AVALIAÇÃO DA OPERACIONALIZAÇÃO DO ON.2 -"O NOVO NORTE"

Relatório Final

Agosto 2011

CEDRU

UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
QREN QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL PORTUGAL 2007/2013
CCDRn COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE

AVALIAÇÃO DA OPERACIONALIZAÇÃO DO ON.2 – "O NOVO NORTE"

RELATÓRIO FINAL

Núcleo de Coordenação
José Manuel Simões (Coordenador)
Luís Carvalho
Sandra Primitivo

Equipa Técnica
Ana Caetano
Carla Figueiredo
Dalila Farinha
Inês Andrade
Sónia Vieira

Consultor Estratégico
Sérgio Barroso

AGOSTO.11

INDICE

O. NOTA DE APRESENTAÇÃO 7

I. INTRODUÇÃO 8

II. BREVE DESCRIÇÃO DO OBJECTO E ÂMBITO DE AVALIAÇÃO 9

II.1. ON.2 – "O NOVO NORTE" 9
II.2. ÂMBITO DA AVALIAÇÃO 11

III. OBJECTIVOS E QUESTÕES-CHAVE DA AVALIAÇÃO 13

IV. METODOLOGIA 18

IV.1. CAIXA DE FERRAMENTAS METODOLÓGICAS 18
IV.2. ENTREVISTAS INDIVIDUAIS SEMI-ESTRUTURADAS E REUNIÕES DE TRABALHO 20
IV.3. *BENEFICIARY WEB SURVEY* 20
IV.4. SISTEMA DE INFORMAÇÃO 21
IV.5. *FOCUS GROUP* 22

V. RESULTADOS 23

V.1. "FOLLOW UP" DA AVALIAÇÃO EX-ANTE 23
V.2. EXECUÇÃO *VS* PROGRAMAÇÃO 38
V.2.1. Ponto de situação sobre o desempenho financeiro do ON.2 38
V.2.2. Exercício previsional de desempenho financeiro do ON.2 55
V.2.3. O contributo do ON.2 para as prioridades da Estratégia de Lisboa 63
V.3. EXECUÇÃO *VS* REALIZAÇÃO E RESULTADOS 67
V.4. PARCERIAS 80
V.5. CUSTOS DE TRANSACÇÃO 106
ESTUDO DE CASO: CONCURSO SAIECT-IETIEFE/1/2009 108
ESTUDO DE CASO: CONCURSO MAR/TC/PCT/1/2009 116
ESTUDO DE CASO: CONCURSO GAEPC/1/2008 119
ESTUDO DE CASO: CONCURSO PRU/2/2008 – GRANDES CENTROS 125
V.6. PLANO DE COMUNICAÇÃO 145

VI. CONCLUSÕES 177

VII. RECOMENDAÇÕES 192

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Plano de Avaliação do ON.2 no Quadro do Plano Global de Avaliação do QREN 12
Figura 2. Taxa de Compromisso *versus* Taxa de Execução do ON.2 e dos Eixos Prioritários 39
Figura 3. Evolução da Programação Financeira e do Volume de Aprovações do ON.2 (FEDER) 40
Figura 4. Volume de Aprovações e Compromisso Global Atingido Pelo ON.2 (FEDER) 41
Figura 5. Evolução do Volume Aprovado por Eixo Prioritário 41
Figura 6. Taxas de Co-financiamento Programadas e Efectivas a 30 de Setembro de 2010 43
Figura 7. Repartição do Montante de Fundo Comunitário Aprovado de Acordo com o Tipo de Beneficiário 44
Figura 8. Peso da Fonte de Financiamento no Investimento Total do Programa 44
Figura 9. Tempos Médios Associados ao Ciclo de Vida de Concursos e Operações (Total ON.2) 48
Figura 10. Indicadores Financeiros Associados à Execução dos Programas Operacionais QREN 50
Figura 11. Taxas de Compromisso, Execução e Realização por Eixo Prioritário em Percentagem da Programação Financeira 2007-2013 51
Figura 12. Evolução da Taxa de Execução por Eixo Prioritário entre 2007 e o 3º Trimestre de 2010 51
Figura 13. ON.2 – Resultados do Inquérito aos Promotores: "*A Implementação do(s) Projecto(s) Aprovados foi afectada por Algum dos Seguintes Problemas?*" 53
Figura 14. Desempenho Estimado do Programa: Com Base nos Ritmos de Aprovação e Execução Observados no Passado (Cenário A – Variante 1) 59
Figura 15. Ritmos de Execução e Cumprimento da "Regra n+2/n+3" – Cenário A_Execução 60
Figura 16. Ritmos de Execução e Cumprimento da "Regra n+2/n+3" (Cenário B_Execução) 62
Figura 17. Matriz de Comparabilidade na Selectividade das Operações PROVERE Projectos Âncora e os Avisos DITOS "Normais" 87
Figura 18. Critérios de Selecção das Operações no Âmbito das PRU e das RUCI 89
Figura 19. Critérios de Selecção das Operações no Âmbito dos Avisos de Concurso Relativos à Tipologia "Requalificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar" 90
Figura 20. Critérios de Selecção das Operações no Âmbito dos Avisos de Concurso Emitidos pelas CIM Relativos à Tipologia "Ciclo Urbano da Água" 92
Figura 21. Âmbito Territorial e Horizonte Temporal de Execução dos Programas de Acção PRU, RUCI, PROVERE e Contratualização com as CIM 94
Figura 22. Incidência Temática dos PROVERE, PRU, RUCI e Processos de Contratualização com as CIM 95
Figura 23. Nº de Operações Aprovadas e Respectivo Montante FEDER Executado pelas CIM/AMP, a 30 de Setembro de 2010 99
Figura 24: Fluxo de Verificação, Validação e Execução dos Pedidos de Pagamento 108
Figura 25. Volume de Investimento 110
Figura 26. Volume de Candidaturas 110
Figura 27. Distribuição do Investimento e do Fundo Comunitário 111
Figura 28. Cronograma dos Prazos 112
Figura 29: Estudo de Caso - Fluxo de Verificação e Emissão: Apoio à Competitividade das PME's do Sector Metalúrgico e Metalomecânico 114
Figura 30: Estudo de Caso - Fluxo de Verificação e Emissão: Reforço das Competências Tecnológicas 114
Figura 31. Estudo de Caso – Avaliação dos Procedimentos de Pedido de Pagamento pelos Beneficiários: Aviso SAIECT-IETIFE 115
Figura 32: Estudo de Caso – Fluxo de Execução Financeira das Operações Seleccionadas: Aviso SAIECT-IETIFE 116
Figura 33. Cronograma dos Prazos 117
Figura 34: Estudo de Caso – Fluxo de Verificação e Emissão: Aviso Mar/TC/PCT/2008 118
Figura 35: Estudo de Caso – Fluxo de Execução Financeira das Operações Seleccionadas: Aviso Mar/TC/PCT/2008 119
Figura 36. Volume de Investimento 121
Figura 37. Volume de Candidaturas 121
Figura 38. Volume de Investimento 122
Figura 39. Cronograma de Prazos 123
Figura 40: Estudo de Caso – Fluxo de Verificação e Emissão: Aviso GAEPC/1/2008 123
Figura 41. Estudo de Caso – Avaliação dos Procedimentos de Pedido de Pagamento pelos Beneficiários: Aviso 124
Figura 42: Estudo de Caso – Fluxo de Execução Financeira das Operações Seleccionadas: Aviso GAEPC/1/2008 124
Figura 43. Volume de Investimento 126
Figura 44. Volume de Candidaturas 127
Figura 45. Distribuição do Investimento e do Fundo Comunitário 128
Figura 46. Cronograma de Prazos 128
Figura 47: Estudo de Caso - Fluxo de Verificação e Emissão: Aviso PRU/2/2008 130
Figura 48: Estudo de Caso – Fluxo de Execução Financeira das Operações Seleccionadas: Aviso PRU/2/2008 130
Figura 49. Estudo de Caso – Avaliação dos Procedimentos de Pedido de Pagamento pelos Beneficiários: Aviso PRU/2/2008 131
Figura 50. ON.2 – Apreciação dos Beneficiários do Programa Relativamente à Utilização do SIGON.2 141
Figura 51. Comunicação Publicitária (2008-2010) 150
Figura 52. Comunicação Publicitária 151
Figura 53. Eventos Realizados (2008, 2009 e 2010) 155
Figura 54. Produção de Peças Gráficas 157

Figura 55. Sistema de Informação e Divulgação do ON.2 Desejado pelos Beneficiários 158
Figura 56. Alusões à "Logomarca" ON.2 na Imprensa Escrita e na Web, 2008-09 e 2010 159
Figura 57. Notoriedade Mediática do ON.2, Análise Qualitativa das Notícias/Evolução do N.º de Notícias 159
Figura 58. Indicadores de Avaliação da Eficácia de Comunicação, em 2010 163
Figura 59. Visitas à *Homepage do* ON.2, em 2010 (%) 165
Figura 60. Resultados Mediáticos do ON.2, 2008, 2009 e 2010 – Comunicação Publicitária 166
Figura 61. *Press Releases* e Artigos Resultantes, 2008 e 2010 166
Figura 62. Contactos Telefónicos e Pedidos de Informação Via E-Mail (2008-2010) 167
Figura 63. Valores "Racionais" e "Emocionais" Associados à Marca "ON.2 – O Novo Norte" 171

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Eixos Prioritários e Dotação Financeira do ON.2 10
Quadro 2. Objectivos Fundamentais da Avaliação da Operacionalização do ON.2 – O Novo Norte 13
Quadro 3. *ToolBox* de Metodologias de Avaliação 18
Quadro 4. Matriz-síntese das Ferramentas Metodológicas Aplicadas 19
Quadro 5. Resumo da Implementação da Metodologia *Beneficiary Web Survey* 20
Quadro 6. Síntese de Informação/Elementos Consultados no Exercício Avaliativo 21
Quadro 7. Aprovações Efectivas e Taxa de compromisso por Eixo Prioritário e Total ON.2 a 30 de Setembro e a 31 de Dezembro de 2010 (mil euros FEDER e %) 42
Quadro 8. Situação dos Períodos de Candidatura/Concursos a 30 de Setembro de 2010 45
Quadro 9. Volume Anual Executado e Taxa de Execução por Eixo (mil euros FEDER e %) 50
Quadro 10. Valores Reportados por Tipologia de Operação/Regulamento Específico até 30 de Setembro de 2010 (valores acumulados, mil euros e %) 52
Quadro 11. Metodologia Utilizada na Construção dos Cenários Previsionais de Realização Financeira 57
Quadro 12. Cenário A (aprovação): Desempenho Estimado do Programa com Base nos Ritmos de Aprovação do Passado (Média Trimestral do Último Ano) 57
Quadro 13 – Cenário A (execução): Desempenho Estimado do Programa com Base nos Ritmos de Execução do Passado (2º semestre de 2010) 58
Quadro 14. Cenário B (aprovação) – Valores de Realização do Programa Estimados com Base nos Ritmos de Aprovação Necessários para o Cumprimento dos Objectivos de Gestão Actualmente Definidos 61
Quadro 15 – Cenário B (execução) - Desempenho Estimado do Programa com Base nos Ritmos de Execução Necessários para o Cumprimento dos Objectivos de Gestão Actualmente Definidos 61
Quadro 16: Eixo Prioritário I – Competitividade, Inovação e Conhecimento 71
Quadro 17: Eixo Prioritário II – Valorização Económica de Recursos Específicos 72
Quadro 18: Eixo Prioritário III – Valorização e Qualificação Ambiental e Territorial 73
Quadro 19: Eixo Prioritário IV – Qualificação do Sistema Urbano 75
Quadro 20: Eixo Prioritário V – Governação e Capacitação Institucional 76
Quadro 21: Afectação das Tipologias Contratualizadas com as CIM/AMP segundo os Objectivos Específicos e respectivos Eixos Prioritários do ON.2 83
Quadro 22: Ponto de Situação a 30 de Setembro de 2010 Relativo às Parcerias para a Regeneração Urbana – Grandes Centros 96
Quadro 23: Ponto de Situação a 30 de Dezembro de 2010 Relativo às Parcerias para a Regeneração Urbana – Grandes Centros 96
Quadro 24: Ponto de Situação a 30 de Setembro de 2010 Relativo às Redes Urbanas Para a Competitividade e a Inovação 97
Quadro 25: Ponto de Situação a 30 de Dezembro de 2010 Relativo às Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação 97
Quadro 26: Ponto de Situação a 30 de Setembro de 2010 Relativo aos Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos – Projectos Âncora 98
Quadro 27: Ponto de Situação a 30 de Setembro de 2010 Relativo ao Processo de Contratualização da Autoridade de Gestão e as CIM/AMP 98
Quadro 28: Ponto de Situação Quanto aos Compromissos a 30 de Setembro de 2010 Relativo ao Processo de Contratualização da Autoridade de Gestão e as CIM/AMP 99
Quadro 29: Ponto de Situação do ON.2 e do Contributo de cada Programa de Acção, a 30 de Setembro de 2010 103
Quadro 30: Níveis de Execução Financeira face ao Programados, nos Programas de Acção, a 30 de Setembro de 2010 (%) 103
Quadro 31. Quadro-sintese de Evidências do Cumprimento dos Objectivos 147
Quadro 32. Grau de Cumprimento dos Objectivos Operacionais 148
Quadro 33. Indicadores Gerais Web 152
Quadro 34. Qualidade da Informação Disponibilizada no Site do ON.2 152
Quadro 35. Edições da *Newsletter* Electrónica 153
Quadro 36. Eventos e Relações Públicas 155
Quadro 37. Indicadores do Site do ON.2 164
Quadro 38. Avaliação do Contributo do ON.2 Para a Prossecução das Principais Prioridades Temáticas da Região 171
Quadro 39. Avaliação de Obrigações de Informação e Publicidade pelos Beneficiários 173
Quadro 40. Avaliação de Obrigações de Informação e Publicidade da Autoridade de Gestão 174
Quadro 41. Avaliação de Obrigações de Acompanhamento pela Autoridade de Gestão 175
Quadro 42. Síntese de Recomendações, Entidade Responsável pela Concretização e Nível de Prioridade 192

SIGLAS E ACRÓNIMOS

ADI	Agência de Inovação
AG	Autoridade de Gestão
AIBT	Acções Integradas de Base Territorial
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
AMP	Área Metropolitana do Porto
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
BEI	Banco Europeu de Investimento
CA	Comissão de Acompanhamento
CAE	Comissão de Aconselhamento Estratégico
CATIM	Centro de Apoio Tecnológico à Indústria Metalomecânica
CCDR-N	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Comissão Europeia
CMC	Comissão Ministerial de Coordenação
CODR	Centro de Observação das Dinâmicas Regionais
CSV	*Coma-Separated Values*
EEC	Estratégias de Eficiência Colectiva
EEMM	Estradas Municipais
EENN	Estradas Nacionais
EVALSED	*Evaluation of Socio-Economic Development*
EXPONOR	Feira Internacional do Porto
FAQ	*Frequently Asked Questions*
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE	Fundo Social Europeu
GAEPC	Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
IBMC	Instituto de Biologia Molecular e Celular
IDT	Investigação e Desenvolvimento Tecnológico
IETIEFE	Infra-estruturas Tecnológicas – Infra-estruturas Físicas e Equipamentos
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IGF	Inspecção-geral das Finanças
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JN	Jornal de Notícias
MO	Mérito da Operação
MPE	Mérito do Programa Estratégico

N.º	Número
NUT	Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OE	Objectivos Específicos
OI	Organismos Intermédios
ON.2	O Novo Norte – Programa Operacional Regional do Norte 2007-2013
OTOC	Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas
PA	Plano de Avaliação / Programa de Acção
PC	Período de Candidatura/Património Cultural
PCT	Pólo de Competitividade e Tecnologia / Parques de Ciência e Tecnologia
PDTVD	Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro
PGA	Plano Global de Avaliação
PME	Pequenas e Médias Empresas
PO	Programa Operacional
PROVERE	Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos
PRU	Parcerias para a Regeneração Urbana
PTD	Programa Territorial de Desenvolvimento
Q&A	*Question and Answer*
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RE	Regulamento (s) Específico (s)
RNT	Riscos Naturais e Tecnológicos
ROC	Revisores Oficiais de Contas
RRE	Requalificação da Rede Escolar
RSS	*Really Simple Syndication*
RTE-TIC	Tecnologias da Informação e da Comunicação
RUCI	Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação
SAIECT	Sistema de Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas
SI	Sistema de Informação
SIGNO	Sistema de Informação da Gestão do ON
SIGON.2	Sistema de Informação da Gestão do ON.2
TIC	Tecnologias da Informação e da Comunicação
UE	União Europeia
URL	*Uniform Resource Locator*

0. NOTA DE APRESENTAÇÃO

O presente documento constitui o Relatório Final da *Avaliação da Operacionalização do ON.2 – "O Novo Norte"*, desenvolvido pelo CEDRU, com apoio técnico da Augusto Mateus & Associados.

A avaliação tem como finalidade contribuir para a melhoria da operacionalização do Programa, mediante uma reflexão crítica estruturada por 6 áreas temáticas e 17 questões-chave. Esta reveste-se de particular oportunidade no momento em que o Programa perfaz três anos de funcionamento efectivo. Por um lado, porque existem já evidências suficientes para apreciar a qualidade dos mecanismos de implementação. Por outro, porque a aceleração das dinâmicas de execução que se prevêem para os próximos anos exigem estratégias adequadas e procedimentos eficazes.

A matéria de avaliação produzida vincula exclusivamente a Equipa Técnica, que agradece a todas as entidades que através dos diversos mecanismos de auscultação contribuíram para a realização do Estudo. Aguarda-se que o quadro de conclusões e recomendações formulado contribua para melhorar a operacionalização e o desempenho do ON.2 – "O Novo Norte".

I. INTRODUÇÃO

1. O Plano Global de Avaliação do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) e dos Programas Operacionais (PO), elaborado em conformidade com a alínea f) do nº.1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 312/2007, aprovado em Dezembro de 2010 pela Comissão Ministerial de Coordenação do QREN, bem como o Plano de Avaliação (PA) do ON.2 aprovado pela Comissão Ministerial de Coordenação (CMC) dos PO Regionais do Continente, em 23 de Dezembro de 2008, prevêem a realização da Avaliação da Operacionalização do ON.2 – Programa Operacional Regional do Norte no Contexto da Estratégia do QREN. Esta avaliação tem por finalidade contribuir para a melhoria da operacionalização do Programa, através da análise das suas diferentes fases de implementação, designadamente: a divulgação, a elegibilidade/admissibilidade, a selecção, a gestão interna e o acompanhamento da execução.
2. Em traços gerais, o actual momento de Avaliação do ON.2 foi incumbido de seis grandes objectivos:
   - ✓ **Efectuar o "*follow up*" da Avaliação e*x –ante***, aferindo, por um lado, a pertinência do modelo de governação e o seu contributo para o reforço do modelo regional de governação e a supressão dos pontos fracos regionais, e , por outro lado, analisando a capacitação institucional dos actores envolvidos na sua implementação e o seu papel na eliminação desses pontos fracos;
   - ✓ Analisar e **avaliar os ritmos de execução e a sua compatibilidade com os valores programados e as metas de gestão**, identificando eventuais desvios e medidas/soluções para os ultrapassar e melhorar o desempenho;
   - ✓ Avaliar a **adequação dos instrumentos de operacionalização** adoptados face à prossecução dos objectivos específicos e dos indicadores consagrados em sede de programação;
   - ✓ Analisar a **adequação das parcerias constituídas**, nos diversos planos de acção, no quadro de exigências de eficácia e eficiência de gestão;
   - ✓ **Avaliar os custos de transacção impostos pelo modelo de governação**, identificando a necessidade de modificar/ajustar procedimentos e aferindo o grau de resposta do Sistema de Informação (SI) às necessidades de gestão;
   - ✓ **Avaliar os níveis de implementação do Plano de Comunicação**, em termos de concretização dos seus objectivos e dos resultados e metas alcançadas.
3. Este documento está organizado em oito pontos. No primeiro, segundo e terceiro pontos, é feito o enquadramento da Avaliação e precisados o âmbito, os objectivos e a forma como as questões foram organizadas. No quarto ponto, desenvolve-se o Roteiro Metodológico, no qual se identificam: os objectivos a alcançar; o referencial analítico e metodológico; os métodos de recolha, análise e sistematização da informação; os actores envolvidos; a documentação de referência utilizada. Ainda neste ponto, apontam-se as formas de implementação dos principais métodos analíticos utilizados, designadamente as entrevistas semi-estruturadas, o *web-survey* e os *focus group*. No quinto ponto, apresentam-se os principais resultados, incluindo conclusões e recomendações, associados a cada uma das 17 questões de avaliação. Finalmente, no ponto sexto "Conclusões" e no ponto sétimo "Recomendações" apresentam-se as conclusões obtidas com o exercício de avaliação e o quadro de recomendações de operacionalização do Programa, segundo as seis grandes temáticas que estruturam e enquadram as 17 questões de avaliação.

II. BREVE DESCRIÇÃO DO OBJECTO E ÂMBITO DE AVALIAÇÃO

II.1. ON.2 – "O NOVO NORTE"

4. O objecto da avaliação é o ON.2 – "O Novo Norte", enquanto instrumento do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) com aplicação exclusiva na NUTS II Norte, que integra 8 NUTS III (Minho-Lima, Cávado, Ave, Grande Porto, Tâmega, Entre Douro e Vouga, Douro e Alto Trás-os-Montes).
5. O Programa dispõe de uma dotação FEDER de € 2.711.645.133, a que se associa uma comparticipação nacional de cerca de € 1.543.102.834, alavancando um investimento total de € 4.254.747.967 nos sete anos de realização previstos.
6. O ON.2 contém cinco prioridades estratégicas: a) Competitividade, Inovação e Conhecimento; b) Valorização Económica de Recursos Específicos, c) Valorização e Qualificação Ambiental e Territorial; d) Qualificação do Sistema Urbano; e) Governação e Capacitação Institucional. Estas deram origem à estruturação do Programa, organizado em cinco Eixos Prioritários (acresce um sexto eixo que corresponde à assistência técnica do Programa), com respectivas áreas de intervenção.
7. Em termos de objectivos específicos o ON.2 – "O Novo Norte" estrutura-se da seguinte forma:
   - ✓ Eixo I. Competitividade, Inovação e Conhecimento. São objectivos específicos: i) a consolidação dos serviços colectivos regionais de suporte à inovação e promoção do sistema regional de inovação; ii) o apoio à criação e consolidação de "*clusters*" emergentes e de empresas de base tecnológica em sectores que promovam o interface com as competências e capacidades regionais em ciência e tecnologia; iii) a promoção e desenvolvimento da rede de parques de ciência e tecnologia e de operações integradas de ordenamento e de acolhimento empresarial; iv) a requalificação, inovação e reforço das cadeias de valor nos sectores de especialização; v) a promoção de acções colectivas de desenvolvimento empresarial; vi) a promoção da economia digital e da sociedade do conhecimento e vii) a promoção de acções de eficiência energética. Trata-se do Eixo com maior dimensão financeira, dispondo de um investimento que representa 34% do investimento total programado;
   - ✓ Eixo II. Valorização Económica de Recursos Específicos. Constituem objectivos específicos: i) a valorização da excelência turística regional; ii) a promoção económica de novos usos do mar; iii) a valorização da cultura e da criatividade; iv) as acções de valorização de novos territórios de aglomeração de actividades económicas e v) a valorização económica de recursos endógenos em espaços de baixa densidade e diversificação da actividade económica dos territórios rurais. A lógica global que preside a esta intervenção é a da promoção económica dos seus recursos próprios e, designadamente, do seu capital simbólico e identitário. Dispõe de um investimento total que representa 9,8% do Programa;
   - ✓ Eixo III. Valorização e Qualificação Ambiental e Territorial. As intervenções neste domínio prosseguem três objectivos específicos: i) a valorização e qualificação ambiental; ii) a gestão activa da Rede Natura e da biodiversidade e iii) a qualificação dos serviços colectivos territoriais de proximidade. Representa 25,9% de investimento total;
   - ✓ Eixo IV. Qualificação do Sistema Urbano. A promoção de operações para a excelência urbana e de redes de competitividade e inovação, a promoção de operações integradas em zonas prioritárias de regeneração urbana, a promoção da mobilidade urbana e a promoção da conectividade do sistema urbano regional, são os objectivos específicos a prosseguir. Representa 23,3% de investimento total.
   - ✓ Eixo V. Governação e Capacitação Institucional. Atendendo à necessidade de melhorar a governação e promover a capacitação institucional da Região, são objectivos específicos deste Eixo: i) a modernização do Governo electrónico e melhoria da relação das empresas e dos cidadãos com a administração desconcentrada e local e ii) a promoção da capacitação institucional e do desenvolvimento regional e local. Dispõe de um investimento que representa 4,6% do investimento total programado.

Quadro 1. Eixos Prioritários e Dotação Financeira do ON.2

Eixo	Áreas de Intervenção	Investimento Total (€)
I	✓ Qualificação e promoção dos serviços colectivos e do sistema regional de suporte à inovação; ✓ Promoção do empreendedorismo de base tecnológica; ✓ Promoção de instituições e serviços de apoio à criação e consolidação de empresas; ✓ Iniciativas integradas de apoio à criação e consolidação de *clusters* emergentes; ✓ Implementação e desenvolvimento de parques de ciência e tecnologia; ✓ Operações integradas de acolhimento empresarial; ✓ Inovação tecnológica e não tecnológica em empresas ligadas às "Actividades Tradicionais"; ✓ Criação de núcleos de I&D nas empresas; ✓ Contratação de serviços avançados; ✓ Actuação estratégica de estruturas associativas empresariais; ✓ Redes de cooperação entre empresas/sectores; ✓ Oferta integrada de serviços inovadores; ✓ Acções de demonstração no âmbito das novas tecnologias; ✓ Criação e divulgação de conteúdos *on-line*; ✓ Projectos piloto de eficiência energética.	1.448.260.037
II	✓ Programa de promoção da Marca "Porto - Norte de Portugal"; ✓ Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro; ✓ Economia do Mar; ✓ Promoção de um *cluster* de indústrias criativas; ✓ Apoio à organização de grandes eventos culturais; ✓ Acções de valorização da base competitiva; ✓ Programas de acção de desenvolvimento turístico; ✓ Pólos de excelência rural; ✓ Valorização e gestão integrada dos sistemas produtivos locais; ✓ Promoção de um *standard* mínimo de serviços m meio rural	414.814.815
III	✓ Gestão da orla costeira, da rede hidrográfica e dos seus recursos; ✓ Valorização e gestão de áreas ambientalmente críticas; ✓ Planos de acção optimizados de recolha selectiva e triagem de resíduos; ✓ Prevenção de riscos naturais, tecnológicos e sanitários; ✓ Valorização e gestão integrada da Rede Natura e da biodiversidade; ✓ Ciclo urbano da água; ✓ Requalificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar; ✓ Saúde; ✓ Património cultural e redes de equipamentos culturais; ✓ Qualidade de vida/Lazer/Desporto; ✓ Acções de desenvolvimento social.	1.100.000.000
IV	✓ Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação; ✓ Valorização de vocações temáticas das cidades e redes de cidades; ✓ Operações integradas para a valorização económica; ✓ Operações integradas de regeneração urbana; ✓ Sistema de transportes urbanos e suburbanos; ✓ Variantes a centros urbanos; ✓ Qualificação do sistema de transportes públicos de passageiros; ✓ Eliminação de pontos negros; ✓ Planos de mobilidade urbana sustentável; ✓ Acções no domínio da logística e micro-logística; ✓ Qualificação dos níveis de serviço de itinerários complementares e da rede de estradas nacionais e municipais; ✓ Intervenções estruturantes em vias ferroviárias; ✓ Intervenções estruturantes em cais fluviais e vias navegáveis; ✓ Acções piloto de valorização integrada da rede e sistema de transportes colectivos em meio rural.	992.307.692
V	✓ Modernização, melhoria da eficiência e articulação de serviços regionais, sub-regionais e locais; ✓ Reforço de mecanismos e estruturas de facilitação da relação da Administração com as empresas e cidadãos; ✓ Instrumentos de gestão e monitorização do território; ✓ Projectos e iniciativas inovadoras e de elevado efeito demonstrativo de valorização regional e local.	195.648.874
VI	✓ Gestão, acompanhamento, controlo e avaliação; ✓ Estudos e projectos; ✓ Aquisição e aluguer de equipamento; ✓ Publicidade e divulgação; ✓ Edição de documentos; ✓ Realização de reuniões da Comissão de Acompanhamento.	103.680.548

II.2. ÂMBITO DA AVALIAÇÃO

8. No quadro do modelo global de avaliação do QREN, a AG do ON.2 elaborou o Plano de Avaliação (PA) do ON.2 que integra o Plano Global de Avaliação (PGA) do QREN e dos Programas Operacionais 2007-2013. Este PA prevê a realização de dois exercícios que incidem sobre a globalidade do Programa, cuja responsabilidade é da AG do Programa:
   - ✓ A Avaliação da Operacionalização no Contexto da Estratégia do QREN;
   - ✓ A Avaliação Intercalar.
9. Complementarmente, o PA do ON.2 prevê a realização de Avaliações Temáticas abrangendo áreas como a "Valorização do Património e dos Recursos Ambientais"; a "Inovação Empresarial"; os "Custos Públicos de Contexto" e as "Assimetrias Regionais de Desenvolvimento". No Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO, estão previstas avaliações transversais sobre a "Operacionalização do Sistema de Incentivos"; "Operacionalização das Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação e Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano"; "Contributo do FEDER para o Apoio às Acções Abrangidas pelo Âmbito de Intervenção do FSE" e "Integração da Perspectiva do Género".
10. Dada a sua relevância assinalam-se as seguintes considerações apresentadas nas Especificações Técnicas da Avaliação da Operacionalização do ON.2:

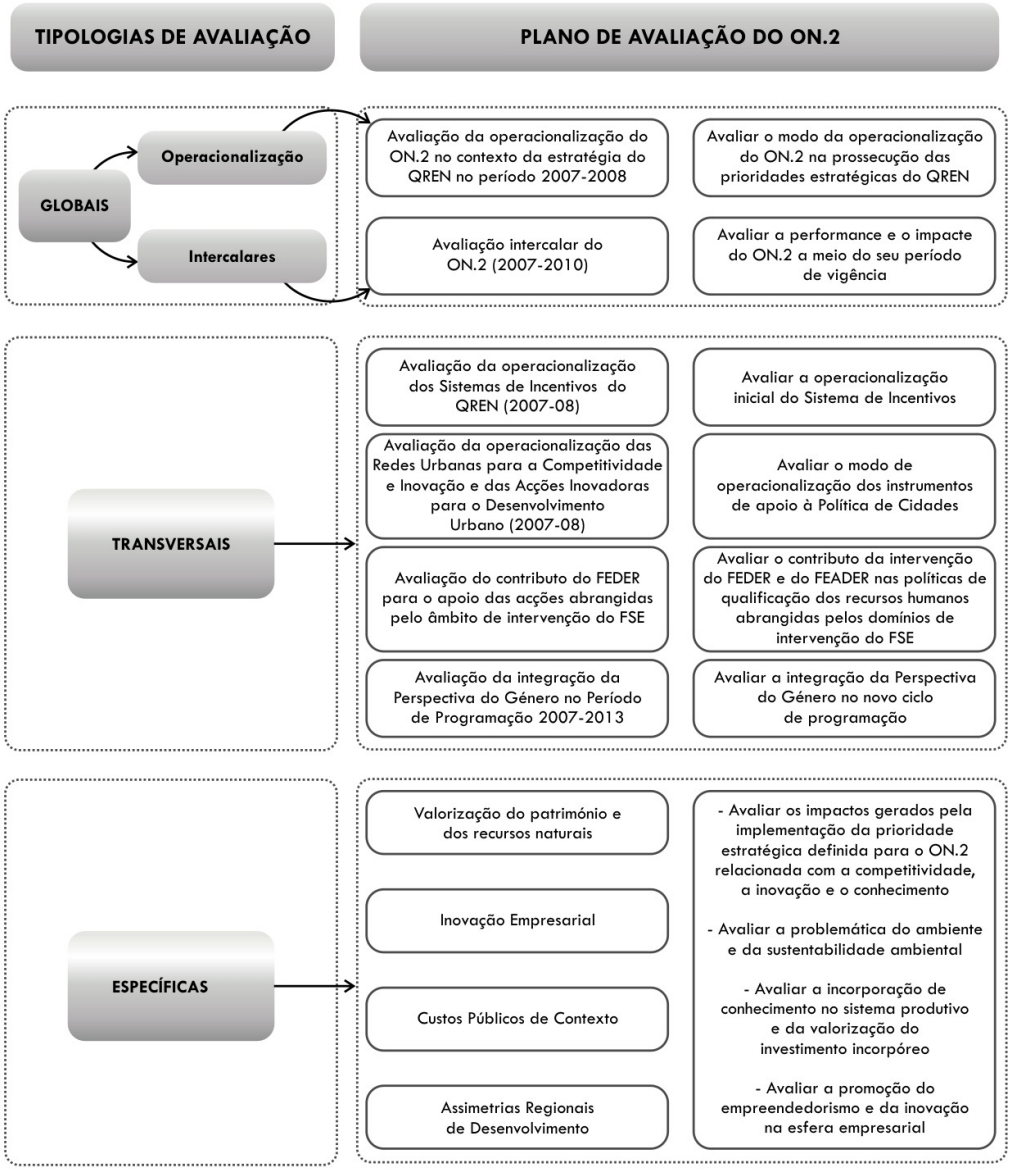
    "Este exercício deve ter como ponto de partida a Avaliação "ex-ante" do ON.2 –"O Novo Norte". Ter como ponto de partida essa avaliação não quer dizer repeti-la. Significa tão-somente efectuar o "follow up" das suas conclusões e recomendações.

    Depois, torna-se necessário identificar os referidos dispositivos técnicos, financeiros, administrativos e de governação e verificar se a forma como foram criados e postos em prática permitem assegurar a consecução dos objectivos do ON.2 – "O Novo Norte" e do QREN. Em termos gerais, estamos a referirmo-nos a dispositivos como os Regulamentos Específicos, os Avisos de Concursos e as Orientações Técnicas, a análise das condições de admissibilidade e aceitabilidade das operações e do seu mérito, etc. Salientam-se, pela sua importância, algumas questões como o processo de contratualização com as Comunidades Intermunicipais, o Plano de Comunicação e o Sistema de Informação.

    Em termos de realizações e resultados propriamente ditos, esta avaliação assenta, sobretudo, naqueles que podem resultar das operações aprovadas. Em princípio, o que se pretende analisar, a este nível, é em que medida, com base na informação que consta dessas operações, é possível verificar se os objectivos do ON.2 – "O Novo Norte" estão a ser prosseguidos e podem ser, potencialmente, alcançados.

    Em termos mais operacionais e de forma a dar um sentido útil e prático a este exercício, os seus objectivos, como constam, em parte, do Plano de Avaliação do ON.2 – "O Novo Norte", são os seguintes: 1. Averiguar da existência (ou não) de desvios consideráveis na consecução dos objectivos do ON.2 – "O Novo Norte", procurando, se for caso disso, explicações para eles e, consequentemente, apresentando propostas que melhorem a eficácia de gestão; 2. Avaliar da qualidade dos dispositivos financeiros, técnicos administrativos e de governação do ON.2 – "O Novo Norte", enquanto instrumentos fundamentais para a sua gestão, e, caso seja necessário, apresentar propostas que os permitam ajustar; 3. Fundamentar (eventual) proposta de revisão e reprogramação do ON.2 – "O Novo Norte".

Figura 1. Plano de Avaliação do ON.2 no Quadro do Plano Global de Avaliação do QREN



11. Assim, a presente avaliação, assume como enfoque privilegiado a dimensão operacional, visando os objectivos estabelecidos na regulamentação comunitária já mencionados, cuja especificação na alínea b) do n.º 4 do Artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 312/2007 precisa no sentido de "*analisar a implementação das intervenções do Programa Operacional [...] e apresentar recomendações para melhorar o seu desempenho*". Tem, assim, como âmbito, a implementação operacional do PO em todo o território da região Norte, incidindo em matérias como:

- ✓ O modelo de governação;
- ✓ A admissibilidade e aceitabilidade dos beneficiários e das operações;
- ✓ O processo de selecção das operações;
- ✓ A gestão interna e o Plano de Comunicação do PO;
- ✓ O papel das Parcerias e dos Organismos Intermédios (OI) (com os quais a AG contratualizou a delegação de competências);
- ✓ O acompanhamento da execução;
- ✓ Os custos de transacção.

III. OBJECTIVOS E QUESTÕES-CHAVE DA AVALIAÇÃO

12. As disposições normativas comunitárias e nacionais e as orientações do PGA do QREN e do PA do ON.2 permitem precisar a natureza do presente exercício de avaliação:
    - ✓ É uma **avaliação operacional** – destinando-se, de acordo com o PGA, "*a analisar a implementação das intervenções do PO ou de conjuntos de PO e a apresentar recomendações para melhorar o seu desempenho*";
    - ✓ É uma avaliação associada a um objectivo claramente assumido – que, nos termos do Plano de Avaliação do ON.2, visa "compreender se os dispositivos técnicos, financeiros, administrativos e de governação postos em prática, após a aprovação formal do ON.2 – "O Novo Norte", permitem concretizar, como se previa e nos termos em que se previa, os seus objectivos e os do QREN";
    - ✓ É uma avaliação que respeita o objectivo das avaliações enquadrado pelo Decreto-Lei relativo à governação do QREN e dos PO, definido do seguinte modo: "*melhorar a* ***qualidade, a eficácia, a eficiência e a coerência*** *das operações concretizadas com o apoio dos fundos comunitários com carácter estrutural*".
13. Não se trata, portanto, nem de uma avaliação estratégica, *"focalizada na análise dos contributos das operações dos PO e do QREN para a prossecução dos respectivos objectivos e prioridades e na apresentação de recomendações para melhorar os respectivos desempenhos", nem de uma avaliação intercalar, que analisa "o contexto, o desempenho e o impacte a meio percurso", podendo "conduzir a reprogramações".*
14. O objecto e o âmbito desta avaliação balizam o exercício a realizar. Importa, todavia, definir de modo mais claro e objectivo os seus contornos. A distinção que se estabelece entre avaliações de natureza estratégica e operacional contribui para esse propósito.
15. Ambas comungam o mesmo propósito – "apresentar recomendações para melhorar o desempenho" – e ambas incidem sobre as "operações" ou as "intervenções" de PO, de conjuntos de PO ou do QREN. Diferenciam-se todavia, de modo significativo, na perspectiva adoptada (ou na focalização) das avaliações: enquanto os exercícios de natureza estratégica privilegiam a análise dos contributos das operações para os objectivos e prioridades prosseguidos, os de natureza operacional priorizam a análise da implementação das intervenções.
16. O estudo de avaliação tem assim exclusiva incidência na apreciação das formas de implementação do Programa.
17. Importa também salientar que os exercícios avaliativos previstos no PGA e nos PA contemplam diversas perspectivas de análise, autónomas mas complementares, determinando a necessidade de enquadrar nos trabalhos da Avaliação da Operacionalização do ON.2 – "O Novo Norte" a leitura e integração dos resultados dessas avaliações, com possíveis pontos de contacto relativamente ao seu objecto – em função da sua disponibilidade – tomando em consideração as interacções e as complementaridades que entre elas se estabelecem.
18. Atendendo a este pano de fundo, os normativos comunitários e nacionais, o PGA do QREN, o PA do ON.2 e o Caderno de Encargos definem os objectivos fundamentais do presente exercício de avaliação.

Quadro 2. Objectivos Fundamentais da Avaliação da Operacionalização do ON.2 – O Novo Norte

Objectivos Globais da Avaliação	✓ Melhorar a qualidade, a eficácia e a coerência da intervenção e a estratégia e execução do Programa no que respeita aos problemas estruturais específicos que afectam Portugal e a Região Norte em particular, tendo em conta o objectivo do desenvolvimento sustentável e a legislação comunitária pertinente em matéria de impacte ambiental e de avaliação ambiental estratégica. ✓ Melhorar a qualidade, a eficácia, a eficiência e a coerência das operações concretizadas com o apoio do FEDER.
Objectivos das Avaliações de Natureza Operacional	✓ Apoiar o acompanhamento do Programa Operacional. ✓ Analisar a implementação das intervenções do Programa Operacional e apresentar recomendações para melhorar o seu desempenho.

Objectivos Gerais da Avaliação da Operacionalização do ON.2	✓ Contribuir para a melhoria da operacionalização do Programa, através da análise das suas diferentes fases de implementação, nomeadamente no que respeita à análise da admissibilidade e aceitabilidade dos beneficiários e das operações, elegibilidade e selecção das operações, gestão interna e Plano de Comunicação do PO, os custos de transacção e o acompanhamento da execução. Acresce a necessidade de: ✓ Contribuir para a Avaliação Global de Implementação do QREN, nomeadamente em matéria de sistematização da informação relativa a boas práticas e da identificação dos factores explicativos das dinâmicas de implementação do ON.2. ✓ Estabelecer articulações e desenvolver complementaridades com os restantes exercícios de avaliação do QREN e dos PO em curso. ✓ Efectuar uma primeira avaliação/comparação dos mecanismos de implementação e dos projectos aprovados com o inicialmente expectável. ✓ Apresentar conclusões e recomendações no âmbito dos mecanismos de implementação que se considerem necessários para garantir a prossecução dos objectivos definidos – assegurando a produção de resultados em tempo oportuno, visando a introdução de melhorias sustentadas na operacionalização do ON.2 e permitindo potenciar os níveis de eficácia e eficiência das intervenções co-financiadas.
Objectivos Específicos da Avaliação da ON.2	✓ Efectuar o "*follow up*" da Avaliação *Ex–ante*, aferindo, por um lado, a pertinência do modelo de governação e o seu contributo para o reforço do modelo regional de governação e a supressão dos pontos fracos regionais e, por outro lado, analisando a capacitação institucional dos actores envolvidos na sua implementação e o seu papel na eliminação desses pontos fracos; ✓ Proceder à análise e avaliação dos ritmos de execução e a sua compatibilidade com os valores programados e as metas de gestão, identificando eventuais desvios e medidas/soluções para os ultrapassar e melhorar o desempenho; ✓ Avaliar a adequação dos instrumentos de operacionalização adoptados face à prossecução das dos objectivos específicos e dos indicadores consagrados em sede de programação; ✓ Analisar a adequação das parcerias constituídas, em sede dos diversos planos de acção, no quadro de exigências de eficácia e eficiência de gestão; ✓ Avaliar os custos de transacção impostos pelo modelo de governação, identificando a necessidade de modificar procedimentos e aferindo do grau de resposta do Sistema de Informação (SI) às necessidades de gestão; ✓ Avaliar os níveis de implementação do Plano de Comunicação, em termos de concretização de objectivos e dos resultados e metas alcançadas.

19. Considerando o quadro de objectivos, os resultados da avaliação deverão ter uma utilização que permita:
    - ✓ A eventual formulação de ajustamentos do quadro **regulamentar** – Regulamentos Específicos (RE) e demais instrumentos normativos do ON2 (perfil dos Avisos de concurso), em função das prioridades e dos objectivos e metas a prosseguir;
    - ✓ A eventual formulação de ajustamentos na **programação** e nos **critérios e modalidades de selecção**;
    - ✓ A eventual adopção de novas **medidas de gestão** para melhorar os ritmos de execução e a sua adequação à programação, bem como para diminuir os "custos de transacção";
    - ✓ A eventual formulação de ajustamentos **no sistema de informação**, nomeadamente no que respeita a melhorias na acessibilidade e nas funcionalidades de modo a torná-lo mais "*user friendly*" e a permitir ganhos de eficácia e eficiência de gestão;
    - ✓ A eventual formulação de alterações no **quadro de indicadores** de realização e de resultado previstos, verificando da sua capacidade e pertinência para a prossecução dos objectivos do Programa;
    - ✓ A eventual formulação de alterações no **Plano de Comunicação**, de modo a melhorar os resultados alcançados, nomeadamente a captação de novos públicos.
20. Assume-se assim que não só o processo de avaliação deve ser concretizado em estreita interacção com os *stakeholders* do ON.2 mas, também, que as conclusões e recomendações devem servir as necessidades e prioridades. Considera-se, consequentemente, que o exercício da avaliação apenas é relevante se produzir dinâmicas conducentes à criação de valor em termos de informação e de conhecimento e, assim, reforce a capacitação organizacional dos protagonistas do ON.2.
21. A obtenção de níveis elevados de participação constitui uma importante finalidade deste exercício, cuja eficiência e eficácia será assegurada pelos instrumentos mais adequados.

22. A necessidade desta abordagem no contexto da *Avaliação da Operacionalização do Programa Regional no Contexto da Estratégia do QREN* é reforçada pelo número, diversidade e qualidade dos *stakeholders* envolvidos – que as Especificações Técnicas apresentam –, designadamente:

- ✓ Os utilizadores das conclusões e recomendações da avaliação: a Comissão Ministerial de Coordenação do QREN; a Comissão Ministerial de Coordenação dos PO Regionais do Continente; a AG do ON2;
- ✓ O Grupo de Acompanhamento dos trabalhos de avaliação que integram elementos da AG do ON2, do Centro de Observação das Dinâmicas Regionais (CODR), do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR) e do Observatório do QREN (O QREN);
- ✓ As entidades com responsabilidades na governação do QREN e do Programa Operacional: o O QREN (enquanto entidade responsável pela coordenação e monitorização estratégica do QREN e enquanto entidade que preside à Comissão Técnica de Coordenação do QREN); o IFDR (enquanto entidade responsável pela Monitorização Operacional e Financeira do FEDER e Fundo de Coesão do QREN) e a Comissão de Acompanhamento do ON2;
- ✓ A Comissão Europeia (CE), na qualidade de entidade que gere, em conjunto com o Estado Membro, a aplicação dos Fundos;
- ✓ Os beneficiários dos Fundos, na acepção dos regulamentos comunitários e nacionais que os enquadram legalmente;
- ✓ Os cidadãos em geral, tendo em conta os princípios da transparência e da responsabilidade.

23. Tendo como referência o quadro de objectivos desta Avaliação, as Especificações Técnicas determinaram um conjunto de questões de avaliação que serviram de guião metodológico.

24. Partindo deste referencial e com o propósito de incrementar a clareza dos objectivos e o objecto de cada questão, de aumentar a utilidade dos resultados (numa perspectiva de *process-improvement*) e de reforçar a focalização da avaliação nas formas de operacionalização, foram definidos seis grandes objectivos específicos e ampliado o enfoque das questões. Neste quadro, procedeu-se a reajustamentos na abordagem/agrupamento de questões originando 17 questões-chave de avaliação, enquanto a diversidade de questões consagradas no Caderno de Encargos, são assumidas enquanto questões complementares e de suporte do processo avaliativo.

Quadro 2. Objectivos e Questões da Avaliação da Operacionalização do ON.2

OBJECTIVOS ESPECIFICOS	QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	QUESTÕES COMPLEMENTARES E DE SUPORTE
	"Follow up" da Avaliação Ex-ante	
Efectuar o "*follow up*" da Avaliação *Ex-ante*, aferindo, por um lado, a pertinência do modelo de governação e o seu contributo para o reforço do modelo regional de governação e a supressão dos pontos fracos regionais e, por outro lado, analisando a capacitação institucional dos actores envolvidos na sua implementação e o seu papel na eliminação desses pontos fracos	**1.1. Será que o modelo "uniforme e impositivo" de governação dos PO Regionais "poderá comprometer a densificação institucional e o reforço do modelo regional de governação, que permitam colmatar pontos fracos da Região Norte repetidamente identificados em anteriores programas operacionais em sede das respectivas avaliações"?**	O estabelecimento de Regulamentos Específicos uniformes ao nível nacional permitiu superar os pontos fracos da Região Norte, nomeadamente em termos institucionais? Ou, pelo contrário, agravou-os? Que mecanismos de densificação institucional e de reforço do modelo regional de governação têm sido adoptados? Concorrem para debelar as fragilidades institucionais que têm marcado a Região, na última década, e para uma melhor operacionalização e territorialização das políticas públicas?
	1.2. Que papel poderão ter desempenhado a Comissão de Acompanhamento, a Comissão de Aconselhamento Estratégico, o Pacto para a Competitividade da Região do Norte (e respectivas Agendas), as parcerias constituídas em sede das Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC) ou, mesmo, o processo de contratualização com as Comunidades Intermunicipais para a eliminação desses pontos fracos?	Quais as vantagens e inconvenientes dos modelos de funcionamento destas parcerias face aos de outras similares no período de programação anterior (Unidades de Gestão, Medidas da Administração Central Regionalmente Desconcentradas, etc)?
	Execução vs Programação	
Proceder à análise e avaliação dos ritmos de execução e a sua compatibilidade com os valores programados e as	**2.1. O actual ritmo de aprovação do ON.2 – "O Novo Norte" é compatível com a programação?**	E relativamente a cada um dos Eixos Prioritários? E, dentro de cada Eixo Prioritário, há ventilação pelas diversas fontes de financiamento? A taxa média de co-financiamento de cada Eixo Prioritário, resultante das operações aprovadas, é compaginável com a programada? A que se devem os eventuais desvios?

OBJECTIVOS ESPECIFICOS	QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	QUESTÕES COMPLEMENTARES E DE SUPORTE
metas de gestão, identificando eventuais desvios e medidas/soluções para os ultrapassar e melhorar o desempenho	**2.2. Os ritmos de lançamento de "Avisos" e os subsequentes prazos associados às diversas etapas do ciclo de vida das candidaturas são compatíveis com a programação do ON.2?**	Os ritmos de lançamento de "Avisos" e os subsequentes prazos de duração dos respectivos períodos de submissão de candidaturas, análise das condições de admissibilidade e aceitabilidade das operações, análise de mérito, decisão da Comissão Directiva, celebração de contratos e início da execução no terreno são compatíveis com a programação do ON.2?
	2.3. A percentagem de despesa aprovada nos temas prioritários "Earmarking" face ao total é compatível com a programada?	Em que temas se registam maiores desvios? Esses desvios devem-se a não aprovação, ainda, de operações que para eles contribuem ou existem outras razões?
	2.4. O actual ritmo de execução em termos globais do ON.2 – "O Novo Norte" é compatível com as principais metas de gestão estabelecidas?	A relação entre a aprovação e a execução é a mais adequada face aos objectivos de execução (Regra "n+3" em 2010, Regra "n+2" nos restantes anos e encerramento, pelo menos, em 2015)? O desempenho registado nos diferentes Eixos Prioritários e Objectivos Específicos/Tipologias é idêntico? Onde é que se registam os melhores desempenhos? E os piores? A que se devem esses desempenhos menos conseguidos?
Execução vs Realização e Resultados		
Avaliar a adequação dos instrumentos de operacionalização adoptados face à prossecução das dos objectivos específicos e dos indicadores consagrados em sede de programação	**3.1. Os Regulamentos prevêem as tipologias de projectos que permitem concretizar os objectivos do ON.2 e respectivos indicadores? Os "Avisos" previam o apoio a tipologias de projectos que concorressem para a concretização desses objectivos e respectivos indicadores? O processo de selecção das operações permitiu seleccionar aquelas que mais contribuíam para esses objectivos e indicadores?**	Os "Regulamentos" proporcionaram, ou não, alguma distorção da programação?
		Algumas tipologias previstas nos Regulamentos não estão cobertas por "Avisos"? A sua programação anual está alinhada com a calendarização das metas?
		Existindo desvios, a que se devem? À explicitação e análise dos critérios? À deficiente resposta da procura?
		A existirem potenciais desvios significativos face a esses objectivos e respectivos indicadores, devem-se mais, em termos relativos, aos "Regulamentos", aos "Avisos" ou ao processo de selecção das operações?
		Os objectivos específicos e respectivos indicadores do ON.2 ainda são adequados? Que alterações devem ser efectuadas? Aos objectivos e indicadores? Aos "Regulamentos"? Ao perfil dos futuros "Avisos"? Aos critérios de selecção? Às modalidades de Selecção?
Parcerias (na Gestão)		
Analisar a adequação das parcerias constituídas, em sede dos diversos planos de acção, no quadro de exigências de eficácia e eficiência de gestão	**4.1. Os objectivos dos diversos Planos de Acção encontram-se alinhados com os objectivos específicos do ON.2 e respectivos indicadores?**	Os objectivos dos diversos Planos de Acção (Programas Territoriais de Desenvolvimento, Planos de Acção das EEC, PRU, etc…) que serviram de suporte à constituição destas parcerias encontram-se alinhados com os objectivos específicos do ON.2 e respectivos indicadores? Onde é que, porventura, se poderão registar maiores desvios?
	4.2. A selectividade das operações dentro de cada Plano de Acção é idêntica à que se processa nos "Avisos" normais?	Que selectividade é possível impor em sede da selecção das operações propriamente ditas? Estes Planos Acção têm permitido uma integração em termos temáticos, temporais e espaciais dos instrumentos de política? Têm vindo a ser concretizados nos prazos previstos?
	4.3. Estes Planos de Acção aprovados impõem maior ou menor rigidez na gestão do ON.2 face à necessidade de se assegurarem os níveis de execução física e financeira programados?	Estão previstos os necessários mecanismos para a sua revisão e ajustamento? Que contributo têm no desempenho global do ON.2 no que respeita aos níveis globais de aprovação e execução?
Custos de Transacção		
Avaliar os custos de transacção impostos pelo modelo de governação, identificando a necessidade de modificar procedimentos e aferindo do grau de resposta do Sistema de Informação (SI) às necessidades de gestão;	**5.1. Os Avisos e o nível de exigência dos processos de candidatura são adequados relativamente aos objectivos e aos prazos dos concursos?**	Os "Avisos" são suficientemente explícitos quanto aos objectivos, tipologias, co-financiamento, resultados, etc. das operações a aprovar? As exigências em matéria de instrução de candidaturas são razoáveis face aos prazos e objectivos de cada concurso? A procura foi a mais adequada face à oferta de financiamento?
	5.2. Os processos de análise e decisão relativamente às candidaturas decorreram de acordo com a qualidade necessária e os prazos previstos?	A análise da admissibilidade e aceitabilidade das operações decorreu com a qualidade e celeridade necessária? Que selectividade existe a este nível? É adequada ou não? Não existe o risco de a selectividade se efectuar nesta fase e não em sede de análise de mérito? Se sim, a que se deve isso? À incapacidade de instrução correcta de candidaturas por parte dos beneficiários? As dificuldades na interpretação das exigências previstas nos "Avisos"?
		E a análise de mérito? Decorreu de acordo com o previsto em termos temporais? As funções de utilidade do decisor, explicitadas através da grelha de análise multi-critério, são as mais adequadas? Permitem hierarquizar da melhor forma as operações face aos objectivos? São suficientemente discriminantes? São, de facto, atribuídas pontuações diferentes para diversos critérios? Ou alguns critérios não permitem diferenciar o mérito das candidaturas? Estas funções são adequadas mesmo quando o número de operações em análise é elevado? A análise de mérito tem permitido assegurara a razoabilidade dos orçamentos das operações aprovadas?

OBJECTIVOS ESPECIFICOS	QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	QUESTÕES COMPLEMENTARES E DE SUPORTE
		Concluída a análise de mérito, as aprovações pela Comissão Directiva decorrem nos prazos previstos? Que prazos decorrem entre as aprovações, as notificações, as análises de (eventuais) recursos e a celebração dos contratos? Existem alguns pontos críticos nesta fase final do processo de decisão? A que se devem?
	5.3. Depois de contratadas, as operações têm vindo a ser executadas de acordo com o previsto e o número de verificações e validações efectuadas pelos Secretariados Técnicos é adequado face ao ritmo de reembolsos desejável?	O processo de instrução dos pedidos de pagamento por parte dos promotores é simples e adequado? Leva muito tempo a efectuar? Depois de efectuado, são detectadas muitas incorrecções? Que tipo de incorrecções são mais frequentes? A que se devem?
		As desconformidades detectadas têm efeitos suspensivos relativamente aos prazos? Que consequências podem ter nos ritmos de reembolsos? O acompanhamento da execução financeira é articulado com o da execução física? Podem existir falhas de sintonia? Como se compatibiliza o ritmo desejável de reembolsos com as necessidades de reprogramação física e financeira das operações?
	5.4. O Sistema de Informação (SIGON.2) responde a todos os requisitos estabelecidos nos normativos de suporte à gestão do ON.2, em particular ao seu "Compliance Assessement"?	Tem permitido ganhos de eficácia e de eficiência de gestão face ao estabelecido no período de programação anterior (SIGNO)? Quais são as principais diferenças? A sua utilização generalizada pelos Secretariados Técnicos tem sido assegurada sem grandes custos? E os utilizadores externos? Têm-se adaptado a este novo modelo de gestão que passa pela submissão electrónica de candidaturas e de pedidos de pagamentos através do SIGON.2? Têm existido reclamações? A que se devem? Têm-se procedido, sempre que necessário, a alterações ao SIGON.2 que permitam melhorar a sua acessibilidade por parte dos beneficiários e reduzir as (potenciais) reclamações? O SIGON.2, do ponto de vista do seu "front office", é o mais "user's friendly" possível? Quando (eventualmente) o não é, isso deve-se ao próprio SIGON.2 ou ao modelo de gestão do ON.2 que lhe está subjacente (traduzido, nomeadamente no seu "Compliance Assessement")? Estão previstos novos desenvolvimentos do SIGON.2? Esses desenvolvimentos permitem responder a novas questões que as fases seguintes do período de vida útil do Programa impõem?
Plano de Comunicação		
Avaliar os níveis de implementação do Plano de Comunicação, em termos de concretização de objectivos e dos resultados e metas alcançadas.	**6.1. O Plano de Comunicação tem sido implementado de acordo com o programado?**	Os objectivos estabelecidos têm sido prosseguidos? Com que desvios e alterações? E as acções que o concretizam têm sido postas em prática? Foram realizadas parcerias de divulgação? A promoção na imprensa (em termos quer de "advertising" quer de "publicity") tem sido assegurada? A divulgação e a comunicação electrónica, através do próprio "site" e da "newsletter", têm sido continuamente desenvolvidas? Com que abrangência? E os eventos públicos, associados quer à divulgação da estratégia, quer das oportunidades de financiamento, quer aos resultados alcançados, têm sido convenientemente programados e realizados de acordo com as necessidades de gestão do ON.2 – "O Novo Norte"? Os outros suportes de divulgação e comunicação (brochuras, "flyers", "mailling") são os necessários? Têm sido produzidos nas quantidades requeridas face aos públicos-alvo a que se destinam? A política de "branding" foi a mais adequada e as acções de extensão da marca "O Novo Norte" têm tido o destaque previsto no Plano de Comunicação? E na comunicação para "novos públicos" previstos no Plano de Comunicação, que progressos foram concretizados? Que perspectivas existem?
	6.2. Os resultados e metas traçadas em sede de Plano de Comunicação têm sido alcançados?	Os indicadores de realização e de resultado e respectivas metas estabelecidas no Plano de Comunicação têm sido concretizados? Que dizer em matéria de acessibilidade? O "site" tem tido um número crescente de utilizadores? Esses utilizadores estão alinhados com os públicos-alvo? Que apoio, face às suas necessidades, encontram? A informação relevante, por este meio ou por outros, tem chegado aos públicos-alvo definidos? Qual a percepção da opinião pública e publicada relativamente ao ON.2? Está associada aos Fundos Estruturais? À política regional? À Região do Norte e à ideia que dela se pretende transmitir? À CCDR-N? A política de extensão de marca começa a ter resultados? O "branding" permite colocar "O Novo Norte" como uma marca global da Região do Norte? Que avaliação se faz, nesta altura, dos resultados face aos registados anteriormente no que respeita ao "ON – Operação Norte"? São melhores? Em quê e porquê? São piores? Em quê e porquê? Que medidas se devem pôr em prática para potenciar os resultados até agora alcançados?
	6.3. As obrigações regulamentares (informação e publicidade) têm sido implementadas?	O papel desenvolvido pela Autoridade de Gestão junto das entidades beneficiárias, previsto no Plano de Comunicação e na regulamentação comunitária, tem sido concretizado? Os dispositivos de informação, sensibilização, monitorização e esclarecimento existem e funcionam? Com que grau de especificação? E com que resultados? Melhores ou piores do que os obtidos no período de programação anterior?

IV. METODOLOGIA

IV.1. CAIXA DE FERRAMENTAS METODOLÓGICAS

25. Os exercícios de avaliação de instrumentos de política de desenvolvimento socioeconómico exigem a adopção de abordagens metodológicas multi-dimensionais, que consigam abranger e compreender de forma integrada a multiplicidade de questões que lhes estão associadas e as diversas perspectivas sob as quais estas poderão ser observadas.
26. A abordagem metodológica proposta para a presente avaliação assumiu esta necessidade, sendo suportada num leque diversificado de metodologias de recolha e análise de informação.
27. A selecção e a aplicação destas metodologias resultaram de uma leitura criteriosa das implicações técnicas associadas a cada questão de avaliação, de modo a que, em cada uma delas, fossem aplicadas as ferramentas mais adequadas. Esta leitura traduziu-se num aperfeiçoamento da metodologia inicialmente proposta, que foi consubstanciado no Relatório Inicial apresentado em 2010.09.01 e aprovado pela Comissão Directiva do ON.2.
28. Neste sentido, concebeu-se uma *ToolBox* de metodologias, para a concretização dos objectivos do Estudo. Na selecção das metodologias, procurou-se conjugar técnicas "clássicas" de avaliação de programas como as entrevistas, ou as análises de documentos e informação dos sistemas de informação, com instrumentos "inovadores", como o *Beneficiary Web Survey*.

Quadro 3. *ToolBox* de Metodologias de Avaliação

Designação	Descrição
Entrevistas Individuais Semi-Estruturadas	Traduz-se na realização de entrevistas cujos interlocutores são individualidades/representantes de entidades que, pelo papel que desempenham e pelo seu conhecimento, se afiguram relevantes para contribuir para elucidar a Equipa relativamente às questões objecto de estudo. O modelo de funcionamento desta metodologia consistiu na realização de entrevistas individuais, segundo um modelo semi-estruturado, tendo por base um guião de questões pré-definido.
Beneficiary Web Survey	Consistiu na elaboração e tratamento de questionários dirigidos a promotores do Programa, quer ao seu universo, quer especificamente aos beneficiários de Avisos de Concurso específicos (para os Estudos de Caso). A aplicação da metodologia de questionário *online* traz diversas vantagens, designadamente em termos do nível de participação, do aumento de rapidez na comunicação, no tratamento e na análise dos resultados, da economia de recursos e, consequentemente, da possibilidade de alargar a inquirição a todo o universo de beneficiários.
Análise de Sistemas de Informação	A recolha de dados provenientes do SIGON.2, complementada por informação estatística proveniente de diversas fontes oficiais, constituiu uma metodologia basilar para a elaboração do Estudo. Foram utilizadas diversas técnicas de tratamento estatístico que permitiram transformar os elementos recolhidos a partir dos sistemas de informação em indicadores.
Recolha e Análise Documental	O trabalho de *back-office* consistiu na identificação, selecção e recolha de relatórios, regulamentos, formulários de candidatura, estudos técnicos e outros documentos, relacionados com a gestão do ON.2. Posteriormente, procedeu-se à análise das fontes documentais recolhidas, procurando filtrar, sintetizar e sistematizar a informação mais relevante nelas contida.
Focus Group	O *Focus Group* é um instrumento que integra os instrumentos de informação primária ao nível dos dados qualitativos, mas também é um dos instrumentos da família das metodologias de discussão. Realizaram-se dois *Focus Group*. Um primeiro, onde estiveram presentes as CIM/AMP e, um segundo, com os órgãos de comunicação social.

29. O Quadro seguinte sintetiza as ferramentas metodológicas aplicadas em cada questão de avaliação, concretizando a perspectiva multi-dimensional preconizada, em que se destaca o leque diversificado de metodologias utilizadas.

Quadro 4. Matriz-síntese das Ferramentas Metodológicas Aplicadas

Questões de Avaliação		Metodologias								Difusão e Capacitação Organizacional
		Recolha				Análise e Avaliação				
		Entrevistas Individuais Semi-Estruturadas	*Beneficiary Web Survey*	Sistemas de Informação SIGON.2	Recolha Documental	Análise Documental	Estudos de Caso	Análise de Informação SIGON.2 e Inquérito	*Focus Group*	
1.1	Será que o modelo "uniforme e impositivo" de governação dos PO Regionais "poderá comprometer a densificação institucional e o reforço do modelo regional de governação, que permitam colmatar pontos fracos da Região Norte repetidamente identificados em anteriores programas operacionais em sede das respectivas avaliações"?	x	x		x	x		x		
1.2	Que papel poderão ter desempenhado a Comissão de Acompanhamento, a Comissão de Aconselhamento Estratégico, o Pacto para a Competitividade da Região do Norte (e respectivas Agendas), as parcerias constituídas em sede das Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC) ou, mesmo, o processo de contratualização com as Comunidades Intermunicipais para a eliminação desses pontos fracos?	x	x		x	x		x		
2.1	O actual ritmo de aprovação do ON.2 – "O Novo Norte" é compatível com a programação?	x		x	x	x		x		
2.2	Os ritmos de lançamento de "Avisos" e os subsequentes prazos associados às diversas etapas do ciclo de vida das candidaturas são compatíveis com a programação do ON.2?	x	x	x	x	x		x		
2.3	A percentagem de despesa aprovada nos temas prioritários "*Earmarking*" face ao total é compatível com a programada?	x		x	x	x		x		
2.4	O actual ritmo de execução em termos globais do ON.2 – "O Novo Norte" é compatível com as principais metas de gestão estabelecidas?	x	x	x				x	x	
3.1	Os Regulamentos prevêem as tipologias de projectos que permitem concretizar os objectivos do ON.2 e respectivos indicadores? Os avisos previam o apoio a tipologias de projectos que concorressem para a concretização desses objectivos e respectivos indicadores? O processo de selecção das operações permitiu seleccionar aquelas que mais contribuíam para esses objectivos e indicadores?	x		x	x	x		x		
4.1	Os objectivos dos diversos Planos de Acção encontram-se alinhados com os objectivos específicos do ON.2 e respectivos indicadores?	x		x				x	x	
4.2	A selectividade das operações dentro de cada Plano de Acção é idêntica à que se processa nos "Avisos" normais?	x		x				x		
4.3	Estes Planos de Acção aprovados impõem maior ou menor rigidez na gestão do ON.2 face à necessidade de se assegurarem os níveis de execução física e financeira programados?	x		x				x	x	
5.1	Os Avisos e o nível de exigência dos processos de candidatura são adequados relativamente aos objectivos e aos prazos dos concursos?	x	x	x	x	x	x	x		
5.2	Os processos de análise e decisão relativamente às candidaturas decorreram de acordo com a qualidade necessária e os prazos previstos?	x	x	x	x	x	x	x		
5.3	Depois de contratadas, as operações têm vindo a ser executadas de acordo com o previsto e o número de verificações e validações efectuadas pelos Secretariados Técnicos é adequado face ao ritmo de reembolsos desejável?	x	x	x	x	x	x	x		
5.4	O Sistema de Informação (SIGON.2) responde a todos os requisitos estabelecidos nos normativos de suporte à gestão do ON.2, em particular ao seu "*Compliance Assessement*"?	x	x	x	x	x	x	x		
6.1	O Plano de Comunicação tem sido implementado de acordo com o programado?	x			x	x			x	
6.2	Os resultados e metas traçadas em sede de Plano de Comunicação têm sido alcançados?	x	x	x	x	x	x	x	x	
6.3	As obrigações regulamentares (informação e publicidade) têm sido implementadas?	x	x		x	x	x	x		

IV.2. ENTREVISTAS INDIVIDUAIS SEMI-ESTRUTURADAS E REUNIÕES DE TRABALHO

30. Atendendo às características da avaliação, foram visadas metodologias de *sound analysis*, que permitiram auscultar as experiências e opiniões dos actores envolvidos na implementação do Programa.

31. Através desta abordagem de recolha de informação – generalizada a todas as questões de avaliação –, pretendeu-se atingir os seguintes objectivos:

- ✓ Recolher informações provenientes de fontes privilegiadas, no sentido de complementar as análises realizadas a partir de fontes documentais e dos sistemas de informação;
- ✓ Incorporar na avaliação diferentes perspectivas, internas e externas, sobre as questões de avaliação, procurando sempre privilegiar os pontos de vista institucionais;
- ✓ Validar as análises e conclusões preliminares relativamente às questões de avaliação.

32. Foram realizadas entrevistas com os interlocutores responsáveis pela gestão e acompanhamento do ON.2, nomeadamente com a Comissão Directiva, os diversos Secretariados Técnicos e o CODR, bem como ao Subdirector do Jornal de Noticias.

IV.3. *BENEFICIARY WEB SURVEY*

33. Como estipulado no cronograma dos trabalhos e de acordo com as orientações do Grupo de Acompanhamento (GA), foram concretizadas as etapas metodológicas relacionadas com o *Beneficiary Web Survey*. No quadro seguinte, apresenta-se de forma sintetizada as etapas programadas para a implementação desta metodologia.

Quadro 5. Resumo da Implementação da Metodologia *Beneficiary Web Survey*

Etapas Metodológicas	Progresso da Implementação das Etapas
1. Concepção do questionário	A formulação do enunciado de questões a aplicar no inquérito iniciou-se quando da elaboração do Relatório Inicial, sendo uma das suas das partes constituintes (entregue a 2010.09.01). Esta tarefa decorreu de um aprofundamento e enfoque metodológico da abordagem às questões de avaliação e do potencial contributo do inquérito para os objectivos do Estudo, nomeadamente para o robustecimento da análise e avaliação associada aos Estudos de Caso. Resultou, por isso, do cruzamento de trabalho individual dos membros da Equipa de Avaliação e, posteriormente, de exercícios colectivos de *brainstorming* destinados a validar, uniformizar e simplificar questões e hipóteses de resposta propostas.
2. Produção do formulário *online*	Partindo do enunciado de questões e hipóteses de resposta elaborado anteriormente, procedeu-se à construção do formulário (*form*) em formato HTML, utilizando para o efeito uma aplicação *web*. Nesta fase, recorreu-se a uma aplicação, já anteriormente utilizada com sucesso no âmbito de outros estudos de avaliação designada *FreeOnlineSurvey*. A base de dados na qual foram carregadas automaticamente as respostas dos beneficiários foi construída automaticamente por esta aplicação.
3. Validação do questionário	Antes da publicação e divulgação da *Beneficiary Web Survey*, procedeu-se à sua validação – e das opções metodológicas que lhe estão associadas – primeiro entre a Coordenação do Estudo e os membros da Equipa de Avaliação e, posteriormente, junto da CA (que validou os questionários, quando do parecer emitido de aprovação do Relatório Inicial, apontando apenas algumas preocupações relativamente às taxas de resposta/taxa de cobertura e representatividade da amostra).
4. Preparação de *mailing*	Depois de solicitada a informação respeitante: 1. ao universo de promotores do Programa, independentemente das Candidaturas terem sido aprovadas, 2. aos beneficiários dos Avisos de Concurso seleccionadas para os Estudos de Caso, a AG forneceu as diversas bases de dados com contactos de *e-mail*. Partindo da informação fornecida, foi elaborada uma *mailing list* através da qual foram divulgados diversos ofícios explicitando o âmbito dos inquéritos e os *hyperlinks* a que os beneficiários poderiam aceder para responder ao *Beneficiary Web Survey*.
5. Fase de testes	Antes de publicar a *Web Survey* e de enviar via *e-mail* o pedido de participação no inquérito, procedeu-se a uma segunda fase de testes exaustivos para avaliar a qualidade do inquérito e a fiabilidade da base de dados estruturada para receber as respectivas respostas, o que conduziu ainda a pequenas afinações em diversas componentes da *Web Survey* (questionário, base de dados, programação de acções e encadeado lógico das questões).
6. Publicação e divulgação do *Beneficiary Web Survey*	A 2011.01.06, procedeu-se à publicação online do inquérito ao universo de promotores, e, entre os dias 6 e 7 de Janeiro, foram enviados e-mails a 2.516 promotores com o ofício e a hiperligação de acesso ao questionário. Destes e após sucessivos reenvios, não foi possível "entregar" 174 (casos em que o promotor corresponde a uma empresa, o endereço é pessoal e, porventura, terá apenas sido criado para responder à solicitação do

Etapas Metodológicas	Progresso da Implementação das Etapas
	formulário de candidatura - e-mails associados a sistemas como o "Hotmail"; o "Yahoo" ou o "Gmail" -, que actualmente se encontram desactivados ou sem utilização pelo promotor). Neste quadro, o universo de endereços enviados e aceites, corresponde a 2.342 promotores. Entre 2011.01.10 a 2011.01.17, procedeu-se à publicação e envio de e-mail para os beneficiários dos Concursos seleccionados pela Autoridade de Gestão, enquanto Estudos de Caso. 25 no que se refere ao Estudo de Caso SAIECT-IETIEFE/1/2009; 52 quanto ao Aviso GAEPC/01/2008; e 92 relativamente ao PRU/2/2008. No caso do Aviso MAR/TC/PCT/1/2009 foi enviado para o único beneficiário: Administração dos Portos do Douro e Leixões, SA.
7. Acompanhamento e monitorização	A partir da publicação e divulgação da *Web Survey*, procedeu-se à monitorização e acompanhamento da inquirição, tendo sido dado apoio via telefone e *e-mail* a alguns beneficiários (em número pouco significativo) que encontraram dificuldades em aceder e/ou a responder ao questionário.
8. Promoção da participação	Ao longo do período de inquirição, que terminou no início do mês de Fevereiro, foi desencadeadas várias iniciativas de apelo à participação, através de mensagens de correio electrónico e contactos telefónicos, dirigidos, de modo a assegurar a qualidade da amostra, nomeadamente no que se refere aos Estudos de Caso.
9. Recolha e sistematização dos dados	Após a submissão do questionário por parte dos respondentes, as respostas foram automaticamente carregadas e sistematizadas numa base de dados *online*, a qual pôde ser acedida permanentemente pela Equipa de Avaliação. Foram validadas 577 respostas, relativamente ao inquérito ao universo de promotores (24,6%); 16 no que se refere ao Estudo de Caso SAIECT-IETIEFE/1/2009 (64%); 27 quanto ao Aviso GAEPC/01/2008 (51,9%); e 48 relativamente ao PRU/2/2008 (52,2%). No caso do Aviso MAR/TC/PCT/1/2009 o único beneficiário respondeu ao inquérito, sendo o mesmo validado pela Equipa de Avaliação.
10. Análise, integração e cruzamento de dados	Após o encerramento do período de aceitação de respostas, procedeu-se à exportação dos dados recolhidos pela aplicação *online* em formato CSV (*Coma Separate Values*) compatível com folha de cálculo (*Excel*). Por fim, foram realizados diversos cruzamentos, utilizando para o efeito tabelas dinâmicas e funções macro, sendo produzidos tabelas e gráficos que foram analisados e incorporados no presente Relatório.

IV.4. SISTEMA DE INFORMAÇÃO

34. Ciente do papel que a informação recolhida pelo SIGON.2 tem para o processo avaliativo, a Equipa de Avaliação procurou, desde o arranque dos trabalhos, concertar esforços com os responsáveis por este sistema com no sentido de obter, atempadamente, a informação necessária.

Quadro 6. Síntese de Informação/Elementos Consultados no Exercício Avaliativo

Quadro Resumo
✓ Relatórios Anuais de Execução de 2007, 2008 e 2009;
✓ Avaliação *Ex-Ante* do ON.2 – O Novo Norte;
✓ Informação relativa à Monitorização Física e Financeira;
✓ Indicadores conjunturais de monitorização – Boletins Informativos do Observatório do QREN;
✓ Normas e circulares emanadas do IFDR;
✓ *Compliance Assessment*;
✓ Manual de Procedimentos;
✓ Manuais de Procedimentos dos Organismos Intermédios;
✓ Plano de Comunicação;
✓ *Board* de Indicadores de Avaliação da Eficácia de Comunicação.
✓ Guia de Informação e Publicidade para Beneficiários;
✓ Manual de Identidade ON.2;
✓ Regulamento (CE) N.º 1828/2006 da Comissão Europeia de 8 de Dezembro de 2006.

35. Não obstante esta informação tenha sido, genericamente, disponibilizada atempadamente à Equipa, alguns constrangimentos marcaram o processo, que importa relevar, no quadro em que se assumiram como factores críticos e limitativos para um maior amadurecimento do exercício avaliativo, em algumas abordagens específicas.

36. A informação de suporte ao Tema de Avaliação 2 - Execução versus Programação é essencialmente constituída pelos ficheiros de reporte trimestral, regularmente enviados pela Autoridade de Gestão do ON.2 para a Autoridade de Certificação do Programa (IFDR, I.P.), incluindo dados de monitorização sobre

"concursos/períodos de candidatura", bem como sobre os detalhes das "operações" aprovadas pelo Programa.

37. Os ficheiros de monitorização das "operações" são os ficheiros de referência para o processo avaliativo, uma vez que disponibilizam os dados sobre os projectos que efectivamente se encontram aprovados à data de reporte. Revelam, contudo, algumas limitações importantes que se prendem com o facto de se reportarem a uma data específica e de não integrarem informação sobre as candidaturas que não se encontrem no estado "aprovadas". Este facto em particular inviabiliza a análise das aprovações brutas e das respectivas quebras e, por conseguinte, da taxa de aprovação e de reprovação do Programa. Não permite também avaliar a dimensão das alterações de valor Fundo Comunitário aprovado associadas a reformulação/reprogramação de projectos. Por seu lado, os ficheiros de monitorização sobre "concursos/períodos de candidatura" constituem uma peça fundamental para a análise dos ritmos de publicação dos avisos de abertura de concurso e de lançamento dos concursos à data de reporte, mas não permitem obstar às limitações evidenciadas pelos ficheiros de operações.

38. A lógica e os objectivos subjacentes aos ficheiros que servem de base ao referido reporte, o qual pretende aferir o estado dos Programas em determinado momento, não correspondem, naturalmente, aos requisitos de informação necessários ao desenvolvimento de exercícios de avaliação como o presente, que requereriam a disponibilização de informação numa lógica evolutiva. Efectivamente, a utilização de dados de monitorização que se reportam a uma data específica não permite uma abordagem das fases de aprovação de candidaturas e de execução dos projectos numa lógica evolutiva, retirando conclusões sobre a evolução das variáveis em análise, o que constituiria um suporte valioso no presente exercício. Muito embora tal facto não invalide as conclusões apresentadas ao longo do presente relatório de avaliação, limita, na prática, o alcance de alguns domínios de análise desenvolvidos, muito em particular no que concerne à análise da procura efectiva líquida e ao exercício previsional relativo ao desempenho financeiro do Programa.

39. A avaliação do Tema 2 - Execução versus Programação, muito ancorada na análise de dados, é, assim, a que mais se ressente do timing de obtenção da informação e das limitações da informação disponibilizada, sobretudo num contexto em que é requerido um exercício prospectivo que deve basear-se na evolução da trajectória das operações ao longo do período para estimar o comportamento futuro das operações já aprovadas e das que se poderão vir a aprovar.

IV.5. *FOCUS GROUP*

40. A metodologia *Focus Group* é referida no EVALSED (*Evaluating Socio Economic Development*) enquanto método adequado para a realização das avaliações das intervenções promovidas pelos Fundos Estruturais, tendo sido amplamente testada, aplicada e desenvolvida enquanto instrumento de pesquisa de informação qualitativa, onde através de processos de criteriosa definição de amostras e refinado desenho de relações input/output de informação, se obtêm volumes de informação qualitativa padronizáveis e utilizáveis com elevado grau de fiabilidade e representatividade.

41. A utilização deste método de recolha de informação teve como objectivo fundamental dispor de uma fonte de informação credível e fiável, complementando a informação quantitativa e qualitativa obtida através dos restantes instrumentos metodológicos. Atendendo ao seu momento de realização, teve igualmente como objectivo a validação das conclusões alcançadas.

42. Foram realizadas duas sessões *Focus Group*, uma na CCDR-N a 2011.01.25, na qual participaram todas as Comunidades Intermunicipais (CIM) da Região Norte, incluindo a AMP (Área Metropolitana do Porto) com a excepção da CIM Douro, da CIM Ave e da CIM Cávado e outra no Hotel Tuela-Porto a 2011.02.01, na qual participaram editores/jornalistas de diversos órgãos de comunicação social, nomeadamente Jornal de Noticias, Publico, Grande Porto, Rádio Renascença, Agencia Lusa e Porto Canal.

V. RESULTADOS

V.1. "FOLLOW UP" DA AVALIAÇÃO EX-ANTE

43. O ON.2 incorpora e rege a sua operacionalização pelos principais documentos normativos nacionais e comunitários estabelecidos para o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e para os respectivos Programas Operacionais. Neste contexto, assumem particular relevância o Decreto-lei 312/2007, de 17 de Setembro que estabelece o modelo de governação e o Regulamento Geral do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo de Coesão, documento normativo que estabelece as modalidades de aplicação a Portugal dos fundos FEDER e Fundo de Coesão, em coerência com as disposições regulamentares comunitárias aplicáveis.
44. O modelo de governação e funcionamento do ON.2, embora em muitos aspectos sugerindo uma continuidade das anteriores experiências de programação de fundos comunitários, apresenta em vários aspectos da sua governação e dos instrumentos de política importantes saltos qualitativos comparativamente a experiências anteriores.
45. Em sede da Avaliação Ex-ante do ON.2 teceram-se as primeiras considerações em torno de tais mudanças, alertando-se para as mais-valias daí decorrentes, mas também para perdas e riscos potenciais, mormente para as que poderiam tornar-se constrangimentos à superação das principais debilidades identificadas na Região Norte. Neste contexto, aproveitando a oportunidade que constitui este estudo de avaliação da operacionalização do ON.2, importa agora validar as questões levantadas no anterior exercício de avaliação, no que concerne especificamente à nova arquitectura institucional e ao modelo de constituição e funcionamento das parcerias, a um tempo, procurando avaliar as principais consequências daí resultantes e, a outro tempo, visando a formulação de recomendações que possam prevenir eventuais efeitos perversos das mudanças ocorridas.

V.1.1.Questão de Avaliação 1.1

QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	QUESTÕES COMPLEMENTARES E DE SUPORTE
Será que o modelo "uniforme e impositivo" de governação dos PO Regionais "poderá comprometer a densificação institucional e o reforço do modelo regional de governação, que permitam colmatar pontos fracos da Região Norte repetidamente identificados em anteriores programas operacionais em sede das respectivas avaliações"?	O estabelecimento de Regulamentos Específicos uniformes ao nível nacional permitiu superar os pontos fracos da Região Norte, nomeadamente em termos institucionais? Ou, pelo contrário, agravou-os? Que mecanismos de densificação institucional e de reforço do modelo regional de governação têm sido adoptados? Concorrem para debelar as fragilidades institucionais que têm marcado a Região, na última década, e para uma melhor operacionalização e territorialização das políticas públicas?

V.1.1.1. Avaliação

46. O objectivo central deste ponto consiste em clarificar as vantagens e desvantagens decorrentes do modelo de governação do ON.2, designadamente, os seus contributos para a densificação institucional e para a consolidação de um modelo regional de governação, o que pressupõe o reforço do papel dos actores regionais e a promoção de uma participação mais activa e de cooperação entre tais actores, designadamente, Administração Pública, empresas, associações e outros organismos e instituições, na implementação das políticas públicas no contexto do ON.2.
47. O reforço dos actores regionais assume uma dupla relevância. Por um lado, traduz-se num incremento da massa crítica regional, promovendo a competitividade e a afirmação da Região. Por outro lado, criando

condições para que o nível regional tenha maior capacidade de assegurar a governação das políticas públicas, aumentando a sua territorialização.

I. Modelo de Governação

48. O modelo de governação tem um papel determinante na implementação do Programa e consequentemente no cumprimento dos objectivos do ON.2.

49. A arquitectura do modelo de governação do ON.2 foi definida ao abrigo do Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro (alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de Abril), que estabelece o modelo de governação do QREN e dos respectivos Programas Operacionais. Esta necessária concordância com as disposições comunitárias e nacionais fundamenta uma arquitectura do modelo de governação do ON.2 idêntica à dos restantes PO Regionais do Continente, sendo constituído pelos seguintes órgãos (Ver Anexos):

- ✓ A Comissão Ministerial de Coordenação (CMC) dos Programas Operacionais Regionais do Continente, à qual compete a direcção política do ON.2;
- ✓ O Observatório do QUEN, responsável pela coordenação e monitorização estratégica do QREN, presidindo à Comissão Técnica de Coordenação do QREN;
- ✓ A Comissão de Aconselhamento Estratégico (CAE) Regional do Norte responsável pelo aconselhamento estratégico no decurso da execução do ON.2;
- ✓ A Autoridade de Gestão (AG), constituída pela Comissão Directiva e por um conjunto de Secretários Técnicos, tendo como funções a gestão e o acompanhamento da execução do ON.2;
- ✓ A Comissão de Acompanhamento do Programa que tem como funções assegurar a eficácia e a qualidade na execução do ON.2;
- ✓ A Autoridade de Certificação, que é um dos órgãos de monitorização do ON.2, sendo constituída pelo Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR);
- ✓ A Autoridade de Auditoria, que representa outro dos órgãos de monitorização do ON.2, é constituída pela Inspecção Geral das Finanças (IGF) e tem como funções validar a conformidade do sistema de gestão e assegurar o controlo e a realização de auditorias ao ON.2;
- ✓ O Centro de Observação das Dinâmicas Regionais, que desempenha uma multiplicidade de funções, nomeadamente de acompanhamento e monitorização, estratégica e operacional, do Programa.

50. Esta arquitectura configura uma estrutura orgânica e funcional com algumas diferenças da que vigorava no período de programação anterior, assinalando-se um reforço da centralização de funções. Porém, este modelo apresenta uma multiplicidade de transformações que vai muito além da sua mera estrutura orgânica e funcional, cuja compreensão se revela importante para o entendimento das implicações daí decorrentes para a resolução das debilidades de articulação e da participação dos actores regionais na operacionalização do ON.2.

51. A criação de uma Comissão Ministerial de Coordenação (CMC) dos Programas Operacionais Regionais, constituída por diversos Ministros, representa uma das maiores alterações face às anteriores experiências de programação.

52. Compete à CMC desempenhar as funções de coordenação política global da execução do ON.2, de aprovação dos Regulamentos Específicos, de confirmação da decisão de financiamento das tipologias de investimentos e de acções, entre outras. Tal agregação de funções, determinantes na gestão dos Programas Operacionais, ainda que concorrendo para maior homogeneidade das actuações de desenvolvimento à escala regional, potencia um maior centralismo político na gestão dos fundos comunitários.

53. A Comissão de Aconselhamento Estratégico (CAE) Regional do Norte tem como função principal promover a concertação regional no âmbito do desenvolvimento económico, social e territorial, assegurando o envolvimento dos actores relevantes. Por essa razão, este órgão é composto por diversas entidades, nomeadamente: pelo membro do Governo responsável pelo desenvolvimento regional; pelo Presidente da CCDR Norte; por representantes de instituições regionais de ensino superior, de empresas, sindicatos e de cada associação de municípios das NUTS III.

54. A constituição da CAE representa a preocupação em assegurar o envolvimento dos organismos da Administração Central e Local e das estruturas desconcentradas nas opções de desenvolvimento regional,

uma vez que este órgão agrega funções de acompanhamento da execução do ON.2, de apreciação das propostas da Comissão Directiva relativas à definição das tipologias de investimento, de análise dos contratos de delegação de competências e de emissão de pareceres sobre os Programas Territoriais de Desenvolvimento (PTD).

55. Todavia, a operacionalização deste órgão deparou-se com algumas limitações. Enquanto nos primeiros anos do Programa, a CAE foi operacionalizada, não só em termos de validação e apreciação de propostas e emissão de pareceres no âmbito das funções que lhe respeitam, como também pela realização de reuniões centradas na avaliação da implementação do Programa e no contributo do PO para o combate à crise económica, mais recentemente tem-se cingindo às funções administrativas, uma vez que as reuniões de concertação deixaram de se realizar. A constituição da CAE representa um avanço do modelo de governação vigente, em termos práticos, no entanto, a sua actuação encontra-se bastante cingida não contribuindo, por isso, tanto quanto seria desejável para o reforço do modelo regional de governação.

56. Esta questão assume maior significado no quadro em que não existindo Unidade de Gestão, a CAE deveria assumir um papel central enquanto órgão de escrutínio e divulgação pública das políticas em curso e de reflexão sobre as problemáticas que marcam a Região, no seio do ON.2. Não funcionando na sua plenitude, gera um *deficit* de escrutínio público (por exemplo, deixa de existir um órgão onde os municípios se possam pronunciar e apresentar/reflectir sobre prioridades de politica pública e onde se possam desenvolver processos de contraditório). De igual modo, as actividades e os processos desenvolvidos pelo CODR poderiam possuir um melhor respaldo institucional (na ausência de reuniões ou face ao seu conteúdo programático, estas produções ficam de algum modo menorizadas e não geram consequências que se repercutam no Programa e nas opções de Gestão). Releve-se, contudo, que essa discussão em torno das políticas públicas, esse escrutínio, são de algum modo assegurados noutros órgãos e fóruns externos ao ON. 2 (o CODR produz informação que é vertida/apresentada noutros órgãos regionais, de que é exemplo o Conselho Regional).

57. A actividade da CAE é apoiada pelo Centro de Observação das Dinâmicas Regionais (CODR) do ON.2, o qual tem como finalidade, entre outras, acompanhar a execução e os efeitos regionais das políticas públicas e dos respectivos instrumentos em termos de desenvolvimento económico, social e territorial na Região Norte, em particular as operações financiadas pelo PO, assim como desenvolver análises centradas nas mudanças daí decorrentes.

58. A constituição formal dos CODR foi decidida pela CMC dos PO Regionais, a 15 de Dezembro de 2008, tendo no caso da Reunião Norte sido formalizado na reunião realizada pela CAE em 2009. Contudo, no caso desta Região, muitas das actividades do CODR vinham já sendo desenvolvidas pelo Centro de Avaliação de Políticas e Estudos Regionais. Atendendo a que desde a fase de preparação e negociação do actual período de programação estava prevista, no modelo de governação do QREN e do PO da Região Norte, a constituição de um CODR, criou-se inicialmente o Centro de Avaliação de Políticas e Estudos Regionais (Artigo 6º do Despacho 17.802/2007 de 13 de Agosto de 2007), integrado na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN).

59. O exercício das competências do CODR caracteriza-se pelo desenvolvimento de inúmeras actividades, agrupáveis, na maior parte dos casos, em dois domínios: i) iniciativas de análise e de reflexão estratégica sobre o desenvolvimento económico, social e territorial, monitorizando a evolução regional tanto dos aspectos de natureza conjuntural, como de natureza estrutural; ii) acompanhamento da execução dos efeitos regionais das políticas públicas. No âmbito destas competências, o CODR tem desenvolvido numerosas iniciativas que vão desde a continuidade do projecto "Norte Conjuntura", às "Sínteses Temáticas", passando pela colaboração activa com a Autoridade de Gestão do ON.2 na elaboração do Plano de Avaliação, na contribuição para a elaboração do Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO 2007-2013. Acresce que o CODR, na multiplicidade de funções que desempenha, possui um relevante papel na coordenação do processo de monitorização estratégica e, inclusive, operacional do ON.2 (por exemplo, na propostas de definição de indicadores, na produção de partes muito significativas dos Relatórios de Execução - análises de contexto ou ao nível das EEC, ou na representação da AG em diversos órgãos regionais e nacionais). Releve-se, ainda, o papel deste órgão enquanto entidade responsável pela dinamização, avaliação e acompanhamento dos PROVERE (incluindo análise de candidaturas), na articulação e concertação com diversos actores regionais, e enquanto responsável pela "unidade de avaliação interna" do Programa, assegurando o processo estratégico e operacional (produção de Planos

de Avaliação e respectivos Cadernos de Encargos/Especificações Técnicas, acompanhamento e aprovação dos processos avaliativos, …).

60. De destacar ainda o estabelecimento de múltiplas articulações entre o CODR e o Observatório do QREN, aspecto essencial para o cumprimento dos resultados ambicionados com a sua constituição.

61. Do exercício avaliativo, conclui-se que a constituição do CODR representa uma mais-valia em termos de acompanhamento e monitorização dos efeitos regionais do ON.2. Acresce a utilidade da informação produzida, pela sua relevância para a operacionalização do Programa, bem como a capacidade de internalização de múltiplas funções.

62. O modelo de governação do ON.2 configurou igualmente mudanças no domínio da Autoridade de Gestão (AG). Regista-se, desde logo, a recomposição deste órgão. No Quadro Comunitário anterior, esta era constituída pelo gestor do PO, que no caso da Região Norte era também o Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, responsável pela gestão técnica, administrativa e financeira do PO, sendo a sua actividade apoiada pelos gestores de cada eixo (excepção feita ao Eixo Prioritário III, relativo a Investimentos e Acções de Desenvolvimento Regionalmente Desconcentrados, no qual essas competências eram desempenhadas directamente pelo Gestor do PO), os quais, por sua vez, beneficiavam do apoio de Unidades de Gestão. No contexto do ON.2, a AG tem um presidente, função desempenhada pelo Presidente da CCDRN, que é também o Gestor do ON.2, e configura uma Comissão Directiva (CD) que é apoiada por Secretariados Técnicos (segundo o Decreto-Lei 74, de 22 de Abril de 2008, o Presidente possui competências próprias, autónomas no seio da CD).

63. Desta recomposição, a alteração que mais ressalta reside no facto da Comissão Directiva ser constituída, para além do Presidente da CCDRN, por dois vogais, designados pela CMC do PO, e por outros dois vogais indicados pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). O requisito conceptual de participação dos municípios na Comissão Directiva é indicativo de um reforço do envolvimento da Administração Local na condução do ON.2, aspecto favorável à articulação institucional e ao robustecimento do modelo regional de governação.

64. No domínio da gestão assinalam-se ainda outras mudanças, como o facto da execução da gestão técnica, administrativa e financeira que, no contexto do QCA III foi contratualizada com entidades públicas e privadas, como por exemplo com o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), mediante a celebração de contratos-programa, no actual período de programação foi objecto de delegação de competências em Organismos Intermédios, mais especificamente nas Comunidades Intermunicipais ou em entidades como o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IAPMEI), o Turismo de Portugal, a Agência de Inovação (ADI) ou ainda a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP).

65. Conceptualmente, o modelo de governação evidencia uma preocupação em assegurar o envolvimento da Administração Local na gestão do Programa. Este facto encontra-se em linha de continuidade com o anterior quadro de programação, uma vez que as Unidades de Gestão integravam representantes das diversas NUTS III da Região e algumas das principais entidades sectoriais. A presença de representantes da ANMP na Comissão Directiva (vogais), ainda que contribuindo para leituras próximas das necessidades dos Municípios ao nível da decisão e gestão do PO, traduz-se numa perda das mais-valias que decorriam do funcionamento das Unidades de Gestão, sobretudo, do efeito pedagógico e de reflexão em matéria de gestão de fundos comunitários gerado pela participação dos próprios Presidentes de Câmaras Municipais, e pelos momentos de negociação que existiam nas Unidades de Gestão.

66. Também no processo de decisão foram introduzidas mudanças em relação ao modelo de gestão anterior, manifestando estas impacte diferenciado.

67. Em primeiro lugar, assinalou-se uma simplificação do processo de decisão dado as deliberações de aprovação do financiamento deixarem de estar sujeitas a homologação dos Ministérios que tutelam o sector em causa, como ocorria no anterior período de programação, para passarem a ser da competência da Autoridade de Gestão com competências delegadas, excepção feita à aprovação das operações com relevância financeira e de objectivos, que sendo proposta pela AG ficam sujeitas a confirmação pela CMC. Esta mudança traduz-se num aspecto positivo, na medida em que contribui para a agilização processual, até porque no caso da Região Norte, verificou-se que a homologação ministerial, na maioria dos casos, não introduzia alterações à proposta de decisão dos coordenadores e do Gestor do ON.

68. Entre as mudanças menos positivas, destaca-se a perda de competências da AG para, em negociação com os actores regionais, introduzir reajustamentos, quando considerado oportuno, nos normativos dos processos de decisão. Tal decorre da supressão dos Complementos de Programação, passando os normativos de decisão a ser constituídos pelos Regulamentos Específicos, que são definidos pela CMC de modo uniforme para a totalidade dos PO do Continente.

69. No passado, o Complemento de Programação, documento técnico que regulava a gestão e a monitorização estratégica do Programa Operacional, era construído e ajustado com a participação directa da AG, excepção feita à componente respeitante ao Eixo Prioritário III. Deste modo, existiam as condições para que a AG pudesse introduzir os ajustamentos necessários, o que se revelou, de um modo geral, adequado à macro gestão do Programa. Já no caso do Eixo Prioritário III a opção de não envolvimento da AG e dos Coordenadores Regionais Sectoriais na concepção do Complemento de Programação, mesmo estando assegurada a sua participação na introdução de reajustamentos, promoveu dificuldades em termos de adaptação de algumas das tipologias de projectos, dos critérios de selecção e das metas quantificadas às especificidades regionais.

70. Assim a produção centralizada de Regulamentos Específicos nacionais, sem qualquer envolvimento da AG ou de outros órgãos regionais, promove retrocessos face ao período anterior, tais como: mecanismos de decisão mais morosos, decorrentes do envolvimento das estruturas centrais na sua definição; a adopção de tipologias mais uniformes ao nível nacional e, subsequentemente, um maior desfasamento das mesmas face às especificidades regionais. Neste campo de actuação, as mudanças introduzidas ao fomentarem uma abordagem "*top-down*", induziram uma menor territorialização das políticas públicas viabilizadas pelo ON.2.

71. Uma segunda mudança de cariz mais negativo reside na selecção das candidaturas. No período 2000-2006, competia aos gestores dos eixos prioritários, aos coordenadores das AIBT e aos coordenadores regionais do Eixo Prioritário III, em estreita interacção com a AG, definir os procedimentos de apreciação das candidaturas, onde se explanavam os critérios de admissibilidade e elegibilidade. Estes documentos assumiam diferentes formas, uma das mais positivas foi a de definição de enquadramentos regulamentares consensualizados em sede da Unidade de Gestão, adoptada pelos Eixos Prioritários I, II e III (muito embora no caso do Eixo Prioritário III se tenha também enveredado pela opção de produção e publicação de legislação nacional de enquadramento). Atendendo a que a Unidade de Gestão contemplava representantes das diversas NUTS III da Região e algumas das principais entidades sectoriais com pertinência para o efeito, assegurava-se, desde logo, que os documentos de enquadramento das candidaturas reflectiam a perspectiva territorial e sectorial. Importa notar que todo o processo de formulação e apresentação de candidaturas, bem como a sua apreciação e selecção, beneficiava de uma considerável flexibilidade que permitia um processo negocial.

72. Pelo contrário, no actual período de programação verifica-se que a gestão do ON.2 apresenta a quase totalidade dos seus procedimentos de formulação de candidaturas e de análise e admissão regulamentados, segundo regras e parâmetros normalizados ao nível nacional, existindo uma menor margem para a intervenção das entidades regionais e locais. Sendo as candidaturas do ON.2 seleccionadas por concurso, em resposta aos Avisos/Convites lançados pela AG, o processo de formulação de candidaturas, bem como de selecção dos beneficiários encontra-se regulamentado e centralizado.

73. O modelo de governação vigente contempla a possibilidade da AG delegar algumas competências específicas em Organismos Intermédios (OI)[1]. A delegação de competências em OI pode processar-se por duas vias: no contexto da gestão dos Sistemas de Incentivos; através de subvenção global no âmbito da contratualização intermunicipal.

74. A delegação de competências em OI pela AG do ON.2 processou-se no segundo ano do corrente período de programação comunitária. Em Julho de 2008, a AG incumbiu, através de protocolos, competências relacionadas com a gestão do ciclo de vida das operações nos OI intervenientes na Gestão dos Sistemas de

[1] Entendendo-se por "Organismos Intermédios" qualquer organismo ou serviço público ou privado que actua sob a responsabilidade da AG relativamente aos beneficiários que executam as operações, estes têm como principais competências apoiar a AG desempenhando, por isso, funções de definição das especificações técnicas e administrativas que enquadram as operações dos beneficiários, contratam e acompanham a execução, exercem o controlo, designadamente, financeiro, sobre a execução e avaliam as realizações e os resultados alcançados.

Incentivos (IAPMEI, AICEP, Turismo de Portugal e ADI). Em Dezembro do mesmo ano, a AG delegou competências através da contratualização com subvenção global à Área Metropolitana do Porto (AMP) e às Comunidades Intermunicipais (Ave, Cávado, Douro, Tâmega e Sousa, Minho-Lima e Trás-os-Montes).

75. Esta delegação de competências constitui-se como um mecanismo de descentralização em matéria de gestão de fundos comunitários, embora a sua implementação tenha enfrentado dificuldades. Embora muitas dessas dificuldades se encontrem já superadas, importa destacar a complexidade que tem marcado o processo de contratualização com as CIM, bem como a menor celeridade na avaliação e aprovação das candidaturas, por parte das CIM, comparativamente com o verificado nos Sistemas de Incentivos. Não obstante o bom desempenho assinalado em matéria de aprovação de candidaturas pelos OI intervenientes na Gestão dos Sistemas de Incentivos, o acompanhamento das operações tem registado dificuldades, decorrentes do acompanhamento estar alargado ao âmbito dos vários Programas Operacionais, gerando-se uma maior morosidade.

76. No que concerne ao processo de contratualização com as CIM/AMP, a sua implementação apresentou alguma complexidade. Para tal têm concorrido inúmeros factores como o atraso no arranque deste processo, dado que o documento orientador (Orientações para a Contratualização com Subvenção Global entre as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais e as Associações de Municípios) só foi aprovado em 19 de Março de 2008, e a assinatura dos Contratos de Delegação de Competências com Subvenção Global celebrados entre a Autoridade de Gestão e as diversas CIM/AMP apenas se realizou em 19 de Dezembro de 2008.

77. A este atraso acresceram outras fragilidades, designadamente, o facto de aquando da assinatura dos Contratos de Delegação de Competências, as CIM não terem as suas estruturas definidas. Ultrapassadas estas dificuldades iniciais, no início de 2010, houve uma avocação de competências das CIM/AMP para a AG, em virtude da exigência por parte da Comissão Europeia de clarificação deste processo. Este facto, embora não comprometendo a contratualização, acabou por obstaculizar o processo e desencadear factores de incerteza no seio das CIM/AMP.

78. O acompanhamento do ON.2 é assegurado por uma Comissão criada para esse efeito, competindo-lhe garantir a qualidade de execução e fazer o acompanhamento do PO. Assinala-se uma certa continuidade deste órgão face ao quadro de programação comunitário anterior, uma vez que já existia uma Comissão de Acompanhamento (CA) dos PO.

79. À semelhança do que se verificou no QCA III, a CA apresenta uma estrutura diversificada, quer em termos sectoriais como territoriais. Não obstante estas características, comparativamente ao período 2000-2006, verificou-se uma importante redução do número de entidades envolvidas, o que constitui um aspecto positivo, uma vez que tal situação no passado comprometia a agilização do processo de participação.

80. Na generalidade, as actividades desenvolvidas pela CA têm respondido efectivamente às suas competências, tendo-se centrado, sobretudo, na análise e aprovação dos relatórios anuais de execução e na análise e aprovação dos critérios de selecção das operações. Examina ainda os progressos realizados na prossecução dos objectivos do PO.

81. O modelo de governação do ON.2 contempla também órgãos de monitorização que integram duas autoridades. A Autoridade de Auditoria, função desempenhada pela Inspecção-geral de Finanças (IGF), é a entidade responsável em realizar as auditorias e controlo ao funcionamento e gestão do Programa. A Autoridade de Certificação, que é da competência do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR), tem como missão assegurar todo o trabalho de certificação.

82. Em síntese, o actual modelo de governação revela um considerável estado de maturação, com importantes avanços, embora em linha de continuidade com muitas das experiências operacionalizadas no passado. Destacam-se como as suas principais vantagens a constituição de novos órgãos, sobretudo, a Comissão de Aconselhamento Estratégico e o Centro de Observação das Dinâmicas Regionais, sintomáticos da valorização do escrutínio público do Programa. Porém, importantes fragilidades são também identificadas, nomeadamente: o facto da Comissão de Aconselhamento Estratégico não se encontrar plenamente operacionalizada, facto que em muito compromete o desejável escrutínio público; a supressão das Unidades de Gestão e das mais-valias que decorriam do seu modelo de funcionamento, sobretudo, em termos pedagógicos para os próprios representantes dos Municípios que aí estavam presentes e a possibilidade de negociação então existente; e ainda o facto de toda a produção regulamentar, que controla o processo de

decisão, passar a ser da competência da Comissão Ministerial de Coordenação, retirando flexibilidade e capacidade de ajustamento da Autoridade de Gestão às especificidades da Região e das sub-Regiões.

II. Regulamentos Específicos

83. A segunda componente da presente questão de avaliação centra-se na avaliação da metodologia de estabelecimento dos Regulamentos Específicos (RE). Face à notoriedade que é atribuída aos RE, resultante destes constituírem instrumentos centrais na operacionalização do ON.2, visto que neles se define o âmbito dos investimentos a apoiar no quadro do Programa Operacional e, por isso, desempenham um papel fundamental na qualidade e orientação do ON.2, importa avaliar a sua metodologia de estabelecimento.

84. Esta metodologia obedece a procedimentos específicos claramente definidos, sendo os RE, relativos a tipologias de investimento ou a acções susceptíveis de financiamento pelos PO, aprovados pela CMC, quase sempre ao nível nacional, de forma homogénea e simultânea para a totalidade dos Programas Operacionais Regionais do Continente e, muitas vezes, para os PO Temáticos, tendo em conta as orientações estabelecidas pela CMC e salvaguardadas as situações em que a referida aprovação é da responsabilidade do Conselho de Ministros. Neste contexto, assume um carácter de excepcionalidade o RE do Eixo II "Valorização Económica de Recursos Específicos" do ON.2, na medida em que se encontra especificamente vocacionado para o PO Regional do Norte, reflectindo a importância atribuída a recursos próprios da Região, sejam eles culturais, simbólicos, identitários, entre outros, no âmbito de estratégias regionais diferenciadas e sustentadas.

85. É a este nível que ocorre uma das transformações mais profundas no modelo de operacionalização do ON.2, face ao anterior período de programação, uma vez que se assinala uma perda de competências da AG para, em articulação com os principais actores regionais, conceber e introduzir ajustamentos nas elegibilidades do Programa.

86. Esta solução de gestão tem sido alvo de inúmeras críticas que apontam as suas limitações em termos de resposta às especificidades regionais, inviabilizando a prossecução da estratégia de desenvolvimento regional definida. Acresce que esta abordagem do tipo "*top-down*" não fomenta o envolvimento dos actores regionais na implementação do ON.2. A participação e o envolvimento destes actores é fundamental, sobretudo, num quadro actual em que os territórios e as populações se encontram em constantes processos de mudança. Neste sentido, considera-se que esta metodologia não promove o reforço do modelo regional de governação, bem como a territorialização das políticas públicas.

87. Não obstante a propensão para uma abordagem do tipo "*top-down*", este confere à Autoridade de Gestão margem de manobra na operacionalização dos RE, a avaliar pelas seguintes funções deste órgão:

- ✓ Aprovar as orientações técnicas, administrativas e financeiras relativas às candidaturas a financiamento pelo PO, no processo de apreciação das candidaturas;
- ✓ Propor as tipologias de investimentos cujas candidaturas a financiamento pelo PO são objecto de apreciação de mérito.

88. Confirmado o cunho de uma abordagem "*top-down*" na metodologia de estabelecimento dos RE, procurou-se, no entanto, verificar a adequabilidade dos RE às especificidades regionais, de forma a atestar a pertinência desta metodologia. Subsequentemente, adoptaram-se dois procedimentos de análise complementares: i) análise da adequabilidade dos RE às principais debilidades regionais; ii) análise do grau de incorporação nos RE das opções de desenvolvimento estratégico preconizadas em sede de programação do ON.2.

89. Quanto ao primeiro destes procedimentos, a coerência entre os RE e os pontos fracos da Região Norte (Ver Anexos) evidencia uma adequabilidade dos objectivos e as tipologias de operações a financiar estabelecidas nos RE às debilidades regionais, que é corroborada em quatro evidências, designadamente: i) todos os RE apresentam coerência com pelo menos um dos pontos fracos da Região; ii) a maioria dos RE (23 de um total de 32) apresenta uma correlação forte com pelo menos um desses pontos fracos, evidenciando um contributo directo e incisivo para a sua resolução, e 5 RE manifestam uma correlação forte com dois ou mais pontos fracos; iii) há uma pluralidade de correlações, a avaliar pelo facto da maioria dos RE (26) evidenciar uma alinhamento com dois ou mais pontos fracos, embora sejam correlações de intensidade variável. Somente 6 RE têm adequabilidade com um único ponto fraco, sendo o da Energia, Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos (Acções Materiais), Prevenção e Gestão de Riscos

Naturais e Tecnológicos (Acções Imateriais), Reabilitação de Locais Contaminados e Zonas Extractivas, Saúde e Património Cultural. Contudo, entre estes RE somente os 2 primeiros revelam uma coerência fraca; iv) a orientação dos RE beneficia particularmente dois pontos fracos da Região, nomeadamente, o ritmo de crescimento económico e os baixos níveis de qualificação dos recursos humanos, o que se encontra estreitamente associado à própria conjuntura macroeconómica recessiva.

90. Observando a coerência entre os objectivos e as tipologias dos RE e os objectivos específicos estabelecidos para cada um dos Eixos Estratégicos do ON.2 (ver Anexos), os resultados obtidos permitem aferir que os objectivos específicos identificados para a Região em sede de programação encontram-se vertidos nos RE, criando-se por esta via as condições necessárias à sua operacionalização. Esta constatação decorre das seguintes conclusões:

- ✓ A totalidade dos RE esboça uma coerência com um ou mais dos objectivos específicos definidos no âmbito na estratégia de desenvolvimento regional, em sede de programação;
- ✓ Os RE respondem simultaneamente a múltiplos objectivos específicos;
- ✓ Assinala-se uma adequabilidade significativa dos RE às áreas de intervenção privilegiadas no ON.2, dada a coerência forte dos RE com pelo menos um dos objectivos específicos;
- ✓ Os RE têm incidido de forma diferenciada nas várias áreas de intervenção do ON.2, verificando-se que a valorização e qualificação ambiental e a qualificação dos serviços colectivos territoriais de proximidade são os objectivos específicos mais reflectidos nos RE;
- ✓ O objectivo específico de modernização do governo electrónico e melhoria da relação das empresas e dos cidadãos com a administração desconcentrada e local é o que apresenta menor transversalidade nos diversos RE (a par do objectivo específico de capacitação da Autoridade de Gestão para o eficaz desenvolvimento das suas competências, mas que pela sua especificidade no contexto do ON.2 não é considerado).

91. Os resultados do inquérito aplicado aos beneficiários do ON.2 permitiram também corroborar estas evidências. Verificou-se que a grande maioria dos beneficiários (71%) confirma que os projectos/intenções de investimento se enquadram nos domínios e tipologias elegíveis para financiamento.

92. Entre os beneficiários que mencionaram o "não enquadramento" de alguns projectos no ON.2, os principais domínios não elegíveis indicados foram a cultura, o património e o desporto, seguidos de uma diversidade de projectos na área da economia e da inovação. Esta evidencia a existência de uma certa desadequação entre algumas das prioridades dos actores regionais e a estratégia regional estabelecida para o período 2007-2013.

93. Sublinhe-se, contudo, que não obstante se conclua que ao nível dos objectivos e tipologias existe coerência entre os Regulamentos Específicos e a arquitectura do Programa (excepção feita à problemática em torno da arquitectura dos Sistemas de Incentivo – por exemplo, em sede de programação estavam previstos indicadores para sistemas de incentivo no domínio do turismo, no Eixo II, que acabaram por transitar para o Eixo I, e consequentemente não foi produzida regulamentação especifica no Eixo II com esse propósito), as questões com verdadeiro impacte na operacionalização do Programa colocam-se a uma outra escala, ao nível da pormenorização (por exemplo, nas modalidades de selecção, na normalização do regime de Avisos, nos critérios de selecção). Neste quadro, os Regulamentos Específicos deveriam possuir um carácter mais generalista, por exemplo circunscrever-se à definição dos objectivos e tipologias, deixando as questões específicas, de maior pormenorização, para definição em sede de Aviso de Concurso.

94. Face às conclusões anteriores, é possível atestar que o estabelecimento dos RE revela uma abordagem do tipo "*top-down*", uma vez que são produzidos pela CMC para responderem a todos os Programas Operacionais Regionais do Continente. Acresce ainda que esta metodologia de estabelecimento dos RE é desprovida de um envolvimento e a participação dos actores regionais, aspecto que atesta tratar-se de uma abordagem centralizada e uniforme, fortemente impositiva para as Regiões do Continente.

95. Todavia, os procedimentos analíticos adoptados permitiram confirmar a adequabilidade e coerência dos RE às especificidades da Região, dada a correspondência entre os objectivos e tipologias dos RE e os pontos fracos da Região Norte, assim como com os objectivos específicos estabelecidos para esta Região preconizadas em sede de programação do ON.2. Concomitantemente, também os resultados do inquérito aplicado aos beneficiários do PO Norte permitiram corroborar esta adequabilidade.

96. A incorporação das especificidades regionais nos RE beneficia essencialmente da transversalidade de muitas das grandes debilidades às várias Regiões portuguesas e do facto dos RE apresentarem uma latitude assinalável, em detrimento de um procedimento genuinamente "*bottom-up*" que contemplasse o envolvimento dos actores regionais na sua estruturação. Contudo, a considerável abrangência de alguns RE representa, ao mesmo tempo, uma fragilidade, gerando uma inadequação de algumas das suas tipologias de operações elegíveis de financiamento às especificidades da Região. Trata-se de uma penalização que decorre da obrigatoriedade dos RE responderem genericamente às características das Regiões do Continente, que embora apresentando uma matriz de problemáticas comum, manifestam particularidades a que importa atender com vista a uma efectiva convergência.

97. A presente questão de avaliação confere particular notoriedade a determinadas fragilidades regionais, designadamente, às debilidades institucionais e às fraquezas do modelo regional de governação. Neste quadro, procedeu-se a uma análise individualizada da adequação dos RE a estes pontos fracos.

98. A partir da análise da coerência estratégica entre os objectivos e as tipologias de operações elegíveis dos RE do ON.2 e as debilidades em matéria de governança (Ver Anexos) obtiveram-se as seguintes conclusões:

- ✓ Cerca de 60% dos RE respondem às necessidades de densificação institucional e de reforço do modelo regional de governação, preconizando uma ou mais operações elegíveis de financiamento que contribuem para a supressão destes pontos fracos;
- ✓ O contributo dos RE para o reforço da governança na Região Norte oscila entre o directo e o indirecto, uma vez que alguns RE apresentam objectivos e tipologias de operações que contemplam estes pontos fracos, enquanto noutras situações, o contributo dos RE formaliza-se por via indirecta e dos impactes gerados pela sua operacionalização;
- ✓ O âmbito e as tipologias de operações elegíveis dos RE norteadas para estes pontos fracos revelam um largo espectro. Todavia, assinala-se uma forte incidência na dinamização da participação e cooperação dos actores regionais e locais, designadamente, no reforço e articulação entre as entidades do tecido produtivo e as instituições de ensino superior, o que se insere nos macro-objectivos de reforço da competitividade e inovação da economia regional que pautam o ON.2, à semelhança do que se assinala na economia portuguesa. Esta abrangência dos RE, ao possibilitar o financiamento de várias operações, constitui-se como bastante positivo;
- ✓ A coerência estratégica é transversal aos vários Eixos Prioritários do ON.2, ainda que com diferenças assinaláveis entre eles. Neste sentido, enquanto no Eixo Prioritário I, a tipologia de operações elegíveis que promove a supressão destes pontos fracos está centrada no incremento de novos actores regionais, em particular de empresas, e da articulação entre empresas e instituições do ensino superior e de investigação e desenvolvimento, no Eixo IV, a tipologia de projectos confere particular relevância à promoção da cooperação entre actores, seja ela potenciada pela constituição de parcerias, criação de equipamentos ou realização de fóruns e conferências;
- ✓ O Eixo II apresenta particular relevância, dada a unicidade do RE Valorização Económica de Recursos do ON.2 no contexto dos PO Regionais. Assinalando-se uma coerência estratégica entre o RE em causa e estas debilidades regionais, importará salientar que o mesmo contribui amplamente para a supressão destas fragilidades. O reforço dos actores regionais é atestado por múltiplas acções, nomeadamente, pela projecção à escala internacional dos activos regionais associados à cultura e à criatividade e pelas sessões de informação e seminários dirigidos a profissionais do sector turístico. Este RE visa também acções de promoção de cooperação entre os actores regionais, quer por via da dinamização de acções integradas em espaços de baixa densidade, quer por potenciar as vantagens da cooperação de empresas e de instituições geograficamente próximas que interagem no âmbito de um determinado sector de actividade. Pautado por uma assinalável abrangência, este RE responde amplamente às debilidades estruturais da Região;
- ✓ Os RE, por vezes, revelam-se generalistas e apresentam uma assinalável ambiguidade, aspecto indissociável da obrigatoriedade dos RE em assegurarem uma aplicação transversal a todos os Programas Operacionais Regionais do Continente.

99. Perante tais ilações, conclui-se que em virtude da forma de implementação dos RE ser centralizada e uniforme para a totalidade do Continente, a sua adequação e contributo para a supressão das debilidades institucionais e de reforço do modelo regional de governação apresenta algumas limitações, pois muito

embora abordando domínios problemáticos, comuns às várias Regiões, promove respostas pouco ajustadas às especificidades regionais, não obstante lhe estar afecta a competência de fixar normas mais restritivas. Sublinhe-se, contudo, que a existência do Eixo Prioritário II e do Regulamento Específico "Valorização Económica dos Recursos Específicos" permite dar uma resposta efectiva a muitas das especificidades regionais e a alguns dos seus domínios prioritários de intervenção.

VI.1.1.2. Conclusões e Recomendações

Síntese Conclusiva
O modelo de governação do ON.2 revela um considerável estado de maturação, contendo algumas melhorias face ao período anterior, embora em linha de continuidade com muitas das experiências aí operacionalizadas. Contudo, trata-se de um modelo mais uniforme, marcado por uma visão "*top-down*", que embora não comprometendo a densificação institucional e o reforço do modelo regional de governação, apresenta vários retrocessos face aos ganhos anteriormente alcançados. No que trata ao estabelecimento dos Regulamentos Específicos, embora se verifique uma adequação dos Regulamentos Específicos às especificidades da Região Norte, a sua implementação figura-se excessivamente centralizada e homogénea para os vários Programas Operacionais Regionais do Continente. Tratando-se de um processo de planeamento de abordagem "*top-down*", os Regulamentos Específicos produzidos manifestam-se excessivamente generalistas, promovendo respostas pouco ajustadas às especificidades da Região Norte e das suas sub-regiões. A existência do Eixo Prioritário II e do Regulamento Específico "Valorização Económica dos Recursos Específicos" permite dar uma resposta efectiva a muitas das especificidades regionais e a alguns dos seus domínios prioritários de intervenção.

Quadro de Recomendações Especificas	
Contextualização	**Recomendações**
✓ O modelo de governação comporta assinaláveis alterações face ao anterior período de programação, não obstante, se encontrar em diversos aspectos em linha de continuidade. É na Autoridade de Gestão que se encontram algumas das mudanças mais significativas, sendo algumas destas reconhecidamente vantajosas, como o processo de contratualização com Organismos Intermédios, uma vez que contribuem para um maior escrutínio público do Programa. Todavia, outras alterações representaram retrocessos, nomeadamente, a perda de competências para conceber e introduzir reajustamentos nos normativos dos processos de decisão, dada a maior centralização destas funções na Comissão Ministerial de Coordenação.	✓ Reforçar as competências da Autoridade de Gestão na concepção e reajustamento dos normativos dos processos de decisão, dadas as vantagens reconhecidas, no período de programação anterior, de envolvimento dos actores regionais neste processo.
✓ Uma das mais importantes melhorias do actual modelo de governação consistiu na criação da Comissão de Aconselhamento Estratégico. Importante fórum de concertação estratégica, este órgão permite o escrutínio público do Programa. Contudo, a sua operacionalização tem-se deparado com algumas limitações, que inviabilizam a plenitude da sua acção.	✓ Operacionalizar em toda a sua plenitude, a Comissão de Aconselhamento Estratégico, retomando as reuniões de concertação estratégica.

V.1.2 Questão de Avaliação 1.2

QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	QUESTÕES COMPLEMENTARES E DE SUPORTE
Que papel poderão ter desempenhado a Comissão de Acompanhamento, a Comissão de Aconselhamento Estratégico, o Pacto para a Competitividade da Região do Norte (e respectivas Agendas), as parcerias constituídas em sede das Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC) ou, mesmo, o processo de contratualização com as Comunidades Intermunicipais para a eliminação desses pontos fracos?	Quais as vantagens e inconvenientes dos modelos de funcionamento destas parcerias face aos de outras similares no período de programação anterior (Unidades de Gestão, Medidas da Administração Central Regionalmente Desconcentradas, etc)?

V.1.2.1. Avaliação

100. O objectivo desta questão de avaliação consiste em aferir em que medida as parcerias constituídas no contexto da ON.2, contribuem para robustecer os actores regionais, incrementando a massa crítica regional com capacidade de promover a competitividade da Região, bem como o reforço da sua capacidade em assegurar a governação das políticas públicas, uma das debilidades da Região Norte. Esta debilidade, evidenciada em anteriores períodos de programação, beneficiou das experiências de gestão de fundos comunitários, embora não tenha sido possível a sua supressão. No ON (2000-2006), o modelo de governação já visava o reforço da participação dos diversos actores regionais, sendo disso exemplificativas as Unidades de Gestão, as Medidas da Administração Central Regionalmente Desconcentradas e as AIBT.

101. Em conformidade com o quadro jurídico comunitário, designadamente, com o Artigo 11º do Regulamento (CE) N.º 1083/2006 do Conselho de 11 de Julho de 2006, os objectivos dos fundos comunitários são realizados no âmbito de parcerias, entre a Comissão Europeia e cada Estado-Membro e, quando se justifica, cada Estado-Membro organiza, em conformidade com as regras nacionais vigentes, parcerias com as autoridades (regionais e locais) e com diversos parceiros económicos e sociais. De acordo com este mesmo Regulamento, o desenvolvimento dos trabalhos em parceria abrange a preparação, a execução, o acompanhamento e a avaliação dos PO.

102. No caso do ON.2, a dinamização dos trabalhos em parceria exerce-se a três níveis (estratégico, de gestão e acompanhamento e de execução) envolvendo os actores mais representativos da Região, segundo formas e modelos de parcerias diversos.

Nível estratégico: o papel do Pacto Regional para a Competitividade do Norte

103. O primeiro nível a que se processa a lógica de parceria no âmbito do ON.2 é na definição da estratégia de desenvolvimento regional, sendo as parcerias estratégicas promovidas em sede do Pacto Regional para a Competitividade do Norte.

104. Finda a fase inicial da iniciativa Norte 2015, deu-se início à operacionalização da "Estratégia de Desenvolvimento Regional Norte 2015", através de acções, entre as quais se destaca o "Pacto Regional para a Competitividade do Norte". Visando promover a dinamização e seguimento de planos de acção plurianuais em Agendas Prioritárias para a Competitividade da Região Norte, verifica-se que a sua operacionalização se insere numa linha de continuidade com a metodologia adoptada pela Estratégia Norte 2015, dado o forte envolvimento dos principais actores regionais.

105. Com um modelo de governação composto por quatro órgãos (Conselho de Coordenação Inter-Sectorial, Comité de Pilotagem por Plano de Acção, Comissão de Acompanhamento por Plano de Acção e Conselho Regional), a operacionalização do Pacto tem beneficiado da participação dos seus órgãos. De destacar, o papel desempenhado pelo Conselho de Coordenação Inter-sectorial, onde estão presentes os dirigentes dos serviços desconcentrados da Administração Central na Região Norte, e pelo Conselho Regional, no qual estão representados todos os Municípios da Região, assim como as universidades, as associações socioeconómicas e socioprofissionais, as Organizações Não-Governamentais na área do ambiente e do desenvolvimento rural e local.

106. Estes órgãos que se reuniram regularmente em 2008 e 2009, têm promovido análises, acções de informação e debates relativos à conjuntura económica regional, sobre a aplicação do QREN e execução do ON.2 e dos PO Temáticos na Região e sobre a implementação do Pacto Regional. A operacionalização destes órgãos, ao promover o envolvimento dos principais actores regionais, potenciando o escrutínio da execução do ON.2, bem como de outros instrumentos de política no âmbito do QREN, tem assegurado o desenvolvimento do trabalho em parceria ao nível estratégico.

Nível da gestão e acompanhamento: o papel da Comissão de Aconselhamento Estratégico, da Comissão de Acompanhamento e da Contratualização com as Comunidades Intermunicipais

107. O segundo nível em que ocorre a dinamização dos trabalhos de parceria no ON.2 respeita à gestão e ao acompanhamento do Programa. Neste nível o trabalho em parceria tem sido desenvolvido, desde o

arranque do Programa, fundamentalmente, pelos órgãos de aconselhamento estratégico e de acompanhamento do Programa (Comissão de Aconselhamento Estratégico Regional do Norte e Comissão de Acompanhamento do ON.2) e através do processo de contratualização com as CIM/AMP.

108. Os trabalhos em parceria desenvolvidos pela Comissão de Aconselhamento Estratégico e pela Comissão de Acompanhamento efectivaram-se com o arranque do Programa Operacional Regional.

109. A constituição da Comissão de Aconselhamento Estratégico (CAE), na qualidade de fórum de concertação estratégica, representa um importante avanço face ao modelo de governação do período de programação anterior, uma vez que este órgão visa assegurar a articulação entre os organismos da Administração Central e Local e as estruturas desconcentradas, bem como a sua participação nas opções de desenvolvimento regional. A participação activa de inúmeras entidades confirma a importância deste fórum. Contudo, o facto de praticamente não reunir, não funcionar na sua plenitude, gera um *deficit* de escrutínio público e limita/menoriza as actividades e os processos desenvolvidos pelo CODR e as suas consequências para o desempenho do Programa).

110. Não obstante o avanço referido, a CAE assume-se como uma continuidade das experiências desenvolvidas pelas intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas, no anterior quadro de programação comunitária (não obstante as diferenças nas suas competências), uma vez que representa um esforço de concertação institucional regional e de reforço do modelo regional de governação. A composição destes órgãos representa uma forte similaridade entre si, pautada apenas por pequenas diferenças.

111. Em termos práticos, a operacionalização da CAE depara-se com diversos obstáculos, dada a dificuldade de articulação entre os vários membros, em particular, a dificuldade de compatibilização de agendas com o membro do Governo responsável pelo desenvolvimento regional, passando a sua operacionalização a cingir-se às funções de natureza mais administrativa, perdendo-se o notável contributo que derivava da formalização deste órgão. Todavia, muito embora a experiência das intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas tivessem sido consideradas positivas, também estas apresentaram, em alguns casos, dificuldades na sua operacionalização, destacando-se, sobretudo, as debilidades demonstradas na produção de reflexão empírica ao nível regional pelos diversos sectores, que enquadrasse estrategicamente a respectiva acção sectorial.

112. Em síntese, o modelo subjacente à CAE manifesta aspectos positivos, centrados na preocupação com a promoção da cooperação entre actores regionais, bem como o seu envolvimento na definição das opções de desenvolvimento regional. Por conseguinte, importa que se consigam superar as dificuldades que presentemente se colocam à sua operacionalização, de modo a que a formalização deste órgão concorra efectivamente para o reforço do modelo regional de governação.

113. A Comissão de Acompanhamento (CA) contempla também a dinamização do trabalho em parceria, sendo este órgão composto por uma estrutura bastante diversificada de actores regionais. Contudo, neste órgão não se assinalam mudanças consideráveis relativamente ao anterior período de programação, quer em termos de composição quer do seu funcionamento, excepção feita à redução do número de entidades representadas, o que correspondeu a uma alteração positiva perante a maior agilização de funcionamento.

114. O processo de contratualização com as CIM/AMP, na sequência da assinatura de contratos de delegação de competências por subvenção global com a Área Metropolitana do Porto e com as Comunidades Intermunicipais, corresponde a outro tipo de parceria na gestão e acompanhamento do ON.2.

115. O modelo de contratualização definido para o ON.2 seguiu o quadro normativo assente no Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro, nomeadamente, o estabelecido no seu Artigo 64.º, no qual se define, entre outros aspectos, que "*a delegação de competências de gestão implica o estabelecimento de subvenções globais e é celebrada com associações de municípios organizadas territorialmente de acordo com as unidades de nível III da NUTS*", o que em termos práticos determina o modelo orientador dos contratos de delegação de competências com subvenção global de todos os PO Regionais Objectivo Convergência do Continente.

116. A descentralização da gestão de fundos comunitários para as associações de municípios, enquadra-se numa generalização das experiências verificadas nas NUTS II de Lisboa e Vale do Tejo e do Algarve em anteriores períodos de programação, bem como numa continuidade das Acções Integradas de Base Territorial (AIBT), no período 2000-2006. De notar, no entanto, a persistência de algumas das dificuldades

anteriormente identificadas, nomeadamente, a sub-dotação de recursos humanos, que tende a persistir no modelo de parcerias de contratualização, agravada pela diminuta experiência dos Municípios na gestão dos fundos comunitários.

117. Não obstante, o modelo de contratualização com as CIM/AMP representa um avanço em termos conceptuais e operacionais face às AIBT, com importante destaque para a sua mais-valia de desconcentração de actividades de gestão e subsequente envolvimento das entidades de nível sub-regional. Estes avanços encontram-se em consonância com algumas das principais conclusões do Relatório Final do Estudo de Actualização da Avaliação Intercalar do ON (2000-2006), indicativa da necessidade de "*desenvolver as experiências de contratualização, alargando o modelo de desconcentração de competências e incrementando o nível de participação dos actores locais na concepção, definição e implementação do Programa Regional*".

118. O desenvolvimento do trabalho em parceria ao nível da gestão e acompanhamento do Programa encontra-se também em continuidade com as experiências de funcionamento das Unidades de Gestão no anterior quadro de programação. Note-se que estas estruturas contemplavam representantes das diversas NUTS III, assegurando a participação e a cooperação dos Municípios, contribuindo para a territorialização das políticas públicas.

119. Assim, tendo em consideração os resultados obtidos, procedeu-se ao aprofundamento do modelo das Unidades de Gestão, no que respeita a cada CIM/AMP. Como nas Unidades de Gestão, as CIM/AMP apreciam os projectos mas é sempre a AG que assume as competências de decisão final. Ou seja, essa apreciação é efectuada sem prejuízo das competências da AG de acompanhamento e controlo, que se traduzem na orgânica do ON.2., numa coordenação responsável pelas acções de acompanhamento interno sobre a actividade desenvolvida pelos Organismos Intermédios no âmbito dos processos de delegação de competências. Por outro lado, a definição de regras, anteriormente definidas em sede de Unidades de Gestão, passaram a ser endereçadas, no actual modelo, à Comissão de Acompanhamento Estratégico (por questões de escrutínio público). Contudo, pelas razões invocadas anteriormente, esta não funciona a esse nível, não permitindo assegurar, na sua plenitude, esses procedimentos.

120. Constituindo-se como uma abordagem enquadrada na territorialização das políticas públicas, com a ambição de garantir um efectivo envolvimento, articulação e escrutínio dos municípios, entidades conhecedoras das especificidades locais, na gestão e acompanhamento do ON.2, o modelo de contratualização vigente afirma-se como uma solução positiva para o reforço do modelo regional de governação.

121. Os contributos da contratualização para a supressão das debilidades estruturais da Região ocorrem, essencialmente, por duas vias. Em primeiro lugar, porque a desconcentração das actividades de gestão promove um envolvimento directo das associações de municípios no processo de gestão e acompanhamento da execução dos fundos comunitários. Em segundo lugar, porque a condição indispensável de apresentação de uma candidatura alicerçada num Programa Territorial de Desenvolvimento (PTD), que contemple um conjunto de intervenções supra-municipais, articuladas entre si, potencia a cooperação institucional, nomeadamente, entre as Autarquias.

122. Não obstante estes ganhos, o modelo de funcionamento do processo de contratualização aparenta aspectos menos bem conseguidos, com impactes na operacionalização desta estratégia e nos resultados alcançados, nomeadamente:

- ✓ Arranque tardio na operacionalização do modelo, na sequência de atrasos registados em matéria de orientação para a contratualização;
- ✓ Planos Territoriais de Desenvolvimento com uma forte componente de investimentos de exclusivo interesse municipal, em detrimento de investimentos de abrangência inter ou supra-municipal;
- ✓ Fraca preparação e nula experiência das várias CIM/AMP na gestão dos fundos comunitários, o que colocou desafios à AG, levando-a a promover várias acções de formação e reuniões com as estruturas, políticas e técnicas das CIM/AMP (dificuldade, entretanto, superada);
- ✓ Em 2010, a avocação de competências das CIM/AMP para a AG, em virtude da exigência por parte da Comissão Europeia da clarificação deste processo, ainda que não comprometendo o procedimento, desencadeou incertezas quanto à sua viabilidade. Este problema foi entretanto resolvido.

123. Em síntese, o modelo de parcerias afirmou-se bastante positivo, sobretudo, por promover abordagens territoriais integradas de apoio ao desenvolvimento regional e local, corporizar uma concentração e intensificação de investimentos e promover uma descentralização de competências e o reforço da participação e cooperação institucional. Em termos operacionais, o modelo de funcionamento tem apresentado diversas dificuldades, as quais, embora se tenham encontrado paulatinamente respostas, importará monitorizar, de forma a assegurar a eficácia e eficiência desta abordagem.

Nível da execução: o papel das Estratégias de Eficiência Colectiva

124. O ON.2 contém linhas de política que prevêem a promoção de parcerias, de âmbito regional, em termos da execução, como é o caso, entre outras, das Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC). As EEC constituem-se como soluções para reduzir, ou mesmo, eliminar os "custos de contexto", sobretudo, fomentando abordagens integradas assentes em parcerias.

125. O enfoque das EEC na promoção da cooperação institucional e na consolidação de uma rede de actores regionais com capacidade para promover a competitividade regional encontra-se, desde logo, bem patente no próprio conceito de EEC. Deste modo, a preocupação com a sedimentação do modelo regional de governação encontra-se presente nas diferentes tipologias de EEC, não obstante a heterogeneidade que caracteriza os seus objectivos específicos.

126. Note-se que a promoção de parcerias entre vários actores não é uma mera orientação conceptual, na medida em que consiste também num dos critérios de selecção do mérito das candidaturas no contexto das EEC, contemplando aspectos distintos consoante a tipologia de EEC, tais como: a existência de projectos comuns e colectivos; o número de empresas e instituições envolvidos na parceria; o modelo de governança o nível de empenho dos actores privados na gestão e no envolvimento financeiro.

127. Não obstante o carácter inovador subjacente a estas EEC, alguns dos seus traços eram já passíveis de identificação em alguns instrumentos do anterior período de programação. É o caso dos Pactos para o Desenvolvimento que, surgindo como forma de compensação para territórios com maiores fragilidades, para os quais não havia sido definida nenhuma AIBT, encontravam-se alicerçados em parcerias de natureza inter-sectorial entre as Administrações Central e Local, destinados a intervir em territórios de baixa densidade, objectivo retomado no actual período de programação através da figura PROVERE. Todavia, estando o PROVERE assente em procedimentos concursais, os Pactos para o Desenvolvimento encontravam-se suportados em protocolos envolvendo os Ministérios e as Associações de Municípios.

128. Face à recente crise económica e financeira, as EEC desempenham uma assinalável relevância, uma vez que ao promovem abordagens integradas, suportadas em parcerias, envolvem diferentes actores regionais. Esta abordagem, do tipo "*bottom-up*", confere alguma flexibilidade regulamentar, uma vez que atribuem ao nível regional e local a orientação das políticas públicas em estreita articulação com as especificidades do território, o que no caso do ON.2 se materializa, sobretudo, no Eixo Prioritário II e através do PROVERE, enquadrado no Objectivo Específico "valorização económica de recursos endógenos em espaços de baixa densidade e diversificação da actividade económica do(s) território(s) rural(is)".

129. As EEC registaram, no entanto, um arranque tardio, em resultado do atraso na formulação das condições e no modo de reconhecimento de EEC. Este atraso impossibilita que a avaliação teça considerações mais abrangentes em relação à sua operacionalização e aos seus benefícios para o reforço do modelo regional de cooperação.

VI.1.2.2. Conclusões e Recomendações

Síntese Conclusiva
Os modelos de parcerias evidenciam melhorias em matéria de dinamização dos trabalhos de parceria, face ao período de programação anterior, assegurando um envolvimento dos actores regionais e um escrutínio transversal ao Programa, uma vez que estes trabalhos se processam ao nível estratégico, da gestão e acompanhamento e da execução. Contudo, em termos práticos os modelos apresentam alguns aspectos menos bem conseguidos, em parte, associados ao arranque tardio do seu funcionamento. Mais críticas são as debilidades práticas que decorrem directamente de enviesamentos dos modelos conceptuais e da sua própria formalização.

Quadro de Recomendações Específicas	
Contextualização	**Recomendações**
✓ Uma das vantagens dos modelos de parceria da ON.2 reside na criação da Comissão de Aconselhamento Estratégico, constituída por vários actores com papel relevante no desenvolvimento regional. Fórum de concertação estratégica tem subjacente a preocupação em assegurar uma articulação entre os organismos da Administração Central e Local e as estruturas desconcentradas, bem como o seu envolvimento nas opções de desenvolvimento regional. Contudo, para que o mesmo seja efectivado, estabeleceu-se a realização de reuniões de concertação estratégica, as quais apenas se realizaram no início do ciclo de vida do Programa. Dificuldades de compatibilização de agendas entre os vários actores aí representados acabaram por levar a que as mesmas se deixassem de realizar.	✓ Assegurar a realização das reuniões de concertação estratégica da Comissão de Aconselhamento Estratégico. ✓ Reforçar as funções de aconselhamento estratégico da Comissão de Acompanhamento Estratégico, em estreita articulação com o Centro de Observação das Dinâmicas Regionais, através da identificação de desafios e de projectos estruturantes para o desenvolvimento regional do Norte.
✓ O processo de contratualização com as CIM/AMP, no âmbito da delegação de competências da Autoridade de Gestão, representa um nível mais elevado de contratualização face às experiências anteriores. Uma das suas principais vantagens reside na exigência de que as CIM se organizem e apresentem Planos Territoriais de Desenvolvimento (PTD), que constituem planos integrados de desenvolvimento territorial para cada uma das suas áreas de intervenção e promovam a promoção a concertação intermunicipal. Contudo, a experiência da sua constituição acabou por se traduzir mais um somatório de projectos municipais do que uma desejável experiência de planeamento integrado supra-municipal.	✓ Assegurar que eventuais Planos Territoriais de Desenvolvimento que venham a ser desenvolvidos no futuro deverão constituir experiências efectivas de concertação municipal e de planeamento integrado supra-municipal.
✓ Os modelos de funcionamento das parcerias no ON.2 contribuem para o reforço do modelo regional de governação. Estes apresentam como principais vantagens a eliminação dos custos de contexto e de fomento da articulação entre os vários parceiros. Porém, a sua formalização manifestou-se bastante morosa e complexa com impactes significativos na operacionalização do ON.2. Importa assegurar que este esforço seja profícuo, que os parceiros estabelecem uma maior articulação entre si e que daí resultem sinergias várias, mesmo após a conclusão dos projectos financeiramente apoiados pelo ON.2.	✓ Controlar e acompanhar a execução e os resultados do funcionamento/envolvimento dos actores que integram as várias parcerias (como por exemplo, dos PROVERE), de modo a assegurar que a constituição das parcerias não residiu numa mera exigência em sede de candidatura.

V.2. EXECUÇÃO *VS* PROGRAMAÇÃO

1. A implementação dos Programas Operacionais do QREN deve cumprir os objectivos definidos em sede de programação, seja ao nível das realizações e resultados, seja no que respeita às metas de gestão, onde relevam os níveis de compromisso, as taxas de co-financiamento e o cumprimento da regra de anulação automática das dotações (comummente designada de "Regra n+2"). O não cumprimento destes objectivos tem consequências significativas em termos da disponibilização dos Fundos Estruturais, podendo ter origem em factores diversos: uns de natureza mais estratégica (como por exemplo, a inadequação do PO e da respectiva regulamentação às necessidades da região e dos beneficiários), outros que são claramente externos ao PO (alterações significativas de conjuntura) e outros de natureza mais operacional (relacionadas com os mecanismos e instrumentos de operacionalização do PO).
2. Em linha com o especificado no Caderno de Encargos do Estudo, as questões incluídas no presente Tema de Avaliação pretendem "*averiguar se a forma como tem vindo a ser implementado o ON.2 – "O Novo Norte" é compatível com os objectivos de gestão estabelecidos*" e "*verificar se as aprovações e, em menor grau, a execução estão de acordo com o programado, quer em termos globais e por Eixo Prioritário, quer no que respeita às categorias de despesa earmarking*. A avaliação a desenvolver cruza, assim, três dimensões de análise essenciais, nomeadamente o ritmo de lançamento dos concursos, a evolução do volume de aprovações e o ritmo de execução do Programa. Inclui ainda um exercício prospectivo que pretende verificar se a evolução experienciada pelo ON.2 é compatível com a programação financeira para o período 2007-2013 e com a observação da regra de anulação automática.
3. A informação de suporte à presente temática de avaliação é essencialmente constituída pelos ficheiros de reporte trimestral, regularmente enviados pela Autoridade de Gestão do ON.2 para a Autoridade de Certificação do Programa (IFDR, I.P.), incluindo dados de monitorização sobre "concursos/períodos de candidatura", bem como sobre os detalhes das "operações" aprovadas.

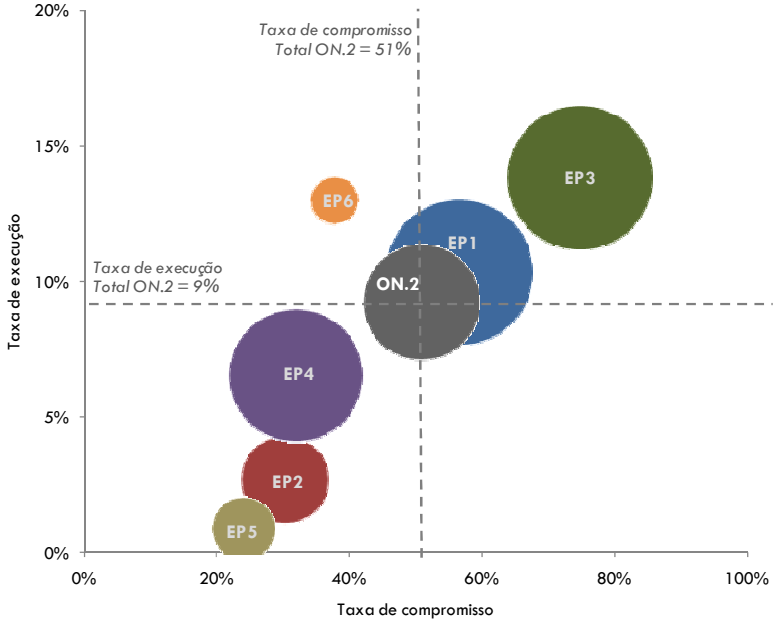
V.2.1. Ponto de situação sobre o desempenho financeiro do ON.2

V.2.1.1. Panorama global

4. O desempenho global do ON.2 e dos seus Eixos Prioritários a 30 de Setembro de 2010 no que concerne aos principais indicadores financeiros de caracterização da intervenção (nomeadamente as taxas de compromisso e de execução) é ilustrado no gráfico seguinte. Como se abordará de forma mais detalhada ao longo do presente relatório, a prestação do ON.2 é globalmente positiva no que concerne ao volume de aprovações alcançado, mas revela-se ainda muito modesta no que ao nível de execução diz respeito. À data de reporte da avaliação, o ON.2 apresentava um volume de aprovações efectivo de 1.376,9 milhões de euros, que se compara com uma dotação financeira global do Programa para o período 2007-2013 de 2.711,6 milhões de euros, correspondendo, assim, a uma taxa de compromisso de 51%[2]. Os valores executados pelo Programa apontavam, nesta data, para uma taxa de execução mais restrita, equivalente a cerca de 9% da dotação de Fundo Comunitário do Programa.

[2] O nível de compromisso atingido por um Programa Operacional poderá ser analisado, numa primeira instância, tendo em conta o volume de aprovações efectivas, o qual corresponde ao valor do compromisso assumido com operações ou projectos individualmente considerados e aprovados pela Autoridade de Gestão e que se traduz na taxa de compromisso do Programa, quando comparada com a programação financeira. Complementarmente, poderão também ser considerados outros compromissos financeiros assumidos pelo Programa, que envolvam a cativação das correspondentes verbas, ainda que não se encontrem reflectidos nas aprovações de projectos.

Figura 2. Taxa de Compromisso *versus* Taxa de Execução do ON.2 e dos Eixos Prioritários

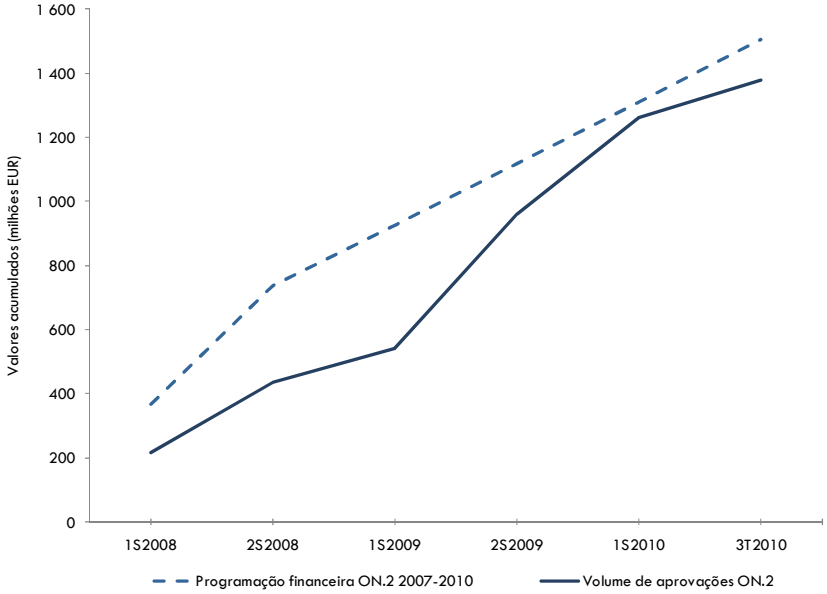


Nota: A dimensão da "bolha" representa o peso do Eixo Prioritário na programação financeira 2007-2013 do ON.2
Fonte: Dados de monitorização do ON.2 a 30 de Setembro de 2010

5. A prestação global do ON.2 é essencialmente determinada pelo desempenho dos Eixos Prioritários I e III que, conjugando as maiores dotações financeiras com as posições cimeiras em termos de aprovação e execução, geram um efeito globalmente positivo na situação financeira global do Programa. Ao invés, ao Eixo Prioritário IV encontra-se, de igual modo, alocada uma parcela significativa da dotação global do Programa (cerca de 24%) que, no entanto, não se tem materializado em aprovações efectivas, inibindo, por conseguinte, o seu potencial efeito mobilizador sobre o Programa.
6. Numa perspectiva de comparação da posição do ON.2 com o desempenho global do QREN e dos restantes Programas Operacionais Regionais do Continente, em particular os das Regiões Convergência[3], constata-se que o nível atingido pelo Programa a 30 de Setembro de 2010 se encontra globalmente alinhado com a situação do QREN e dos Programas Regionais do Continente.
7. No último trimestre de 2010, já fora do período de avaliação, a prestação do Programa em termos de aprovação e, sobretudo, de execução, revelou-se muito positiva. A 31 de Dezembro de 2010 o ON.2 destaca-se, face aos PO Regionais das Regiões Convergência, por uma taxa de compromisso de 66% (11 pontos percentuais acima do PO Centro e 16 acima do PO Alentejo), e assume uma posição intermédia, mais alinhada com os outros dois programas, no que concerne à execução (cerca de 14%). Nesta data o nível de aprovações alcançado supera em 20% a programação prevista para 2010.
8. O gráfico seguinte ilustra a evolução do montante aprovado ao longo do período abrangido pela avaliação comparativamente com o perfil assumido em sede de programação, revelando que o montante aprovado se vai progressivamente aproximando do perfil programado sobretudo a partir do 2º semestre de 2009. Na base da maior ou menor aderência do volume de aprovações do ON.2 face ao perfil previsto residem factores relacionados com o arranque do QREN e do próprio Programa, com a oferta de financiamento disponibilizada pelo Programa por via do lançamento de avisos de abertura de concurso, com o volume e qualidade da procura dirigida aos financiamentos disponibilizados ou, inclusivamente, com os prazos associados ao ciclo de vida das candidaturas (nomeadamente entre a apresentação das candidaturas e a aprovação e contratação dos apoios), cujas temáticas serão abordadas em pontos específicos do presente relatório.

[3] De acordo com a informação reportada nos Boletins Informativos QREN - Indicadores Conjunturais de Monitorização, da responsabilidade da Comissão Técnica de Coordenação do QREN (Boletins 9 e 10, contendo informação reportada a 30 de Setembro e a 31 de Dezembro de 2010).

Figura 3. Evolução da Programação Financeira e do Volume de Aprovações do ON.2 (FEDER)



Fonte: Dados de monitorização do ON.2 a 30 de Setembro de 2010

9. O compromisso global assumido pelo Programa extravasa, contudo, o volume de aprovações efectivas, sendo que, complementarmente, se deverá ter em conta a totalidade dos compromissos financeiros assumidos pela Autoridade de Gestão e que têm implícita a cativação das correspondentes verbas. Para o efeito, dever-se-ão, nomeadamente, considerar os montantes associados aos contratos de delegação de competências com subvenção global, contratualizados com as Comunidades Intermunicipais/Área Metropolitana do Porto (CIM/AMP), bem como os montantes associados a planos de acção aprovados no âmbito das Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC), incluindo a Política de Cidades, cujas operações não foram ainda individualmente submetidas e aprovadas[4]. Em paralelo, deverão também ser reconhecidos outros compromissos assumidos pela Autoridade de Gestão do Programa que, não obstante, ainda não se encontrem formalmente aprovados.

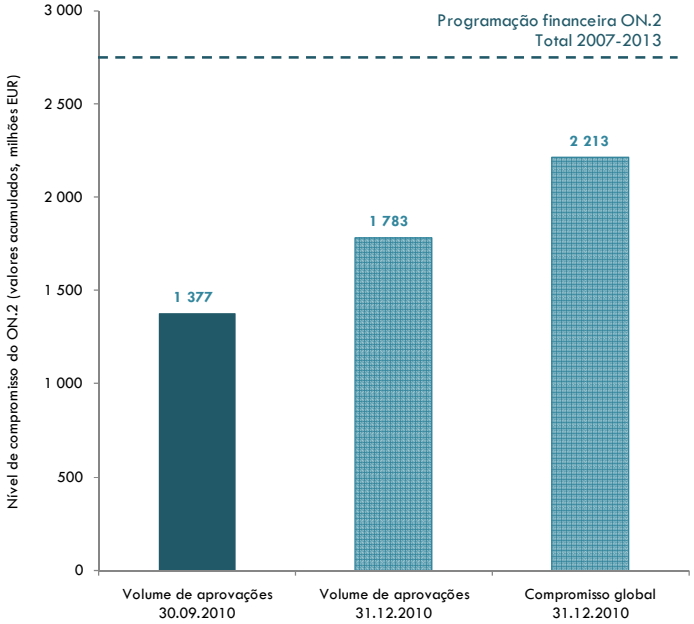
10. A Equipa de Avaliação procedeu ao cálculo dos correspondentes montantes tomando como referência a data de 31 de Dezembro de 2010[5], apurando, por esta via, o valor total dos compromissos assumidos pela Autoridade de Gestão. No gráfico seguinte sistematizam-se o volume de aprovações e o nível de compromisso atingidos pelo ON.2 a 30 de Setembro e a 31 de Dezembro de 2010, revelando o Programa, nesta data, um acréscimo substancial na taxa de compromisso face ao trimestre anterior (cerca de 14 p.p.): no final de 2010, o volume de aprovações efectivas representava cerca de 66% e o nível de compromisso global cerca de 82% da programação financeira para o período 2007-2013.

11. Os compromissos globais e a procura manifestada e expectável até ao final do período nalgumas tipologias de operação explicam, assim, o optimismo com que a Autoridade de Gestão perspectiva o compromisso integral dos valores Fundo programados até 2013.

[4] Deduzindo, para ambos os casos, os valores das operações abrangidas que já se encontram aprovadas pela Autoridade de Gestão do Programa e que, por conseguinte, integram os montantes das aprovações efectivas.

[5] Os compromissos adicionais considerados pela Equipa de Avaliação para efeitos de cálculo do nível de compromisso global do Programa a 31 de Dezembro de 2010 totalizam 430,2 milhões euros e são, nomeadamente: a) Os compromissos assumidos pelo ON.2 no âmbito da contratualização com as CIM/AMP que não se encontram ainda formalmente aprovados pela Autoridade de Gestão do Programa, no valor de 247,8 milhões de euros; b) Os montantes associados a Programas de Acção no âmbito da Política de Cidades cujas operações ainda não foram individualmente submetidas e aprovadas pela Autoridade de Gestão, no valor de 86,5 milhões de euros; c) Os montantes associados aos restantes Programas de Acção das EEC formalmente reconhecidas, considerando apenas os montantes relativos a projectos-âncora com co-financiamento previsto no ON.2, no valor de 78 milhões de euros; e d) O montante associado ao Programa de Acção "Guimarães 2012 - Capital Europeia da Cultura", no valor de 18 milhões de euros.

Figura 4. Volume de Aprovações e Compromisso Global Atingido Pelo ON.2 (FEDER)

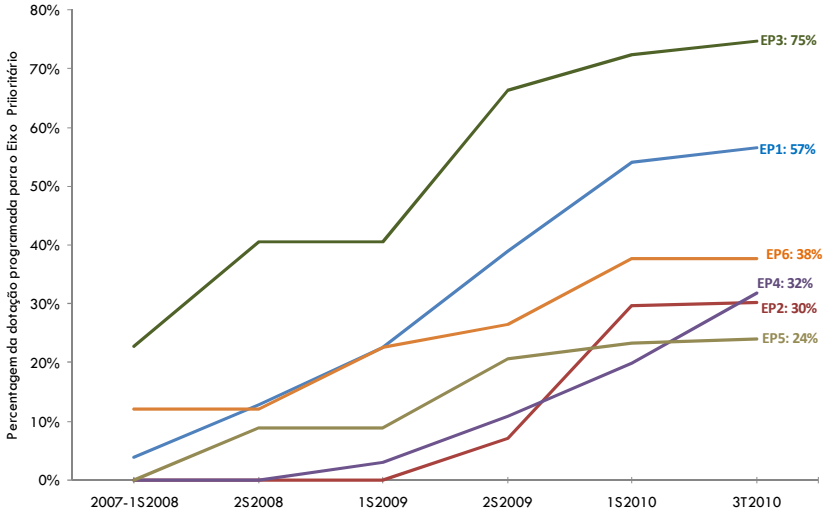


Fonte: Dados de monitorização do ON.2 a 30 de Setembro e a 31 de Dezembro de 2010:
Ficheiros de reporte sobre operações e concursos/períodos de candidatura, bem como informações complementares recolhidas junto do Secretariado Técnico do Programa relativamente a compromissos adicionais

V.2.1.2. A prestação dos Eixos Prioritários nas aprovações do Programa

12. O desempenho do Programa à data de 30 de Setembro é claramente influenciado pela prestação do Eixo Prioritário III, que se destaca pela sua dotação financeira, pelo montante aprovado (575 milhões de euros) e pela taxa de compromisso alcançada (75%). O Eixo Prioritário I exibe também um posicionamento bastante confortável em termos de taxa de compromisso (57%), praticamente correspondendo ao montante implicitamente assumido em sede de programação (anual) para o Eixo. Os restantes Eixos assumem posições mais modestas e que requerem algum esforço adicional no respectivo contributo para o comprometimento do Programa, ainda que no caso dos Eixos II e IV o atraso relativo no ritmo de aprovação não se dissocie do processo, mais moroso, associado à dinamização da procura por via de planos de acção.

Figura 5. Evolução do Volume Aprovado por Eixo Prioritário



Fonte: Dados de monitorização do ON.2 a 30 de Setembro de 2010

13. O final do ano de 2010 testemunha um volume global de aprovações correspondente a 66% da dotação financeira do PO, reflectindo um crescimento significativo do volume de aprovações no 4º trimestre (30% face ao 3º trimestre). Este resultado beneficiou, de forma determinante, do desempenho positivo do Eixo Prioritário IV (Quadro 7), cujo volume de aprovações revelou um acréscimo de 117% face aos valores de Setembro, passando o Eixo a assumir uma das mais elevadas taxas de compromisso. Este desempenho reflecte a submissão de um conjunto alargado de operações isoladas incluídas nas PRU e a aprovação de um número mais restrito (embora de montante global semelhante ao das PRU) de operações no âmbito da Mobilidade Territorial.

14. As perspectivas optimistas em termos de compromisso por eixo abrangem assim não só os Eixos I e III, mas também os Eixos II e IV, que, caso venham a efectivar os compromissos globais já assumidos mas ainda não aprovados, exibirão níveis de compromisso de cerca de 91% e 98% das respectivas dotações financeiras. No Eixo V será necessário imprimir um ritmo de aprovações bastante mais elevado para aplicar a respectiva dotação até 2013.

Quadro 7. Aprovações Efectivas e Taxa de Compromisso por Eixo Prioritário e Total ON.2 a 30 de Setembro e a 31 de Dezembro de 2010 (mil euros FEDER e %)

Eixos Prioritários	Programação financeira 2007-2013	Volume de aprovações 30.09.2010	*Taxa de compromisso 30.09.2010*	Volume de aprovações 31.12.2010	*Taxa de compromisso 31.12.2010*
EP1 - Competitividade, Inovação e Conhecimento	**786.645**	444.558	*57%*	500.990	*64%*
EP2 - Valorização Económica de Recursos Específicos	**280.000**	84.580	*30%*	127.250	*45%*
EP3 - Valorização e Qualificação Ambiental e Territorial	**770.000**	575.537	*75%*	637.106	*83%*
EP4 – Qualificação do Sistema Urbano	**645.000**	205.086	*32%*	445.881	*69%*
EP5 – Governação e Capacitação Institucional	**141.872**	33.941	*24%*	37.548	*26%*
EP6 – Assistência Técnica	**88.128**	33.176	*38%*	33.739	*38%*
Total ON.2	**2.711.645**	**1.376.879**	***51%***	**1.782.514**	***66%***

Fonte: Dados de monitorização do ON.2 a 30 de Setembro e 31 de Dezembro de 2010.

15. As prestações dos vários Eixos Prioritários no que concerne ao montante aprovado deverão, contudo, ser matizadas com situações contrastantes entre as várias tipologias de operação integrantes dos Eixos. Não sendo conhecidas as dotações financeiras (indicativas) internamente alocadas, pela Autoridade de Gestão do Programa, às várias tipologias de operação/regulamentos específicos, não é possível identificar as áreas de intervenção do Programa onde se observam os desvios mais significativos nos principais indicadores de cariz financeiro, nem fundamentar tais divergências, mas apenas identificar as tipologias que assumem maior relevância no seio de cada Eixo Prioritário[6].

16. As tipologias de intervenção que, no essencial, sustentam o desempenho do Programa em termos de aprovações a 30 de Setembro de 2010 são a *Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico*, os Sistemas de Incentivos às Empresas (em particular o *SI Inovação*) e *Infra-estruturas e Equipamentos de Saúde*. Em conjunto, estas tipologias foram responsáveis por mais de metade (54%) do volume de aprovações do Programa, reflectindo, quer as prioridades e orientações de política sectorial assumidas pelo Executivo, quer o nível e a qualidade da procura dirigida às mesmas.

17. Um enfoque particular deverá também ser concedido ao grau de ajustamento das taxas médias de co-financiamento FEDER das operações aprovadas no âmbito dos vários Eixos Prioritários face aos valores inicialmente programados. A divergência entre aquelas taxas de co-financiamento poderá comprometer o alcance de alguns objectivos e/ou metas inicialmente previstas para o ON.2.

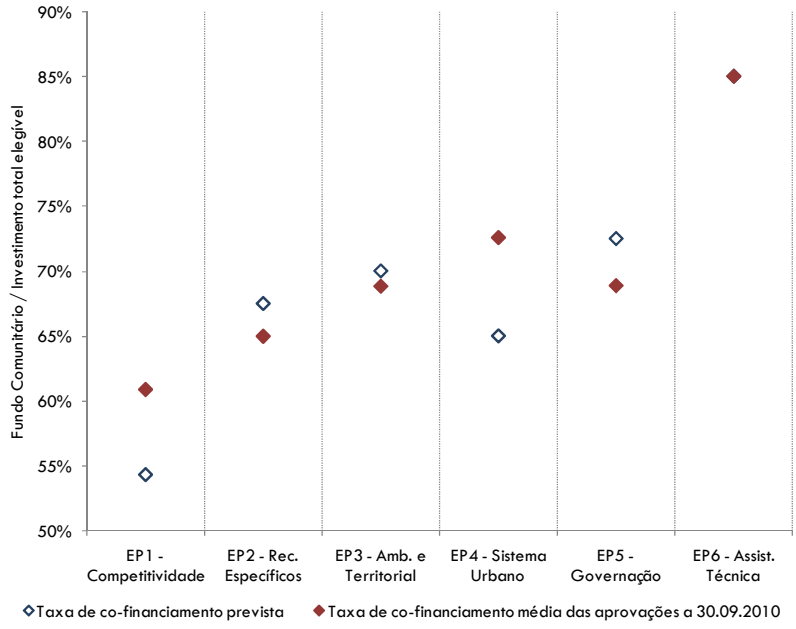
[6] Uma análise mais detalhada dos desvios verificados entre o programado e o aprovado será efectuada no tema de avaliação "Execução versus Realização e Resultados", bem como no ponto do presente tema relativo ao contributo do ON.2 para os objectivos da Estratégia de Lisboa (*earmarking*).

18. As taxas de co-financiamento implícitas nas aprovações dos Eixos Prioritários I e IV situam-se cerca de sete pontos percentuais (p.p.) acima das programadas. Os diferenciais observados nestas taxas diminuem a margem de manobra da AG para futuros ajustamentos e resultam sobretudo:

- ✓ No caso dos Sistemas de Incentivos às empresas, por um lado, do facto de no exercício de programação financeira não terem sido consideradas as majorações (mas apenas as taxas base), uma vez que, à data, o quadro regulamentar (e, logo, as majorações a aplicar) não se encontrava ainda estabilizado; por outro lado, das alterações introduzidas aos regulamentos aplicáveis aos Sistemas de Incentivos no primeiro trimestre de 2009 que visaram a adopção de medidas de flexibilização e adequação à conjuntura económica, aligeirando os rácios de autonomia financeira requeridos e aumentando as taxas médias de co-financiamento (destaca-se o aumento da taxa base de apoio no Sistema de Incentivos à Inovação, de 35% para 45%), o que originou um acréscimo na procura e maiores responsabilidades financeiras para o PO em termos de verbas a disponibilizar;
- ✓ Nas medidas adoptadas no quadro do *Memorando de Entendimento entre o Governo e a ANMP para Promover a Execução dos Investimentos de Iniciativa Municipal no âmbito do QREN*, que implicaram a subida para 80%, durante o ano de 2010 e com efeitos retroactivos, das taxas de co-financiamento a aplicar aos Municípios, CIM, Área Metropolitanas e Sector Empresarial Municipal. Os efeitos destas medidas repercutem-se claramente no Programa dado o peso que têm os promotores públicos referidos no volume de aprovações do ON.2, como evidencia a Figura 7.

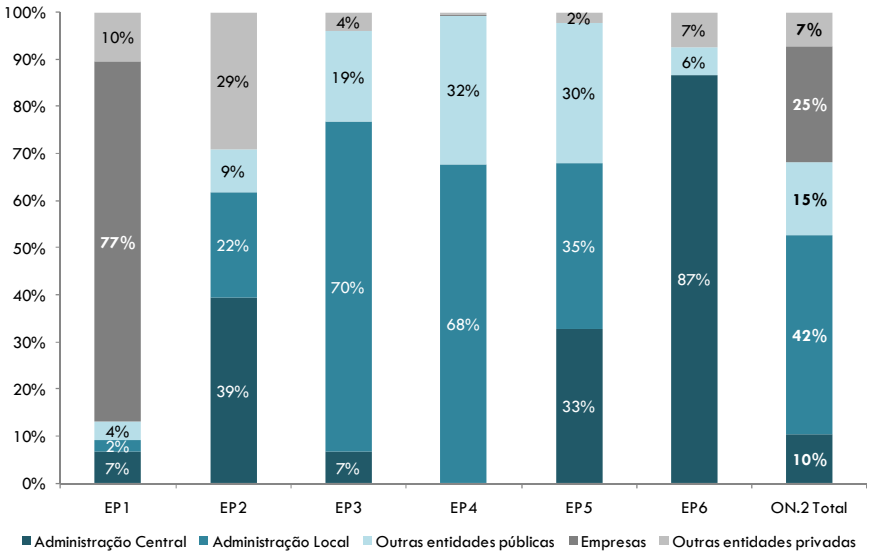
19. A aderência aos níveis das taxas de co-financiamento previstas para cada Eixo Prioritário em sede de programação implicará uma redução das taxas a aplicar aos projectos futuramente aprovados (cerca de 13 p.p. e 10 p.p. respectivamente nos Eixos I e IV, considerando o total compromisso, conforme se perceberá no Cenário B_aprov do exercício prospectivo apresentado na secção seguinte) ou uma reprogramação que permita aumentar as taxas previstas nestes Eixos.

Figura 6. Taxas de Co-financiamento Programadas e Efectivas a 30 de Setembro de 2010



Fonte: Dados de monitorização do ON.2 a 30 de Setembro de 2010

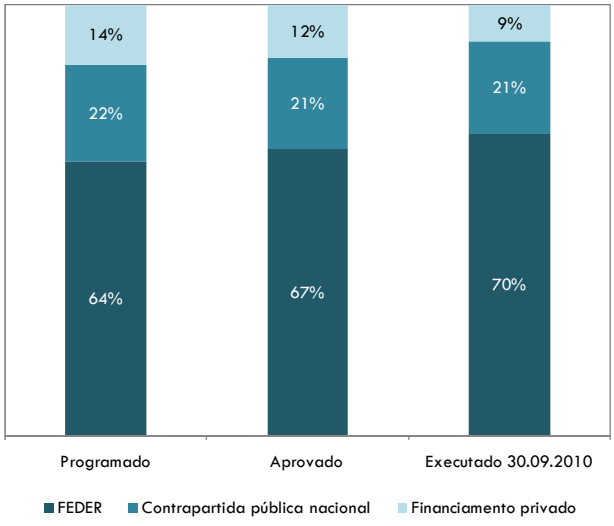
Figura 7. Repartição do Montante de Fundo Comunitário Aprovado de Acordo com o Tipo de Beneficiário



Fonte: Dados de monitorização do ON.2 a 30 de Setembro de 2010.

20. Numa perspectiva de ventilação do compromisso assumido pelo Programa de acordo com as respectivas fontes de financiamento, saliente-se a menor representatividade, face ao inicialmente previsto, das parcelas correspondentes ao financiamento de natureza privada e à contrapartida nacional no investimento total dos projectos apoiados, quer no que respeita ao volume de aprovações, quer nos valores executados à data de reporte da avaliação. Estes resultados reflectem, por conseguinte, a maior proporção de co-financiamento comunitário das operações face ao previsto, corroborando as conclusões anteriores relativamente às taxas médias de co-financiamento. A assinalar também o facto de, em sede de programação, ter sido prevista em todos os Eixos Prioritários do Programa (com excepção daquele que se refere à assistência técnica) a intervenção de sistemas de incentivos, associados também aos planos de acção previstos, cuja implementação acabou por não se concretizar nos moldes previstos (ver Anexo) – conforme referenciado anteriormente, a arquitectura dos Regulamentos Específicos, homogénea e de âmbito nacional, não respondeu, neste caso em concreto, à arquitectura definida em sede de programação (os sistemas de incentivos transitaram/concentraram-se, em exclusivo, no Eixo I).

Figura 8. Peso da Fonte de Financiamento no Investimento Total do Programa



Fonte: Dados de monitorização do ON.2 a 30 de Setembro de 2010

V.2.1.3. O lançamento de concursos e a procura dirigida ao Programa

21. O nível de aprovações ou de compromisso atingido por um Programa Operacional depende: i) da oferta de financiamento lançada a concurso; ii) do volume e qualidade da procura[7] que efectivamente é dirigida aos apoios disponibilizados e iii) da eficácia e da agilidade das estruturas de gestão para garantirem uma expedita aprovação dos apoios, cumprindo, naturalmente, as formalidades e os processos previstos no âmbito do QREN. Esta responsabilidade tripartida na actual situação financeira do ON.2 é o objecto de análise do presente ponto do relatório, sendo que, num primeiro momento, se apuram os montantes lançados a concurso pelo ON.2, bem como as dotações e o volume de aprovações associados aos concursos já decididos até ao final do período abrangido pelo exercício de avaliação[8]. Importa, posteriormente, aferir o grau de adesão da procura aos concursos lançados, verificando nomeadamente se a totalidade dos apoios disponibilizados é efectivamente aprovada[9] ou se, pelo contrário, se poderá concluir pela insuficiência das dotações colocadas a concurso e pela necessidade do seu reforço. Em face das situações observadas em cada um dos Eixos Prioritários, importa finalmente atentar, no que respeita à modalidade concursal, ao período de tempo que medeia entre o lançamento dos avisos de abertura de concurso e a decisão final, que culmina na contratação dos apoios.

22. Entre o mês de Novembro de 2007 e a data de reporte da avaliação o ON.2 tinha colocado à disposição dos potenciais promotores um volume total de 2.086 milhões de euros (Quadro 8). A grande maioria deste valor refere-se a concursos com período limitado para apresentação de candidaturas, representando cerca de 91% do número de avisos e 95% da dotação FEDER disponibilizada. Os restantes períodos de candidatura incluem convites e a modalidade de apresentação de candidatura em contínuo (vulgarmente designado de "balcão permanente"), não requerendo necessariamente a indicação das dotações a concurso. O recurso a estas modalidades de submissão de candidaturas tem vindo, no último ano, a ser mais intenso, sobretudo no âmbito da contratualização com as CIM/AMP.

Quadro 8. Situação dos Períodos de Candidatura/Concursos a 30 de Setembro de 2010

Situação	Aberto		Encerrado		Decidido		Convite		PC Contínuo		Total	
Eixos Prioritários	*Nº*	Dotação (M€)	*Nº*	Dotação (M€)	*Nº*	Dotação (M€)	*Nº*	Dotação (M€)	*Nº*	Dotação (M€)	*Nº*	Dotação (M€)
EP 1	*4*	30	*15*	154	*96*	541	*0*	0	*4*	4	***119***	**730**
EP 2	*1*	11	*9*	103	*15*	78	*0*	0	*1*	0	***26***	**192**
EP 3	*0*	0	*10*	41	*47*	538	*0*	0	*7*	40	***64***	**619**
EP 4	*0*	0	*6*	109	*24*	313	*0*	0	*5*	23	***35***	**444**
EP 5	*1*	4	*4*	22	*16*	37	*0*	0	*2*	2	***23***	**64**
EP 6	*0*	0	*0*	0	*2*	3	*5*	34	*0*	-	***7***	**36**
ON.2 Total	***6***	**45**	***44***	**429**	***200***	**1.509**	***5***	**34**	***19***	**69**	***274***	**2.086**

Nota: O valor de dotação global não inclui os avisos lançados para planos de acção no âmbito do PROVERE e no domínio da "Cultura e da Criatividade" relacionados com a organização do evento "Guimarães Capital Europeia da Cultura 2012", pelo facto de tais candidaturas terem sido posteriormente submetidas no âmbito de outros concursos considerados

Fonte: Dados de monitorização do ON.2 a 30 de Setembro de 2010

23. Até 30 de Setembro de 2010, o ON.2 lançou a concurso cerca de 73% da dotação total programada para o período 2007-2013. A análise dos processos concursais com período limitado para apresentação de candidaturas lançados e decididos pelo ON.2 (ver quadro em anexo sobre os concursos lançados e

[7] A qualidade das candidaturas é aqui aferida pela capacidade que revelam para cumprir os requisitos de admissibilidade e mérito previstos em cada concurso (ou seja, para serem apoiadas).

[8] Neste último caso utiliza-se apenas a informação disponível para a modalidade concursal com período limitado para apresentação de candidaturas, a qual tem data de decisão efectiva na fonte de informação utilizada.

[9] Como referido anteriormente, o volume de aprovações considerado é o valor líquido de aprovações (ou seja, o valor de aprovações reportado a 30 de Setembro de 2010, deduzido de eventuais quebras relativas a anulações, rescisões e reprogramações), não sendo possível estabelecer uma relação directa entre as dotações lançadas e as aprovações que efectivamente ocorreram na data de decisão dos concursos.

decididos) revela que os Eixos Prioritários que apresentavam, à data, melhores prestações quanto ao volume de aprovações alcançado correspondiam, efectivamente, aos que tinham já lançado a concurso uma parcela superior da respectiva dotação financeira: o Eixos I e III tinham lançado cerca de 92% e 75%, respectivamente, da respectiva dotação financeira global (ver Anexo).

24. Se, em primeira instância, a prestação do ON.2 e dos seus Eixos Prioritários depende da oferta de financiamento lançada a concurso é também tributária do volume e da qualidade da procura dirigida aos financiamentos disponibilizados pelo Programa. Sendo a modalidade concursal com período limitado para a apresentação de candidaturas a solução privilegiada pelo Programa para a captação da procura regional de apoios, afigura-se pertinente a percepção do modo como se tem processado a adesão dos promotores.

25. Tendo em vista o apuramento do grau de aproximação à procura efectiva, a Equipa de Avaliação adoptou como indicador o nível de *Procura Efectiva Líquida (PEL)*, o qual poderá ser expresso pela relação entre o valor do Fundo Comunitário aprovado líquido (ou seja, excluindo as candidaturas que entretanto desistiram, foram anuladas ou rescindidas) e a dotação Fundo Comunitário do concurso respectivo. Com este exercício pretende-se estimar, por Eixo Prioritário e tipologia de operação, a proporção do número de concursos que experienciaram uma forte aderência entre a dotação colocada a concurso e os montantes efectivamente aprovados, por oposição aos concursos que evidenciam uma fraca prestação na conjugação destas variáveis.

26. Do exercício desenvolvido para o conjunto de concursos que, à data de 30 de Setembro de 2010, se consideravam decididos, conclui-se (com base nos gráficos apresentados em anexo sobre a análise da PEL em número de concursos, dotação lançada e volume de aprovações) que, em termos globais:

- ✓ Cerca de 36% do número de concursos decididos, representando cerca de 20% da dotação a concurso, revela um nível de procura muito reduzido (taxa PEL inferior a 50%) e gera um volume de aprovações muito limitado (cerca de 4% do montante total aprovado); estes resultados denotam, desde logo, um esforço por parte das estruturas de gestão associado a concursos que efectivamente não geraram um volume de aprovações condicente com as respectivas dotações, não correspondendo às expectativas iniciais quanto ao volume de procura;
- ✓ Ao invés, uma parcela muito reduzida do número de concursos (cerca de 9%) tem associado um volume de procura muito expressivo; equivalendo a cerca de 13% da dotação total lançada a concurso, tais concursos são responsáveis por 32% do volume de aprovações dos concursos decididos, concentrando-se em tipologias de operação específicas financiadas pelo Programa (como os Sistemas de Incentivos, Infra-estruturas de Saúde, Rede Escolar ou PRU) – estes resultados ilustram os domínios que se revelam mais apelativos para a procura regional dirigida ao Programa.

27. Os valores globais exibidos pelo Programa não obstam, contudo, a que sejam evidenciadas situações muito diferenciadas entre Eixos Prioritários e tipologias de operação/regulamentos específicos, que deverão ser consideradas na análise da prestação evidenciada e ponderadas aquando da necessidade e oportunidade de lançar avisos de abertura de concurso nas várias tipologias.

28. A análise mais detalhada ao nível de Eixo permite concluir que, globalmente considerado, o Eixo Prioritário I se destaca em termos de número de concursos lançados e decididos pelo Programa (cerca de metade). A prestação global do Eixo é fortemente tributária do desempenho das tipologias dos Sistemas de Incentivos às empresas que, sendo pioneiras no lançamento de concursos representam cerca de 20% da dotação colocada a concurso pelo Programa e de 23% do volume de aprovações dos concursos decididos (78% das aprovações do Eixo I nesta modalidade). A procura dirigida aos 3 sistemas tem contudo apresentado contrastes: muito elevada no SI Inovação (mais de metade dos concursos lançados implicou o aumento de dotação) e mais reduzida nos outros dois sistemas.

29. No que concerne às restantes tipologias de operação enquadradas no Eixo I - que em conjunto representam cerca de 21% do número de concursos lançados, 30% da dotação colocada a concurso e 22% do montante aprovado no Eixo - merece particular destaque o seu arranque relativamente mais tardio no que respeita ao lançamento de concursos. As taxas de aprovação líquidas do volume de candidaturas evidenciam uma forte selectividade, mais evidente nas tipologias *Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica* e *Economia Digital e Sociedade do Conhecimento* (neste último caso a selectividade colocou-se sobretudo ao nível das condições de admissibilidade). Quanto à tipologia *Energia*, muito embora tenham sido lançados 7 concursos, nenhum se encontrava decidido à data de reporte da avaliação,

sendo que tal situação poderá encontrar explicação nas dificuldades observadas na estabilização do enquadramento regulamentar de base, o que conduziu ao lançamento tardio da generalidade dos concursos.

30. O Eixo Prioritário II apresenta um nível de aprovação bastante modesto, muito embora esta prestação deva ser relativizada: o reduzido volume aprovado na tipologia *Valorização Económica de Recursos Específicos* deverá ter em conta o facto de a tramitação processual subjacente envolver a apresentação e aprovação prévia de planos de acção, enquadradores das operações que deverão s*er posteriormente submetidas a aprovação*. Tal processo induz, à partida, um prazo mais extenso para a efectivação dos apoios. A situação do Eixo no que respeita às aprovações ressente-se, ainda, de dificuldades associadas à gestão das EEC PROVERE, cujas operações ainda não se encontram aprovadas. O desempenho do Eixo Prioritário II deriva, assim, de um aparente "desencontro", que se pode considerar temporário e resolúvel, entre o nível da oferta lançada a concurso (25 concursos com uma dotação total de 191,6 milhões de euros, representando cerca de 10% da dotação global lançada pelo ON.2) e o volume de aprovações gerado pelos concursos já decididos, sendo que apenas 15 se encontram nesta situação (subsiste, portanto, um volume de procura significativo associado aos restantes concursos que, à data de reporte, não se encontra ainda materializada em aprovações).

31. A prestação do Eixo Prioritário III tem sido particularmente influenciada por prioridades e orientações de política sectorial, pelo que a margem de manobra da Autoridade de Gestão nas tipologias contempladas se tem revelado, na prática, limitada no que respeita à oportunidade e às prioridades associadas ao lançamento de avisos de abertura de concurso. Este conjuga 6 tipologias que arrancaram cedo no lançamento de concursos com 6 tipologias que arrancaram tardiamente (apenas em 2009). O número de concursos decididos (47) e a elevada dotação média por concurso têm proporcionado a posição confortável do Eixo em termos de volume de aprovações total que, em grande medida, se encontra ancorada na prioridade atribuída à requalificação da *Rede Escolar* e, num segundo nível, em intervenções no domínio das *Infra-estruturas e Equipamentos de Saúde*. A *Rede Escolar* envolve 50% dos concursos lançados pelo Eixo III e equivale a 15% da dotação total colocada a concurso pelo ON.2, sendo que um conjunto de concursos revelou uma procura elevada, proporcionando um volume de aprovações que atingiu 95% da dotação a concurso; por seu lado, os dois concursos decididos na tipologia *Infra-estruturas e Equipamentos de Saúde* geraram um forte nível de procura, que se traduziu em cerca de 20% do valor total aprovado no Eixo - esta tipologia tem associada uma elevada selectividade, quer na admissibilidade de candidaturas, quer no âmbito da análise de mérito. As restantes tipologias de operação assumem níveis de dotação a concurso e aprovações mais modestos. Nalgumas delas verificou-se um lançamento atempado dos concursos mas um grau de selectividade também elevado (qualificação ambiental, áreas classificadas e património cultural), enquanto noutras se observou um arranque tardio dos concursos.

32. Contemplando tipologias que envolvem a submissão e aprovação prévia de planos de acção, a prestação do Eixo Prioritário IV deverá ser apreciada numa dupla vertente: o compromisso do Eixo considerando o valor dos planos de acção da Política de Cidades equivale a 68% da programação financeira do Eixo, ao passo que a consideração estrita das operações integrantes dos planos efectivamente aprovadas coloca a taxa de compromisso do Eixo ao nível de 32% a 30 de Setembro de 2010. As reconhecidas vantagens da modalidade que envolve a submissão e aprovação de planos de acção numa fase prévia à apresentação de candidaturas - nomeadamente as relacionadas com a organização da procura e o desejável estabelecimento de laços institucionais entre as partes envolvidas - deverão ser contrabalançadas pela morosidade dos processos e extensão dos prazos requeridos para o efeito e, logo, o retardar das aprovações das operações consideradas.

33. No Eixo Prioritário V, muito embora se reconheça uma relativa dinâmica em termos de concursos lançados e decididos, a sua materialização em volume de aprovações efectivo não tem sido condicente com tal esforço, revelando o Eixo uma contribuição muito limitada para o volume total de aprovações efectivas do Programa. À forte procura dirigida aos concursos lançados no âmbito do *Sistema de Apoio à Modernização Administrativa* correspondeu, não obstante, uma elevada selectividade na fase de análise de mérito. No domínio da *Capacitação Institucional* o volume de aprovações é ainda reduzido e exigirá maior capacidade de compromisso no futuro (nesta tipologia encontra-se ainda em análise um número significativo de candidaturas que poderão contribuir para o aumento do nível de aprovações).

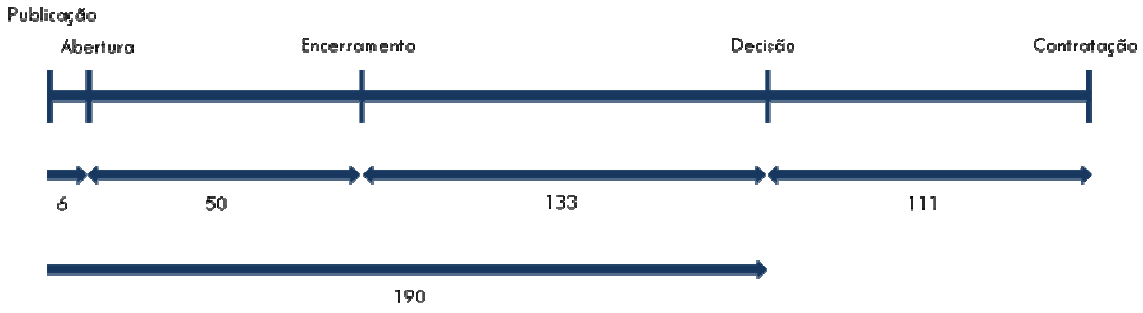
34. Uma vertente complementar da avaliação da prestação do ON.2 no que ao nível de compromisso prende-se com o apuramento dos prazos associados aos processos concursais e em particular dos tempos médios de decisão. Esta análise permite não só compreender em que medida (e em que tipologias) os tempos médios de decisão influenciaram os ritmos de aprovação, mas também dar uma referência sobre a antecedência com que a Autoridade de Gestão deverá preparar os futuros processos de submissão de candidaturas, sobretudo na fase final do período previsto para a efectivação dos financiamentos (final de 2013).

35. O lançamento de avisos de abertura de candidaturas e os prazos definidos para a respectiva submissão, os subsequentes períodos dedicados à análise das condições de admissibilidade e aceitabilidade e à análise de mérito das candidaturas, bem como os períodos de tempo que medeiam até à tomada de decisão por parte da Comissão Directiva e à celebração dos respectivos contratos constituem factores determinantes dos níveis de compromisso atingidos pelo Programa Operacional e são, nesse sentido, o reflexo da agilidade e celeridade dos processos e dos procedimentos definidos.

36. Tomando como referência os dados de monitorização do Programa[10], verifica-se que (ver figura e quadro seguintes), no caso de candidaturas submetidas sob o regime de modalidade concursal com período limitado para apresentação de candidaturas, a duração média de um processo concursal envolve pelo menos 6,3 meses (190 dias), cobrindo o período desde a data de publicação do aviso de abertura de concurso até à decisão de financiamento (estes tempos médios são importantes sobretudo para a gestão do nível de compromisso do PO).

37. Os tempos médios de decisão a partir do encerramento, envolvendo a análise de candidaturas propriamente dita, situam-se em 4,3 meses (133 dias). Após a decisão, os tempos médios para a contratação efectiva dos apoios são de quase 4 meses (111 dias). Do ponto de vista dos promotores releva o tempo médio de contratação dos apoios (que decorre desde o momento em que encerra o aviso e a assinatura do contrato), que se situa em cerca de 8 meses.

Figura 9. Tempos Médios Associados ao Ciclo de Vida de Concursos e Operações (Total ON.2)



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados de monitorização do ON.2 a 30 de Setembro de 2010
(Reporte sobre concursos/períodos de candidatura e detalhe de operações para o caso da data de contratação)

38. Os tempos médios de decisão associados ao ciclo de vida das candidaturas divergem, naturalmente, de acordo com a tipologia de operação considerada (ver Anexo). Os tempos de decisão são particularmente condicionados pelo volume de candidaturas apresentadas e pela complexidade associada a cada tipologia, seja pelo número de parceiros que envolve, seja pelo facto de incidir sobre domínios/sectores onde a legislação nacional ou a organização sectorial condiciona também o processo de decisão.

39. Uma análise mais detalhada dos custos de transacção associados ao modelo de operacionalização do QREN será desenvolvida em ponto específico do presente relatório. Contudo, nas entrevistas com os responsáveis da Autoridade de Gestão do Programa foi possível identificar *a priori* alguns factores que

[10] Nos ficheiros de monitorização constam as datas de lançamento, abertura e encerramento dos concursos e a data de decisão dos mesmos (esta reporta-se à data em que pelo menos 75% das candidaturas têm decisão da CD, exceptuando-se o caso dos sistemas de incentivos, onde as datas reportadas se referem ao momento em que todas as candidaturas foram objecto de decisão). Nos apuramentos efectuados não estão incluídos os concursos lançados para planos de acção com excepção dos relativos à política de cidades (nas PRU e RUCI estão apenas contabilizados os prazos associados à decisão dos planos, não incluindo a posterior submissão das operações isoladas incluídas nos planos aprovados).

condicionam os processos e induzem a dilatação dos prazos envolvidos, salientando-se: i) o recurso a modalidades concursais que contemplam a submissão e aprovação prévia de planos de acção integradores das operações individuais; ii) a consideração de pareceres técnicos especializados de entidades ou peritos externos no apoio à tomada de decisão; e iii) a frequência da solicitação de pedidos de esclarecimento adicionais ou complementares aos promotores, na sequência da complexidade técnica das tipologias envolvidas ou por efeito da própria instrução das candidaturas (acresce que, ao adoptar-se o regime concursal, sempre que são solicitados esclarecimentos, este pedido tem efeitos delatórios não só sobre o projecto em causa, mas sobre todos os que se apresentaram a Concurso - apenas pode existir uma única decisão, por concurso, que os envolva a todos). Cite-se, a título de exemplo, um processo concursal associado a Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação, no domínio da Política de Cidades, que se revelou particularmente moroso, uma vez que conjugou o recurso a planos de acção com manifestas dificuldades na conciliação dos avaliadores externos envolvidos (representantes dos Ministérios relevantes).

40. A aproximação do final do período de programação torna progressivamente mais pertinente a questão dos prazos médios de decisão, assumindo-se estes como um factor de risco na efectivação dos compromissos do Programa. Será, contudo, expectável que o efeito conjugado da curva de experiência entretanto adquirida pela Autoridade de Gestão (e, logo, a mais expedita aplicação dos procedimentos) com um volume de concursos a lançar mais limitado venha a permitir reduzir os prazos associados ao ciclo de vida das operações no futuro. Paralelamente, perante a necessidade de agilizar de forma substancial os processos de decisão, poderá equacionar-se, em tipologias de operação específicas, um recurso mais frequente a modalidades alternativas à modalidade concursal com período limitado para apresentação de candidaturas, as quais estarão associadas a tramitações menos exigentes e a processos de decisão mais céleres.

41. Efectivamente, à semelhança dos restantes Programas Operacionais, o ON.2 tem privilegiado o recurso à modalidade concursal com um período limitado para apresentação das candidaturas, muito por efeito dos argumentos declarados em seu favor no momento da concepção do modelo QREN, sendo-lhe nomeadamente reconhecidas vantagens: i) na capacidade de gerir, modular e regular os fluxos de procura ao longo do período de vigência do Quadro; ii) na oportunidade de especificar os objectivos, as tipologias de projectos e o tipo de procura privilegiados em determinado momento, por via de avisos de abertura de concurso; iii) na possibilidade de aferir o mérito relativo dos projectos, por alternativa a uma apreciação feita apenas na base do limiar mínimo de mérito absoluto; e iv) na melhor estruturação do trabalho, apesar da maior irregularidade que poderá incutir no esforço das estruturas técnicas. Esta modalidade apresenta-se como a mais adequada a tipologias de operação que têm como destinatários uma multiplicidade de agentes económicos e em que é expectável que o universo da procura supere a dotação orçamental disponível, casos em que esta solução permite seleccionar tipologias e promotores específicos e captar projectos de melhor qualidade.

42. Subsistem, porém, outras situações em que se poderá justificar uma diferenciação nas modalidades concursais a adoptar, nomeadamente: i) nas tipologias de operação com um único destinatário; ii) nas tipologias em que os projectos estão suportados em instrumentos de planeamento previamente validados, como é o caso dos projectos abrangidos pela contratualização com as CIM; ii) nos domínios de intervenção suportados em instrumentos de política pública, que requerem, à partida, a adopção de uma estratégia *top-down*. Nestas situações, a utilização do modelo concursal poderá gerar perdas de eficiência global do Programa e poder-se-á equacionar a emissão de convites ou o alargamento do "balcão permanente".

43. A aproximação ao final do período previsto para o compromisso integral das verbas do Programa (2013) e as dificuldades de execução manifestadas numa conjuntura desfavorável aconselham à necessidade da Autoridade de Gestão equacionar/antecipar alguns mecanismos e procedimentos compensatórios, descativando verbas cuja execução não segue os ritmos previstos ou se revela improvável e assegurando a sua rápida substituição por novos projectos em carteira; nestes casos o recurso a outras modalidades que não a concursal revela-se fundamental.

V.2.1.4. A execução do ON.2 e dos Eixos Prioritários

44. O montante global executado pelo ON.2 à data de 30 de Setembro de 2010 ascende a 250,3 milhões de euros, equivalendo a uma taxa de execução de cerca de 9%, o que corresponde a uma prestação relativamente incipiente do Programa na sua globalidade. Os Eixos III e I são os que mais contribuíram em termos absolutos para este resultado, sendo também os que apresentam maiores taxas de execução.

45. Em termos de indicadores financeiros associados à execução[11] o desempenho do ON.2 encontrava-se alinhado com o dos restantes PO regionais (

46.

47. Figura **10**), mas abaixo dos valores do QREN na sua globalidade, muito influenciados pela melhor performance nesta matéria dos instrumentos apoiados pelo FSE.

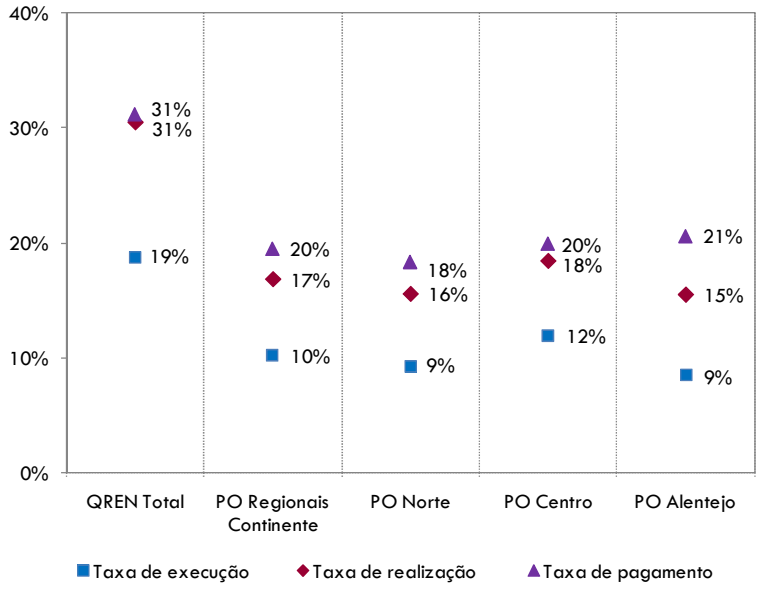
48. A prestação do Programa ao longo do último trimestre de 2010 proporcionou um acréscimo da taxa de execução em cerca de 6 p.p., atingindo cerca de 15% da programação financeira para o período 2007-2013 (Quadro 9).

Quadro 9. Volume Anual Executado e Taxa de Execução por Eixo (mil euros FEDER e %)

Eixos Prioritários	2008	2009	3T2010	Execução 30.09.2010	*Taxa de execução 30.09.2010*	Execução 31.12.2010	*Taxa de execução 31.12.2010*
EP1	2 672	30 386	48 277	**81 335**	10%	**104 145**	13%
EP2	0	0	7 545	**7 545**	3%	**17 185**	6%
EP3	0	29 790	76 797	**106 587**	14%	**181 124**	24%
EP4	0	5 344	36 801	**42 144**	7%	**91 497**	14%
EP5	0	477	786	**1 263**	1%	**3 486**	2%
EP6	0	6 834	4 612	**11 446**	13%	**15 112**	17%
Total ON.2	**2 672**	**72 830**	**174 818**	**250 320**	**9%**	**412 549**	**15%**

Fonte: Dados de monitorização financeira do ON.2 entre o 3º trimestre de 2008 e o final de 2010

Figura 10. Indicadores Financeiros Associados à Execução dos Programas Operacionais QREN

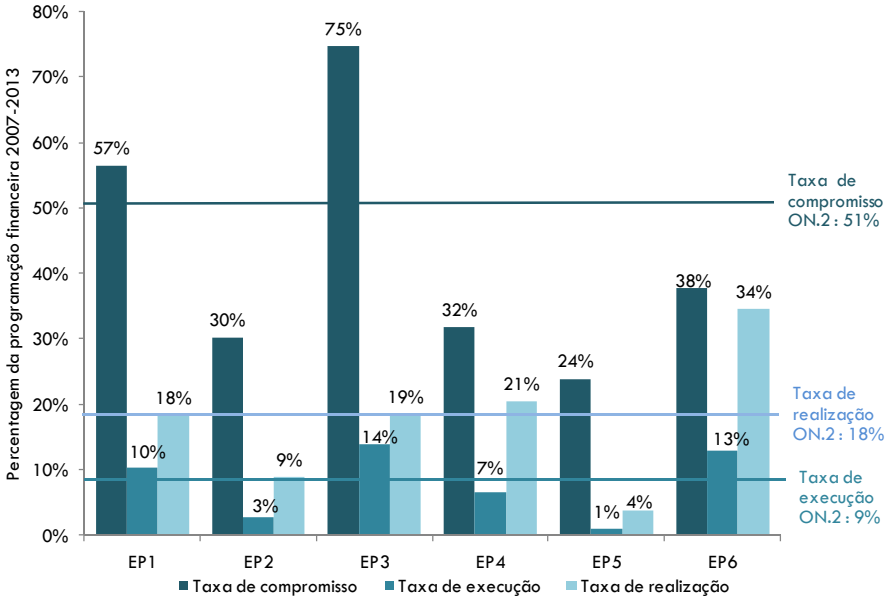


[11] Taxa de pagamento: valor do fundo comunitário pago aos beneficiários / valor aprovado do fundo comunitário; Taxa de realização: valor da despesa validada do fundo comunitário / valor do fundo comunitário aprovado; Taxa de execução: valor da despesa validada do fundo comunitário / valor do fundo comunitário programado.

Fonte: QREN - Indicadores Conjunturais de Monitorização - Boletim Informativo 9
(Informação reportada a 30 de Setembro de 2010)

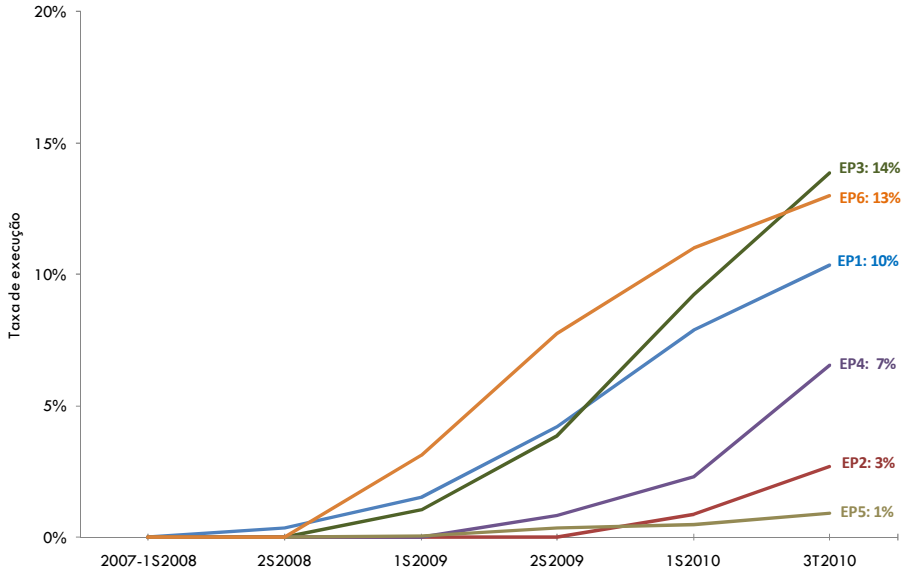
49. A prestação evidenciada pelos vários Eixos Prioritários ao longo do período abrangido pela avaliação concorre para taxas médias de execução e realização de 9% e 18% no final de Setembro de 2010, respectivamente, face à programação financeira para o período 2007-2013 (Figura 11). A taxa de execução por Eixo Prioritário financiador revela, tal como a correspondente taxa de compromisso, uma evolução diferenciada ao longo do período, apenas passando a assumir expressão a partir do segundo semestre de 2009 (Figura 12). Comparativamente aos restantes Eixos Prioritários, o Eixo III reproduz a posição cimeira no que respeita à execução, não obstante a limitação da taxa evidenciada no final do período (14%).

Figura 11. Taxas de Compromisso, Execução e Realização por Eixo Prioritário em Percentagem da Programação Financeira 2007-2013



Fonte: Dados de monitorização do ON.2 a 30 de Setembro de 2010

Figura 12. Evolução da Taxa de Execução por Eixo Prioritário entre 2007 e o 3º Trimestre de 2010



Fonte: Dados de monitorização do ON.2 a 30 de Setembro de 2010

50. A taxa de execução reflecte a conjugação das taxas de compromisso e das taxas de realização, verificando-se que os Eixos Prioritários que conseguiram gerar aprovações mais cedo, designadamente os Eixos Prioritários I e III, são também os que revelam maiores níveis de execução. Uma análise mais desagregada dos valores reportados pelo ON.2 a 30 de Setembro de 2010 por tipologia de operação/regulamento específico é apresentada no quadro seguinte, permitindo evidenciar melhor as componentes do nível de aprovação, execução e realização por Eixo. Verifica-se que, com a excepção das tipologias *Sistemas de Incentivos à Inovação* e requalificação da *Rede Escolar*, as tipologias que revelam uma taxa de realização mais elevada assumem, em regra, um peso relativamente reduzido no total de aprovações do Programa.

Quadro 10. Valores Reportados por Tipologia de Operação/Regulamento Específico até 30 de Setembro de 2010 (valores acumulados, mil euros e %)

Eixo Prioritário / Tipologia de Operação	Aprovação 30.09.2010	*% no total aprovado*	Execução 30.09.2010	Taxa de realização
EP1 - Competitividade, Inovação e Conhecimento	**444 558**	***32%***	**81 335**	**18%**
EP1 - SI Qualificação de PME	94 188	*7%*	12 600	13%
EP1 - SI I&DT	45 320	*3%*	6 141	14%
EP1 - SI Inovação	204 060	*15%*	49 112	24%
EP1 - Acções Colectivas	1 947	*0%*	84	4%
EP1 - Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas	39 524	*3%*	3 319	8%
EP1 - Áreas Acolhimento Empresarial e Logística	7 838	*1%*	569	7%
EP1 - Parques C&T e Incubadoras de Base Tecnológica	24 038	*2%*	2 486	10%
EP1 - Energia	280	*0%*	0	0%
EP1 - Economia Digital e Sociedade Conhecimento	27 364	*2%*	7 025	26%
EP2 - Valorização Económica de Recursos Específicos	**84 580**	***6%***	**7 545**	**9%**
EP2 - Valorização Económica de Recursos Específicos	84 580	*6%*	7 545	9%
EP3 - Valorização e Qualificação Ambiental e Territorial	**575 537**	***42%***	**106 587**	**19%**
EP3 - Espaços Protegidos Classificados	35 858	*3%*	3 052	9%
EP3 - Valorização e Qualificação Ambiental	6 737	*0%*	1 956	29%
EP3 - Valorização do Litoral	20 303	*1%*	8 583	42%
EP3 – Prevenção e Gestão Riscos Naturais Tecn. - Acções Materiais	2 347	*0%*	0	0%
EP3 – Prevenção e Gestão Riscos Naturais Tecn. - Acções Imateriais	5 304	*0%*	141	3%
EP3 - Reabilitação Locais Contaminados e Zonas Extractivas	3 707	*0%*	0	0%
EP3 - Rede escolar 1º Ciclo Ensino Básico e Educação Pré-Escolar	280 671	*20%*	73 936	26%
EP3 - Património Cultural	21 378	*2%*	1 480	7%
EP3 - Infra-estruturas e Equipamentos de Saúde	119 028	*9%*	16 606	14%
EP3 - Rede de Equipamentos Culturais	26 582	*2%*	86	0%
EP3 - Ciclo Urbano da Água	11 993	*1%*	610	5%
EP3 - Equipamentos para Coesão Local	41 208	*3%*	59	0%
EP3 - Optimização Gestão de Resíduos	422	*0%*	78	19%
EP4 - Qualificação do Sistema Urbano	**205 086**	***15%***	**42 144**	**21%**
EP4 - Parcerias para a Regeneração Urbana	85 788	*6%*	12 034	14%
EP4 - Mobilidade Territorial	89 298	*6%*	17 165	19%
EP4 - Iniciativa Comunitária JESSICA	30 000	*2%*	12 945	43%
EP5 - Governação e Capacitação Institucional	**33 941**	***2%***	**1 263**	**4%**
EP5 - Modernização Administrativa	27 779	*2%*	953	3%
EP5 - Promoção e Capacitação Institucional	6 162	*0%*	310	5%
EP6 - Assistência Técnica	**33 176**	***2%***	**11 446**	**34%**
EP6 - Assistência Técnica	33 176	*2%*	11 446	34%
TOTAL	1 376 879	*100%*	250 320	18%

Fonte: Dados de monitorização do ON.2 a 30 de Setembro de 2010

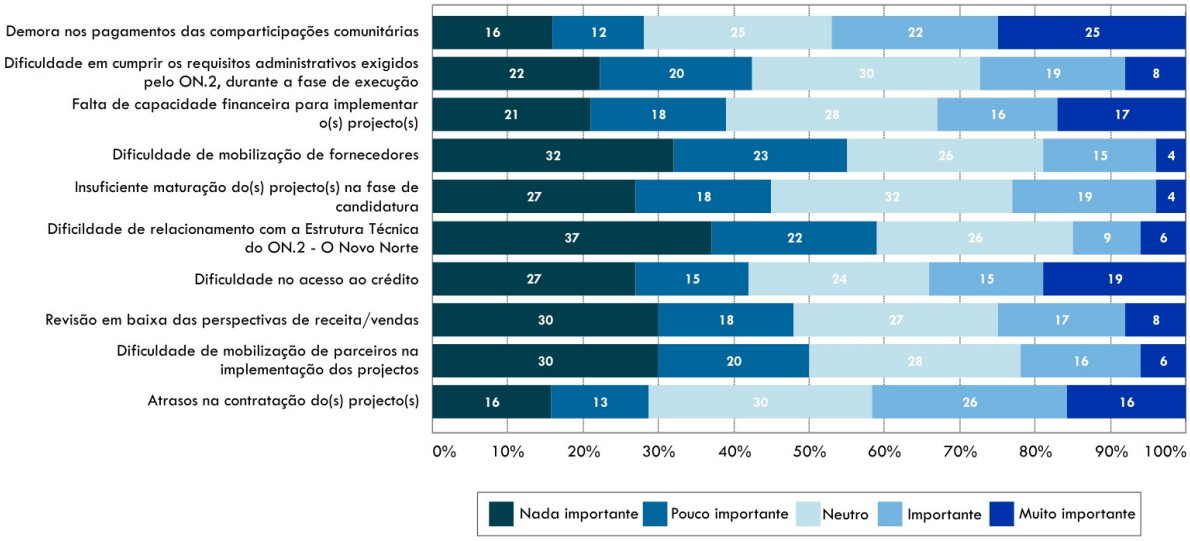
51. O modesto nível de execução do ON.2 não poderá ser dissociado do enquadramento macroeconómico vivenciado ao longo do período abrangido pela aprovação e implementação dos Programas. O QREN e os Programas Operacionais foram preparados num contexto macroeconómico de assinalável optimismo que foi fortemente alterado a partir da segunda metade de 2008. O início do período de execução dos Programas do QREN coincidiu, por seu turno, com uma viragem qualitativa e quantitativa na conjuntura económica mundial, gerando um novo quadro de forte incerteza e volatilidade global nas esferas financeira e real da

economia. A evolução verificada - que não era previsível durante a fase de programação - teve efeitos assinaláveis no comportamento dos agentes económicos e financeiros, com inevitáveis implicações sobre os Programas Operacionais do QREN: redução da procura, diminuição abrupta e muito significativa das disponibilidades de financiamento e das capacidades de investimento, gerando dificuldades acrescidas na capacidade de concretização de investimentos com financiamento aprovado, o que explica em grande medida os baixos níveis de execução e realização registados.

52. As dificuldades financeiras dos promotores e a sua ligação com as baixas taxas de execução das operações são evidenciadas também pela leitura dos resultados do inquérito aos promotores dos projectos apoiados pelo ON.2. De entre os problemas que, segundo os promotores, afectaram a implementação dos projectos (Figura 13) surge, no topo da lista, a demora nos pagamentos das comparticipações comunitárias, atrasos na contratação dos projectos, dificuldade no acesso ao crédito e a falta de capacidade financeira para implementar os projectos (sendo estas últimas indissociáveis da conjuntura vivenciada ao longo do período). Não obstante, a maioria (64%) dos beneficiários do ON.2 que responderam ao inquérito lançado considera que tem condições para executar os projectos aprovados nos termos (prazos e montantes) previstos. Embora em menor escala (cerca de 29% dos promotores), foi ainda referida pelos promotores a necessidade de aumentar o prazo de execução dos projectos.

53. As expectativas optimistas relativamente à capacidade de execução dos projectos foram também manifestadas quer no *Focus Group* realizado no final do mês de Janeiro de 2011 com as CIM e AMP – que defenderam unanimemente a capacidade dos municípios para a execução quer dos projectos já aprovados e contratados, quer dos projectos a aprovar no âmbito da contratualização em particular –, quer nas entrevistas efectuadas com elementos da Autoridade de Gestão. A grande maioria dos entrevistados não manifestou grandes dúvidas quanto à capacidade de execução dos promotores dos projectos aprovados, exceptuando-se o caso dos sistemas de incentivos onde foi expressada alguma preocupação relativamente à capacidade de execução das empresas e à possibilidade de algum investimento contratado vir a ser alvo de descativação.

Figura 13. ON.2 – Resultados do Inquérito aos Promotores:
"A Implementação do(s) Projecto(s) Aprovados foi afectada por Algum dos Seguintes Problemas?"



Fonte: Inquérito aos promotores de projectos co-financiados pelo ON.2

54. Não obstante o posicionamento optimista evidenciado na data em que foram operacionalizados os instrumentos metodológicos mencionados, a deterioração do enquadramento económico e o exigente processo de ajustamento requerido para a economia portuguesa nos próximos anos indiciam que o restante período para a implementação do QREN seja caracterizado por uma forte contenção das despesas públicas, pela continuação das restrições no acesso ao crédito e por um agravamento das condições sociais. Estas restrições tornam ainda mais relevantes os desafios de uma boa execução, em face das prováveis

dificuldades dos promotores públicos e privados em mobilizar a contrapartida nacional com os ritmos necessários para garantir um nível de execução compatível com as metas de gestão estabelecidas.

55. A preocupação com a necessidade de garantir um adequado ritmo de execução dos PO do QREN remonta já ao ano de 2010, quando se começou a adoptar, ao nível nacional, um conjunto de medidas para promover a execução dos investimentos de iniciativa municipal (em Março) e dos investimentos empresariais (em Março e Agosto). Mais recentemente, em Fevereiro de 2011, foi também assinado o "Segundo Memorando de Entendimento entre o Governo da República Portuguesa e a Associação Nacional de Municípios Portugueses para Promover a Execução dos Investimentos de Iniciativa Municipal no âmbito do QREN".

56. As iniciativas adoptadas nestes quatro documentos – envolvendo o aumento das taxas de co-financiamento, a adopção da modalidade de "balcão permanente", alguma simplificação nos requisitos de acesso aos apoios e simultaneamente maior exigência no grau de maturidade dos projectos, a abertura de linhas de crédito às empresas, às Autarquias e entidades do sector empresarial autárquico, a flexibilização das normas de pagamento, a possibilidade de reprogramar pontualmente projectos sem penalizações, a criação de bolsas de mérito e de descativação e a possibilidade de substituir compromissos sem capacidade de execução, entre outras – contribuirão (e terão já contribuído) certamente para mitigar os efeitos da conjuntura económica e financeira no nível de execução. Ainda assim a aceleração dos ritmos de execução deve assumir-se como uma prioridade da Autoridade de Gestão do ON.2, que deverá reforçar muito rapidamente a monitorização regular e apertada do grau de execução das operações, detectando projectos com dificuldades de execução ou mesmo projectos com fracas perspectivas de concretização (neste último caso será preferível proceder à anulação dos compromissos e reafectar as verbas a novas iniciativas). A contratação das operações aprovadas e verificação da capacidade efectiva dos compromissos assumidos e ainda não transformados em aprovações se virem a concretizar também deverão constituir prioridades para o ON.2.

V.2.1.5. Conclusões e Recomendações

Síntese Conclusiva	
O desempenho financeiro do ON.2 a 30/9/2010 é globalmente positivo no que respeita à taxa de compromisso (51%) mas revela-se mais modesto em termos de execução (9%), encontrando-se, não obstante, em linha com os restantes PO das Regiões Convergência do Continente. A boa prestação do Programa no último trimestre de 2010, os compromissos assumidos pela AG mas ainda não reflectidos nas aprovações efectivas e a procura dirigida ao Programa perspectivam uma evolução favorável em termos da evolução do compromisso global até 2013. A prestação do Programa até à data de reporte da avaliação beneficiou da performance dos Eixos I e III, que conjugaram maiores dotações financeiras com as posições cimeiras em termos de aprovação e execução, reflectindo a maior celeridade no arranque e a forte adesão nas tipologias associadas aos sistemas de incentivos e à requalificação do parque escolar. Os ritmos de aprovação foram condicionados pelo atraso na estabilização do quadro regulamentar e no encerramento do processo de contratualização, a que se aliaram, nalgumas tipologias, o lançamento tardio de avisos conjugado com procuras débeis e processos de aprovação extensos. Os ritmos de execução resultaram sobretudo dos efeitos que a alteração de conjuntura económica e financeira gerou sobre as disponibilidades de financiamento e capacidade de investimento dos promotores. As medidas adoptadas ao nível nacional para mitigar os efeitos desta alteração de contexto económico incluíram um aumento das taxas de co-financiamento, que se repercutiu sobretudo nas taxas médias de comparticipação implícitas nas aprovações dos Eixos 1 e 4, as quais se situam cerca de sete pontos percentuais acima das programadas.	
Quadro de Recomendações Específicas	
Contextualização	**Recomendações**
✓ Muito embora a situação evidenciada divirja bastante entre Eixos Prioritários e Regulamentos Específicos, a análise do ciclo de vida das candidaturas revelou que o hiato temporal médio entre o lançamento do concurso e a efectivação da aprovação dos apoios é substancial (cerca de 6 meses), o que deverá constituir uma referência para a oportunidade e a necessidade de proceder ao lançamento de avisos até ao final de 2013.	✓ Equacionar o recurso mais frequente a modalidades de submissão de candidaturas alternativas à concursal, usualmente associadas a processos de decisão mais céleres e tramitações menos exigentes, como sejam a apresentação de candidaturas em contínuo ou os convites, nomeadamente nos casos/tipologias em que os destinatários das intervenções sejam únicos ou em número limitado, bem como em situações em que a respectiva dotação orçamental é definida a priori.
✓ Registam-se desvios na conjugação das fontes de financiamento do investimento total do PO e dos seus	✓ Reduzir, numa futura reprogramação, o valor do financiamento privado programado para o PO e concentrar esta fonte apenas nos

Eixos face ao programado, traduzidos num maior peso da comparticipação comunitária por contrapartida do registado da despesa pública nacional e do financiamento privado. ✓ Os desvios resultam do aumento das taxas de co-financiamento registado, aliado ao facto de, na fase de programação, ter sido prevista uma maior dispersão pelos vários Eixos dos instrumentos baseados em sistemas de incentivos e não terem sido consideradas as taxas de majoração que posteriormente foram aplicadas nestes instrumentos.	Eixos onde a regulamentação e a adesão viabilizam este tipo de financiamento. Equacionar, nessa altura, em função do desenvolvimento do PO, a viabilidade e necessidade de aumentar o financiamento programado por via do FEDER e reduzir a comparticipação pública nacional.
✓ As taxas médias de co-financiamento nos Eixos I e IV (60,9% e 72,6%) situam-se cerca de 7 p.p. acima das programadas. O valor a aprovar nestes Eixos até ao final do Programa (considerando o total compromisso de fundo) deverá ter implícito taxas médias de comparticipação de, respectivamente, 13 p.p. e 10 p.p abaixo dos valores aplicados até Setembro de 2010.	✓ Na ausência de uma reprogramação será necessário, para o cumprimento dos valores programados por via do compromisso, uma redução das taxas de co-financiamento implícitas nas aprovações futuras dos Eixos I e IV.
✓ As principais dificuldades no cumprimento dos objectivos e metas de gestão centram-se ao nível da execução, cujos ritmos devem acelerar significativamente face ao passado.	✓ Monitorização regular dos prazos de apresentação dos pedidos de pagamento e da adequação do nível de execução à calendarização dos projectos. ✓ Identificar em tempo útil as operações cuja conclusão financeira no prazo previsto exige uma significativa aceleração do ritmo de execução ou mesmo promotores cuja capacidade de prosseguir com o projecto se encontra claramente limitada, sendo preferível, neste último caso, proceder à descativação de verbas. ✓ Continuar a intervir junto das entidades competentes para que os projectos aprovados no âmbito do QREN tenham "via verde" no que respeita a prazos de análise e emissão de licenças e certidões. ✓ Dar prioridade à contratação das operações aprovadas e à verificação da capacidade efectiva dos compromissos assumidos e ainda não transformados em aprovações se virem a concretizar nos timings previstos.

V.2.2. Exercício previsional de desempenho financeiro do ON.2

57. No presente ponto do Relatório de Avaliação pretende-se verificar em que medida o ritmo de execução do ON.2 se afigura compatível com o cumprimento das principais metas de gestão estabelecidas para o Programa, nomeadamente os objectivos em termos de execução, por via do cumprimento da regra de anulação automática das dotações orçamentais (comummente apelidada de "regra n+2"). Como originalmente contemplada no Regulamento (CE) nº 1083/2006, a regra estabelecia que seria "*automaticamente anulada pela Comissão qualquer parte de uma autorização orçamental relativa a um programa operacional que não tenha sido utilizada para o pagamento do pré-financiamento ou para a realização de pagamentos intermédios, ou em relação à qual não tenha sido apresentado à Comissão, até 31 de Dezembro do segundo ano seguinte ao da autorização orçamental, qualquer pedido de pagamento*". O mesmo Regulamento considerava, em paralelo, uma excepção para os Estados-Membros cujo PIB tinha sido, no período entre compreendido entre 2001 e 2003, inferior a 85% da média da UE-25, assumindo que o prazo referido se estenderia até 31 de Dezembro do terceiro ano seguinte ao da autorização orçamental anual de 2007 a 2010 ("regra n+3"), aplicando-se, a partir de então, a regra geral ("regra n+2").

58. Em face das dificuldades de execução evidenciadas por um número significativo de Estados-Membros beneficiários de Fundos Estruturais, as instâncias comunitárias decidiram, em 2010, flexibilizar as condições associadas à observação destas regras, com consequências num agravamento das exigências nesta matéria nos anos subsequentes. Assim, o Regulamento (UE) nº 539/2010[12] veio estabelecer que "*os prazos para a*

[12] Regulamento (UE) nº 539/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Junho de 2010, que altera o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 no que respeita à simplificação de certos requisitos e no que diz respeito a determinadas disposições referentes à gestão financeira.

anulação automática de autorizações não se aplicam à autorização orçamental anual relativa à participação anual total para 2007" e que "*para efeitos de anulação automática de autorizações, a Comissão deve calcular o montante a anular somando um sexto da autorização orçamental anual relativa à participação anual total para 2007 a cada uma das autorizações orçamentais para os exercícios de 2008 a 2013*". Em síntese, a revisão regulamentar isenta o ano de 2007 da aplicação da regra de anulação automática, cuja autorização orçamental deverá ser adicionada, em parcelas iguais, às dotações previstas para os anos 2008-2013.

59. A resposta à presente temática de avaliação, que pretende averiguar se a programação actual do ON.2 é adequada e compatível com os objectivos de gestão estabelecidos, incluindo a verificação da regra de anulação automática, conduziu a Equipa de Avaliação à realização de um conjunto de estimativas previsionais de aprovação e execução, tendo em conta dois cenários diferenciados:

- ✓ Cenário A: *Projectar os níveis de aprovação, execução, co-financiamento e alavancagem do Programa, mantendo os ritmos e as taxas de co-financiamento observa*dos no pa*ssado recente;*
- ✓ *Cenário B: Estimar, tendo em conta a situação de aprovação e execução actual, os níveis de aprovação, execução e co-financiamento que garantem a plena realização dos objectivos definidos na programação financeira do ON.2 (ou seja, sem qualquer flexibiliz*ação por via de uma reprogramação).

Estes dois cenários fornecem, simultaneamente, um hipotético intervalo de variação para os níveis de realização do Programa e um conjunto de elementos operacionais para a gestão, nomeadamente, calculando os desvios em relação aos objectivos definidos, mantendo-se as tendências observadas do passado (Cenário A), e determinando os ritmos necessários para atingir os objectivos fixados na programação financeira (Cenário B).

60. Relativamente ao Cenário A, consideraram-se ainda duas variantes distintas quanto à hipótese de evolução a partir dos ritmos do passado recente:

- ✓ A Variante 1, em que se limita o objectivo ao cumprimento do total programado para o ON.2, não respeitando os limites de programação definidos para o final do Programa por Eixo Prioritário; e
- ✓ A Variante 2, em que se respeitam os actuais limites de programação definidos para os vários Eixos Prioritários do PO.

61. O desenvolvimento dos cenários e variantes acima propostos pode ainda ser aplicado quer aos valores de aprovação (aprov), pressupondo neste caso a definição de uma hipótese para a "transformação" dos valores aprovados em valores executados, quer aos valores executados (exec), em que, nesta situação, os valores aprovados são endogenamente determinados em função da hipótese admitida.

62. O facto do número de operações concluídas não ter ainda relevância quantitativa e a impossibilidade de acompanhar individualmente a trajectória das operações, nomeadamente as anulações e as reprogramações verificadas até à data de reporte, implicaram a utilização do valor das aprovações constantes da última imagem disponível (3º trimestre de 2010), ou seja, o valor das aprovações "líquidas" (valor aprovado após eventuais reprogramações, não incluindo igualmente as operações anuladas após a aprovação ou rescindidas após a contratação) [13]. Este aspecto, em conjunto com os horizontes temporais estabelecidos para a aprovação das dotações financeiras do PO (final de 2013) e da respectiva execução (final de 2015), corresponde a, admitir que, na passagem do "valor aprovado líquido" aos valores executados, se considera um prazo máximo de realização de dois anos.

63. A figura seguinte sintetiza o exercício previsional efectuado considerando os cenários, variantes e ainda a possibilidade de desenvolvimento das estimativas com base nos valores aprovados (admitindo execução endógena) e nos valores executados (admitindo aprovação endógena).

[13] Deste modo, não faz sentido, nem é possível incluir no exercício desenvolvido qualquer hipótese sobre quebras resultante da desistência anulação ou desvios dos projectos entre valores aprovados e valores executados.

Quadro 11. Metodologia Utilizada na Construção dos Cenários Previsionais de Realização Financeira

		Previsão com base nos valores…	
		Aprovações "Líquidas"	Execução
Ponto de partida		Situação acumulada a 30/09/2010	Situação acumulada a 31/12/2010
Ritmos utilizados		Ritmos verificados nos últimos quatro trimestres (3T 2009 – 3T 2010)	Ritmos verificados no 2º Semestre de 2010
Cenário A: Projectar os níveis de aprovação e execução de FEDER e despesa elegível com os ritmos e taxas de co-financiamento do passado	**Variante 1:** Respeitando o total programado para o Programa mas não a programação por Eixo	A_v1 (aprov)	A_v1 (exec)
	Variante 2: Respeitando os limites de programação impostos para o final do Programa por Eixo	A_v2 (aprov)	A_v2 (exec)
Cenário B: Projectar os níveis de aprovação e execução para o período restante do Programa compatíveis com a programação financeira actual		B (aprov)	B (exec)

Fonte: Equipa de Avaliação

I. Cenário A: Projectar os níveis de aprovação, execução, co-financiamento e alavancagem do Programa, mantendo os ritmos e as taxas de co-financiamento observados no passado recente

64. Os resultados alcançados partindo da projecção das aprovações líquidas (aprov), com as duas variantes introduzidas, são apresentados no quadro seguinte.

Quadro 12. Cenário A (aprovação): Desempenho Estimado do Programa com Base nos Ritmos de Aprovação do Passado (Média Trimestral do Último Ano)

	Fundo Comunitário		Taxa de co-financiamento		Despesa elegível	
	Aprovações em 2013, M€	Níveis de realização	Taxa de co-financiamento 2013	Desvios face ao programado, em p.p.	Aprovações em 2013, M€	Desvio face ao programado
Variante 1 - A_v1 (aprov) Projectar os níveis de aprovação e execução de FEDER e Despesa elegível com os ritmos e taxas de co-financiamento do passado, ***não respeitando os limites de programação impostos para o final do Programa por Eixo***						
Eixo 1	831,0	105,6%	63,0%	8,7	1.318,2	-9,0%
Eixo 2	248,9	88,9%	63,6%	-3,9	391,6	-5,6%
Eixo 3	900,9	117,0%	72,9%	2,9	1.236,1	12,4%
Eixo 4	596,3	92,5%	72,2%	7,2	825,6	-16,8%
Eixo 5	51,8	36,5%	69,6%	-2,9	74,4	-62,0%
Eixo 6	82,8	93,9%	85,0%	0,0	97,4	-6,1%
ON.2	**2.711,6**	**100,0%**	**68,8%**	**5,0**	**3.943,3**	**-7,3%**
Variante 2 - A_v2 (aprov) Projectar os níveis de aprovação e execução de FEDER e Despesa elegível com os ritmos e taxas de co-financiamento do passado, ***respeitando os limites de programação impostos para o final do Programa por Eixo***						
Eixo 1	786,6	100%	63,0%	8,7	1.247,9	-13,8%
Eixo 2	280,0	100%	63,6%	-3,9	440,6	6,2%
Eixo 3	770,0	100%	72,9%	2,9	1.056,5	-4,0%
Eixo 4	645,0	100%	72,2%	7,2	893,0	-10,0%
Eixo 5	57,2	40%	69,6%	-2,9	82,2	-58,0%
Eixo 6	88,1	100%	85,0%	0,0	103,7	0,0%
ON.2	**2.627,0**	**97%**	**68,7%**	**5,0**	**3.823,8**	**-10,1%**

Nota: Entende-se por níveis de realização os resultados alcançados pelo PO (tendo em consideração os pressupostos, em particular o facto de estarmos a trabalhar com aprovações líquidas)

Fonte: Equipa de Avaliação

65. No caso da Variante 1, respeitando o total programado para o PO, mas não os limites de programação definidos para o final do Programa por Eixo observa-se que:

- ✓ O valor global programado para o Fundo é atingido (no final 1º trimestre de 2013), perspectivando-se, no entanto, que dois dos Eixos Prioritários do Programa alcancem níveis de compromisso e realização superiores a 100% (Eixos I com 105,6% e Eixo III com 117,0%);
- ✓ Os resultados alcançados implicam, igualmente, uma taxa de co-financiamento global 5 p.p acima da actualmente programada, o que se reflecte num nível de despesa elegível total inferior, em cerca de 311 milhões de euros, à inicialmente prevista (-7,3% do que o despesa elegível actualmente programada).

66. A Variante 2, assumindo a evolução do ritmo de aprovações de cada um dos Eixos até ao limite dos valores actualmente programados para cada um ou, no máximo, até ao prazo limite de aprovação (Dezembro 2013), permite constatar que:

- ✓ Apenas o Eixo V não conseguirá atingir o compromisso decorrente da programação actual, ficando muito aquém do valor programado (nível de realização de 40,0%), o que se manifesta num nível de desempenho global do Programa de aproximadamente 97%;
- ✓ Ao considerar-se, igualmente, na Variante 2, a manutenção das taxas de co-financiamento do passado verifica-se que o Programa terminaria com uma taxa global de co-financiamento de +5 p.p. do que a actualmente programada e um valor inferior em cerca de 430 milhões de euros de despesa elegível, ou seja, menos 10,1% do que o previsto.

67. A realização do exercício de previsão com base nos ritmos de execução[14] do segundo semestre de 2010, é apresentada no quadro seguinte (Quadro 13).

Quadro 13 – Cenário A (execução): Desempenho Estimado do Programa com Base nos Ritmos de Execução do Passado (2º semestre de 2010)

	Fundo		Taxa de co-financiamento		Despesa Elegível		
	Execução, em M€ 2015	Níveis de realização	Implícita na execução 2015	Desvios face ao programado, em p.p.	Execução, em M€ 2015	Desvio face ao programado	Cumprimento da "Regra n+3/n+2"
Variante 1 - A_v1 (exec) Projectar os níveis de aprovação e execução de FEDER e Despesa Elegível com os ritmos e taxas de co-financiamento do passado, ***não respeitando os limites de programação impostos para o final do Programa por Eixo***							
Eixo 1	488,5	62,1%	68,4%	14,1	714,4	-50,7%	Cumpre todos os anos
Eixo 2	151,4	54,1%	64,0%	-3,5	236,4	-43,0%	
Eixo 3	1.186,6	154,1%	75,3%	5,3	1.575,6	43,2%	
Eixo 4	791,4	122,7%	72,0%	7,0	1.098,7	10,7%	
Eixo 5	29,4	20,7%	72,4%	-0,1	40,6	-79,3%	
Eixo 6	64,4	73,1%	85,0%	0,0	75,8	-26,9%	
ON.2	**2.711,6**	**100,0%**	**72,5%**	**8,7**	**3.741,5**	**-12,1%**	
Variante 2 - A_v2 (exec) Projectar os níveis de aprovação e execução de FEDER e Despesa Elegível com os ritmos e taxas de co-financiamento do passado, ***respeitando os limites de programação impostos para o final do Programa por Eixo***							
Eixo 1	525,2	66,8%	68,4%	14,1	768,1	-47,0%	Não cumpre em 2015 (não executa a 100%)
Eixo 2	164,2	58,6%	64,0%	-3,5	256,4	-38,2%	
Eixo 3	770,0	100,0%	75,3%	5,3	1.022,5	-7,0%	
Eixo 4	645,0	100,0%	72,0%	7,0	895,4	-9,8%	
Eixo 5	31,9	22,5%	72,4%	-0,1	44,0	-77,5%	
Eixo 6	69,2	78,5%	85,0%	0,0	81,4	-21,5%	
ON.2	**2.205,4**	**81,3%**	**71,9%**	**8,2**	**3.067,8**	**-27,9%**	

Fonte: Equipa de Avaliação

[14] Relembre-se que o período de execução do financiamento comunitário prolonga-se até ao final de 2015 e que, neste caso, os valores das aprovações líquidas são determinados endogenamente, com base na hipótese atrás definida.

68. No caso da Variante 1, respeitando o total programado para o PO, mas não os limites de programação impostos para o final do Programa por Eixo observa-se que:

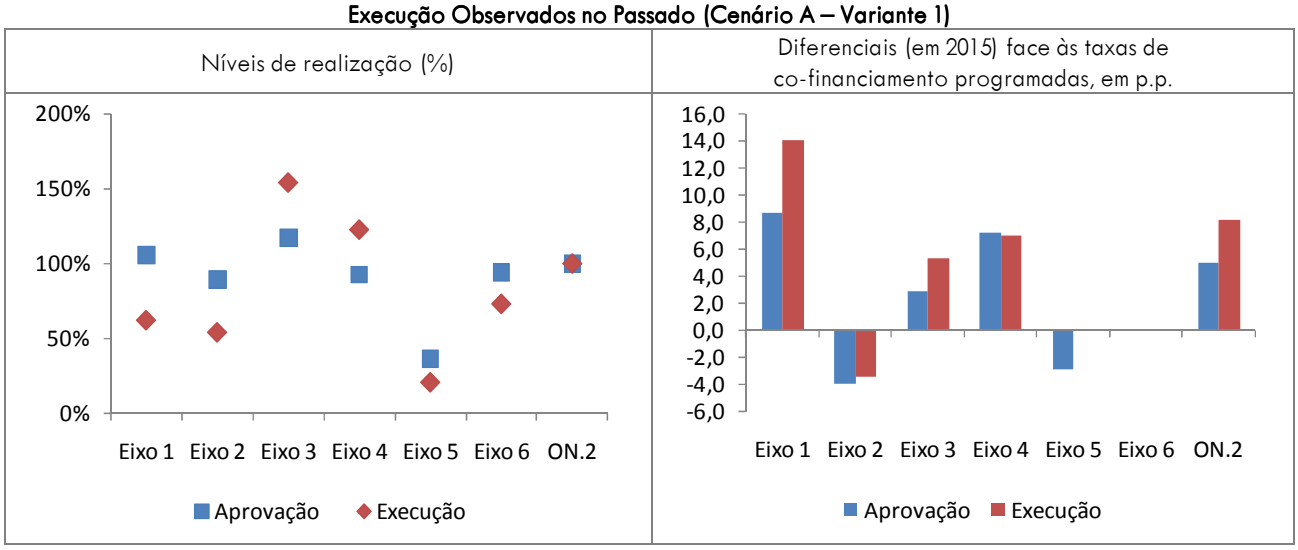
- ✓ O valor global programado para o Fundo Comunitário é totalmente executado até Agosto de 2015, mas evidenciando fortes diferenças nos valores programados por Eixo Prioritário;
- ✓ Os Eixos Prioritários III e IV atingem, respectivamente, +54,1% e +22,7% do que os montantes programados, enquanto os Eixos Prioritários V, II e I atingem apenas, respectivamente, 20,7%, 54,1% e 62,1% da programação actual;
- ✓ Os resultados alcançados têm implícita uma taxa de co-financiamento global 8,7 p.p acima da actualmente programada, o que se reflecte num nível de despesa elegível total inferior em cerca de 513 milhões de euros à inicialmente prevista (-12,1% do que a programada).

69. No caso da Variante 2, ou seja, fazendo evoluir o ritmo de execução de cada um dos Eixos até ao limite do valor actualmente programado para cada um ou, no máximo, até ao prazo limite de execução (Dezembro 2015), observa-se que:

- ✓ O Programa apenas atingiria um nível de realização de 81,3%, em virtude dos Eixos Prioritários V, II e I atingirem valores de realização de 22,5%, 58,6% e 66,8% face aos valores da programação actual;
- ✓ Ao considerar-se a manutenção das taxas de co-financiamento do passado, o Programa terminaria com uma taxa global de co-financiamento de +8,2 p.p. do que a programada e um valor de menos cerca de 506 milhões de euros de Fundo executado.

70. A projecção dos resultados do programa, com base nos ritmos do passado das aprovações líquidas e da execução permite compreender as dificuldades inerentes ao cumprimento dos objectivos definidos na programação financeira. A observação dos gráficos permite constatar as diferenças nas taxas de realização bem como os diferenciais de co-financiamento.

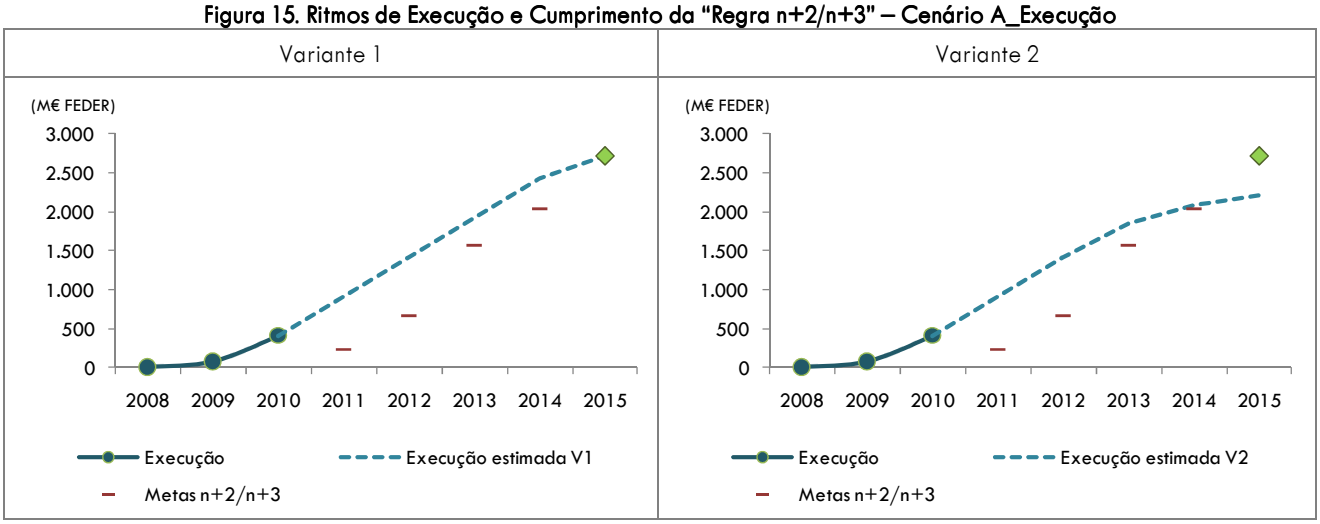
Figura 14. Desempenho Estimado do Programa: Com Base nos Ritmos de Aprovação e Execução Observados no Passado (Cenário A – Variante 1)



Fonte: Equipa de Avaliação

71. Em qualquer das variantes do Cenário A, as metas intercalares associadas à "Regra n+2/n+3" são asseguradas (ver gráficos seguintes), muito embora, na Variante 2, o Programa não atinja a execução plena no final do período (os Eixos III e IV executam a totalidade da dotação, respectivamente, no 2º semestre de 2013 e no 2º semestre de 2014, os restantes não executam na plenitude).

Figura 15. Ritmos de Execução e Cumprimento da "Regra n+2/n+3" – Cenário A_Execução



Fonte: Equipa de Avaliação

II - Cenário B - Projectar os níveis de aprovação e execução compatíveis com a realização dos valores definidos na programação financeira actual

72. A projecção dos níveis de aprovação e execução compatíveis com a realização dos valores definidos na programação financeira actual (Cenário B) pode ser realizada, como se definiu inicialmente, a partir dos dados actuais das aprovações líquidas, pressupondo a correspondente execução nos dois anos seguintes (aprov) ou com base nos valores da execução actual (exec), em que os valores das aprovações líquidas são determinados endogenamente.

73. As projecções com base nos valores das aprovações líquidas (aprov) que são compatíveis com a plena realização dos objectivos de programação financeira e co-financiamento actualmente definidos (ver Quadro 14), permitem constatar:

- ✓ A necessidade de abrandar os ritmos médios de aprovação do Programa face aos verificados ao longo do último ano (com excepção do Eixo V que deveria incrementar substancialmente o ritmo de aprovações), cifrando-se num valor médio trimestral de aprovações de 102,7 milhões de euros para o resto do período;
- ✓ A necessidade de, no caso dos Eixos I e IV, diminuir as taxas de co-financiamento implícitas nas futuras aprovações: aprovar projectos com níveis de co-financiamento de -6,7 p.p. e -3,6 p.p., respectivamente, em relação aos valores programados, mas sobretudo de, respectivamente, -13,3 p.p. e -10,6 p.p. em relação aos níveis médios de co-financiamento aplicados até ao 3º trimestre de 2010.

Quadro 14. Cenário B (aprovação) – Valores de Realização do Programa Estimados com Base nos Ritmos de Aprovação Necessários para o Cumprimento dos Objectivos de Gestão Actualmente Definidos

	Fundo Comunitário		Taxa de co-financiamento			Despesa elegível
	Ritmo futuro de aprovações médio por trimestre, em M€	Taxa de aceleração média face ao ritmo do último ano	Taxa de aceleração média face ao ritmo trimestral de 2009/10	Implícita nas aprovações futuras	Desvios face ao programado, em p.p.	Ritmo futuro de aprovações médio por trimestre, em M€
Eixo 1	26,3	-32%	-46%	47,6%	-6,7	55,3
Eixo 2	15,0	-9%	24%	68,6%	1,1	21,9
Eixo 3	15,0	-54%	-60%	73,6%	3,6	20,3
Eixo 4	33,8	-14%	-16%	62,0%	-3,0	54,6
Eixo 5	8,3	364%	172%	73,7%	1,2	11,3
Eixo 6	4,2	-15%	31%	85,0%	0,0	5,0
ON.2	**102,7**	**-22%**	**-24%**	**61,0%**	**-2,7**	**168,3**

Fonte: Equipa de Avaliação

74. As projecções com base nos valores da execução (exec) do ON.2 de acordo com o **Cenário B**, em que se procura garantir, no final do actual período de programação financeira do ON.2, a plena realização do Programa e os níveis de co-financiamento actualmente programados, permite constatar (ver Quadro seguinte):

- ✓ A necessidade de mais do que duplicar o ritmo de execução global médio de 2009 e 2010 ou, formulado de forma diferente, apenas a manutenção dos ritmos de execução próximos do último semestre de 2010 (neste caso poderia mesmo diminuir cerca de 9%), ao longo de todo o período 2011-2015, é que permitiria garantir uma execução plena do Programa. Note-se ainda que a taxa de co-financiamento média implícita nas execuções do último semestre de 2010 é de cerca de 72%, ou seja, +9 p.p. do que a estabelecida na programação actual do ON.2;
- ✓ Em termos absolutos, os valores Fundo de execução necessários para garantir os objectivos financeiros programados são consideravelmente exigentes (cerca de 115 milhões de euros por trimestre, ou seja, um valor anual de 460 milhões de euros) face ao desempenho do passado, em particular nos Eixos I e III (34,1 e 29,4 milhões de euros, respectivamente).

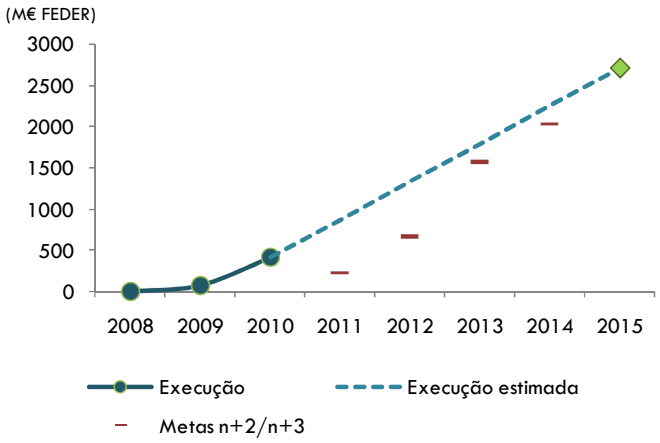
Quadro 15 – Cenário B (execução) - Desempenho Estimado do Programa com Base nos Ritmos de Execução Necessários para o Cumprimento dos Objectivos de Gestão Actualmente Definidos

	Fundo Comunitário			Taxa de co-financiamento		Despesa elegível	
	Ritmo futuro de execução médio por trimestre, em M€	Taxa de aceleração média face ao ritmo do último semestre	Taxa de aceleração média face ao ritmo trimestral de 2009/10	Implícita na execução futura	Desvios face ao programado, em p.p.	Ritmo futuro de execução médio por trimestre, em M€	Cumprimento da "Regra n+3/n+2"
Eixo 1	34,1	62%	169%	52,5%	-1,8	65,0	Cumpre todos os anos
Eixo 2	13,1	79%	512%	67,7%	0,2	19,4	
Eixo 3	29,4	-47%	30%	69,3%	-0,7	42,5	
Eixo 4	27,7	-28%	142%	64,0%	-1,0	43,2	
Eixo 5	6,9	388%	1488%	72,6%	0,1	9,5	
Eixo 6	3,7	35%	93%	85,0%	0,0	4,3	
ON.2	**115,0**	**-9%**	**124%**	**62,5%**	**-1,2**	**184,0**	

Fonte: Equipa de Avaliação

75. A aplicação, a partir de 2011, dos ritmos de execução necessários para o cumprimento da realização plena do Programa em 2015 garantem o cumprimento dos objectivos intercalares definidos pela "Regra n+2/n+3".

Figura 16. Ritmos de Execução e Cumprimento da "Regra n+2/n+3" (Cenário B_Execução)



Fonte: Equipa de Avaliação

76. Muito embora limitado pela impossibilidade de acompanhamento individual da trajectória das operações submetidas ao Programa, o exercício previsional desenvolvido permite concluir e avançar com os seguintes elementos em relação às questões de avaliação formuladas.

- ✓ As principais dificuldades do Programa em matéria de cumprimento dos objectivos e metas de gestão estabelecidos resultam dos reduzidos níveis de execução. O exercício desenvolvido permite concluir que com a manutenção dos objectivos da programação financeira e com os actuais ritmos de execução do Programa, apenas se conseguiria garantir 81,3% da realização em 2015, implicando, mesmo assim, uma taxa de co-financiamento de +8,2 p.p., associada a uma diminuição da despesa elegível em cerca de 500 milhões de euros - Cenário A: Variante 2 (exec);
- ✓ O cumprimento dos objectivos de execução implica a necessidade de mais do que duplicar o ritmo de execução global médio de 2009 e 2010 ou, formulado de forma diferente, apenas a manutenção, ao longo de todo o período 2011-2015, dos ritmos de execução próximos dos observados no último semestre é que permitirá garantir uma execução plena do Programa. Note-se ainda que ao aumento do ritmo de execução ao longo do último semestre, não deverá ser alheio o forte acréscimo nos níveis de co-financiamento. Esta situação, a manter-se no futuro, não permitirá cumprir o co-financiamento global e por eixo estabelecido na programação actual.
- ✓ A manutenção do ritmo global compatível com a plena execução dos objectivos implicará sempre fortes mudanças nos valores de execução médios por Eixos Prioritários, em particular, pela dimensão absoluta, os Eixos I e II que terão de garantir no futuro valores (absolutos) de execução mais elevados e os Eixos III e IV que deverão diminuir os seus ritmos actuais de execução.

V.2.2.1 Conclusões e Recomendações

Síntese Conclusiva	
O exercício previsional efectuado permite concluir que as principais dificuldades do Programa em matéria de cumprimento dos objectivos e metas de gestão estabelecidos resultam dos reduzidos níveis de execução. Com a manutenção dos actuais ritmos de execução do Programa e objectivos da programação financeira, apenas se conseguiria garantir 81,3% da realização em 2015, implicando, mesmo assim, uma taxa de co-financiamento de +8,2 pontos percentuais, associada a uma diminuição da despesa elegível em cerca de 500 milhões de euros.	
Quadro de Recomendações Específicas	
Contextualização	**Recomendações**
✓ O cumprimento dos objectivos de execução implica a necessidade de mais do que duplicar o ritmo de execução global médio de 2009 e 2010 ou, formulado de forma diferente, apenas a manutenção, ao longo de todo o período 2011-2015, dos ritmos de execução próximos dos observados no último semestre é que permitirá garantir uma execução plena do Programa, os quais se encontram influenciados pelo acréscimo no nível de co-financiamento. A manter-se no futuro, esta situação não permitirá cumprir o co-financiamento global e por eixo estabelecido na programação actual. ✓ A manutenção do ritmo global compatível com a plena execução dos objectivos implicará sempre fortes mudanças nos valores de execução médios por eixo, em particular, pela dimensão absoluta, os Eixos 1 e 2 que terão de garantir no futuro valores (absolutos) de execução mais elevados e os Eixos 3 e 4 que deverão diminuir os seus ritmos actuais de execução.	✓ Ponderar a arbitragem entre a reprogramação com aumento das taxas de co-financiamento (com a diminuição associada de despesa elegível), a não realização plena dos montantes Fundo Comunitário disponibilizados pelo ON.2, com a consequente diminuição de investimento elegível e/ou a reprogramação entre Eixos garantindo uma melhor adequação aos ritmos de execução e permitindo uma melhor aproximação à realização dos objectivos financeiros do Programa sem, no entanto, comprometer o alcançar dos objectivos globais do ON.2.

V.2.3. O contributo do ON.2 para as prioridades da Estratégia de Lisboa

77. A estratégia e prioridades de desenvolvimento definidas pelo QREN visam o alcance dos objectivos preconizados na Estratégia de Lisboa, essencialmente relacionados com o incremento da competitividade das regiões e a criação de emprego, que deverão ser concretizados através da garantia de cumprimento de metas mínimas de despesa (pelo menos 60%) pelos vários Programas Operacionais[15]. A avaliação do contributo do ON.2 para os temas prioritários que consubstanciam as prioridades definidas no Estratégia de Lisboa (temas prioritários *earmarking*) permite compreender a participação do Programa Operacional do Norte na concretização de áreas de investimento que reforçam directamente a competitividade, a coesão, a criação de emprego, a investigação, a inovação, o capital humano, iniciativas empresariais, a melhoria da eficiência energética, entre outras dimensões cruciais para o desenvolvimento das regiões europeias.

78. Tendo em vista a avaliação do contributo das operações aprovadas para o cumprimento dos limiares programados de despesa em temas prioritários *earmarking*, as respectivas metas foram objecto de quantificação no Relatório de Execução do Programa relativo ao ano de 2009, concluindo-se que o montante FEDER aprovado em 20 dos 41 temas previstos ascendia a 70% do total aprovado. No contexto do presente exercício de avaliação, importa, por conseguinte, proceder à actualização da informação com os dados de reporte a 30 de Setembro, no sentido de verificar se os valores aprovados correspondem em termos globais ao programado pelo ON.2 (70%) e em que rubricas se observam os maiores desvios face ao previsto (ver Anexo).

    O ON.2 prevê a afectação de 1.889 milhões de euros a categorias de despesa classificadas como *earmarking*, correspondente a 70% da dotação FEDER do Programa Operacional, distribuídos por 41 dos 64 temas prioritários. O quadro seguinte apresenta o ponto de situação quanto ao grau de cumprimento das metas *earmarking* a 30 de Setembro de 2010, sendo que os dados reportados revelam que o ON.2 aprovou

[15] As referidas metas mínimas são estabelecidas no n.º 3 do Artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 11 de Julho, respeitam às despesas enquadradas nas categorias de acções estabelecidas no Anexo IV deste Regulamento e deverão corresponder a 60% da despesa do conjunto dos Programas Operacionais enquadrados no Objectivo Convergência.

cerca de 953 milhões de euros em projectos alocados a categorias de despesa *earmarking*, equivalendo a 69,25% do valor total FEDER aprovado até esta data, o que corresponde a um peso relativo muito próximo do estabelecido em sede de programação. Os montantes *earmarking* apurados incluem três temas prioritários que não estavam contemplados em sede de programação, nomeadamente *Outras medidas destinadas a estimular a investigação, a inovação e o empreendedorismo nas PME*, *Tecnologias da informação e da comunicação (RTE -TIC)* e *Promoção de Transportes Urbanos Limpos*, que apresentam um total de aprovação FEDER de cerca de 16 milhões de euros.

79. Particularizando a representatividade das despesas *earmarking* no contexto das operações aprovadas, distingue-se o volume de aprovações nos nove temas prioritários englobados no grupo *Investigação e desenvolvimento tecnológico (IDT), inovação e empreendedorismo* (44%) e o tema prioritário *Infra-estruturas de ensino* (30%) enquadrado no grupo *Investimento em Infra-estruturas Sociais*, contabilizando-se no total 10 temas prioritários que correspondem a 74% do valor FEDER aprovado em temas *earmarking à data de reporte de avaliação*.

80. No que respeita à execução da despesa aprovada, os temas prioritários *earmarking* representam 74% do total de Fundo Comunitário executado até ao final de Setembro de 2010, devendo-se, contudo, relativizar esta constatação com os ainda reduzidos níveis de execução financeira evidenciados pelo Programa na sua globalidade.

81. Numa análise mais desagregada, ainda no domínio das aprovações, importa assinalar que subsiste um conjunto de 17 temas prioritários *earmarking* que apresentam valores inscritos em sede de programação, com um valor total de investimento previsto de 187 milhões de euros, para os quais ainda não se apresentam quaisquer projectos aprovados. Entre estes 17 temas, destaca-se pelo peso que representam no total de despesa *earmarking* programada, os temas do grupo *Sociedade da Informação* – nomeadamente o tema *Infra-estruturas de serviços de telefone (incluindo redes de banda larga)* para o qual estão programados cerca de 32 milhões de euros; e *Serviços e aplicações para PME (comércio electrónico, educação e formação redes, etc.)* com 27 milhões de euros programados - e o tema *Transportes multimodais* (28 milhões de euros programados).

82. Sendo a afectação prevista no texto do Programa Operacional apenas de cariz indicativo, não deixa de ser importante sublinhar o nível alcançado pelos temas *earmarking Investimento em empresas directamente ligadas à investigação e à inovação*, *Tecnologias da informação e comunicação*, *Serviços e aplicações para os cidadãos*, *Portos* e *Infra-estruturas de ensino*, cujas metas previstas foram já superadas, expressando em grande medida as prioridades assumidas pela Tutela nesta fase inicial de execução do Quadro. Em particular, o enfoque de aprovação incidente sobre as infra-estruturas de ensino demonstra uma aposta importante no investimento na qualificação dos estabelecimentos de ensino e na melhoria das condições de aprendizagem.

83. A maior concentração do FEDER alocado pelo ON.2 a estas temáticas reflecte a orientação do Programa para a prossecução das prioridades da União Europeia, tendo em vista a promoção da competitividade e a criação de emprego. Concretizando a constatação supra, refira-se a preponderância de investimentos aprovados no grupo *Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Empreendedorismo*, nomeadamente os enquadrados:

   - ✓ No tema prioritário *Investimento em empresas directamente ligado à Investigação e Inovação*, o qual engloba os projectos de apoio à inovação produtiva nas empresas, ou seja, ao estímulo à competitividade pela via da criação de novos serviços ou produtos inovadores, pela aposta em novos processos produtivos e em expansão de actividades em sectores com alto conteúdo tecnológico ou procuras internacionais dinâmicas, bem como os projectos relativos à criação de novas empresas, e que apresenta uma "taxa de compromisso" na ordem dos 117%. Complementarmente, destaque-se o desempenho dos indicadores do tema prioritário *Outros investimentos em empresas*, com uma taxa de aprovação de 51%, no qual se encaixam os investimentos relacionados com a promoção de factores dinâmicos de competitividade. Esta *performance* reflecte, naturalmente, o elevado ritmo de lançamento de concursos e de aprovação de operações no âmbito dos Sistemas de Incentivos em 2009, indissociável do pacote de medidas de flexibilização implementadas em Abril de 2009 e destinadas a travar os efeitos negativos da conjuntura económica.

- ✓ No tema prioritário *Infra-estruturas de I&DT,* cuja taxa de compromisso de 76% reflecte o lançamento de avisos em 2009 e 2010 que cobriram a generalidade das tipologias previstas no Regulamento Específico Sistema de Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas.

84. A *performance* positiva destes temas prioritários contrasta com outros em que o nível de aprovações ainda está significativamente aquém do programado, destacando-se, pelo peso que assume na despesa total *earmarking* programada para este grupo, o desvio negativo verificado sob o tema *Transferência de tecnologias e aperfeiçoamento das redes de cooperação entre pequenas e médias empresas* (…)", o que reflecte o elevado grau de exigência e selectividade patente nos concursos lançados ao abrigo do Regulamento Específico Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas e de Base Tecnológica.

85. O grupo *Sociedade da informação*, assente em projectos de índole empresarial e de modernização da Administração Pública, apresenta, globalmente, uma taxa de compromisso de 65%. As elevadas taxas de compromisso observadas nos temas prioritários *Tecnologias da informação e da comunicação* (que se destaca igualmente pelo nível de execução de 53%) e *Serviços e aplicações para os cidadãos* reflectem, por um lado, o esforço da AG e das CIM/AMP no lançamento de um conjunto alargado de avisos que cobrem estas temáticas, nomeadamente ao abrigo do Regulamento Específico Sistema de Apoio à Modernização Administrativa e do Plano Tecnológico de Educação (Regulamento Específico Economia Digital e Sociedade do Conhecimento), e por outro, a forte adesão dos promotores. Assinale-se, no entanto, que a rubrica com um maior volume de financiamento programado neste grupo – *Infra-estruturas de Serviços de Telefone*, incluindo banda larga – revela, como foi já referido, um nível nulo de aprovações. As entrevistas aos Secretariados Técnicos do Programa permitiram identificar a adjudicação de um grande projecto de instalação de rede de banda larga em zonas rurais que contribuirá fortemente para a aproximação aos valores programados.

86. O tema 61 – *Projectos de reabilitação urbana e rural*, que corresponde ao *core* das intervenções de melhoria dos espaços públicos em ambiente urbano ou rural, destaca-se também pela *performance* positiva, evidenciando um significativo acréscimo dos valores comprometidos, que equivalem a cerca de 56% da programação. Tendo em conta que à data de avaliação apenas uma parte das operações incluídas nos planos de acção tinham sido aprovadas, é previsível que a meta programada seja cumprida.

87. A análise numa perspectiva oposta permite salientar, por outro lado, a existência de um número significativo de grupos com baixas taxas de compromisso, com relevância para a *Energia*, *Protecção do ambiente e prevenção de riscos*, *Transportes* e para os temas mais associados à inclusão, recursos humanos e emprego.

88. No que respeita ao grupo *Energia*, não obstante terem sido lançados, em 2009 e 2010, sete avisos orientados para promoção da eficiência energética dos equipamentos colectivos, a densificação da rede de agências de energia e a criação de unidades autónomas de gás – os quais geraram, globalmente, uma procura significava - o atraso no lançamento dos avisos, o volume de procura e a reformulação e complexidade técnica associadas ao Regulamento Específico Energia, justificam o facto de, até ao final do 3º trimestre de 2010, o nível de aprovações ser ainda muito reduzido. Já no caso do grupo *Protecção do ambiente e prevenção de Riscos*, os temas com montantes mais elevados em sede de programação articulam-se com o Regulamento Específico Ciclo Urbano da Água, cujas dificuldades de apropriação por parte dos promotores (relacionadas com as negociações com a empresa Águas de Portugal), vieram atrasar as aprovações. O tema *Prevenção de riscos* tem também um peso expressivo no valor total programado neste grupo, ficando o nível de aprovações significativamente aquém do programado. Até à data de avaliação foram lançados 3 avisos ao abrigo dos Regulamentos Específicos Protecção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos – Acções Materiais e Imateriais que geraram a aprovação de um conjunto alargado de projectos, mas com um valor médio de Fundo Comunitário reduzido, facto que consubstanciará este desvio. No que respeita ao tema Gestão dos resíduos domésticos e industriais, o desvio reflecte, em grande medida, o relativamente tardio lançamento de avisos.

89. O tema *Transportes* denota uma evidente polarização da taxa de compromisso pelo projecto do Novo Terminal de Cruzeiros do Porto de Leixões. O outro tema *earmarking* que registou aprovações prende-se com os *Transportes ferroviários*, reflectindo investimentos no Metro do Porto, mas fica ainda muito aquém do valor programado.

90. Os grupos *Adaptabilidade dos trabalhadores, das empresas e dos empresários*, *Acesso ao emprego e sustentabilidade*, *Inclusão social dos mais desfavorecidos* e *Melhoria do capital humano* representam cerca de 85 milhões de Fundo Comunitário programado, destacando-se na avaliação do cumprimento das metas *earmarking* pelas baixas taxas de compromisso, sendo que a generalidade dos temas prioritários não apresenta qualquer aprovação. No actual quadro de regulamentar, em as questões mais directamente relacionadas com o capital humano estão fortemente polarizadas pelo Programa Operacional Potencial Humano e, portanto, presentes de uma forma mais marginal nos Programas Operacionais Regionais, não parece provável que os valores programados para estes temas sejam concretizados.

V.2.3.1. Conclusões e Recomendações

Síntese Conclusiva	
Os temas prioritários *earmarking* registam, no que concerne ao volume de aprovações de Programa, um peso relativo muito próximo do estabelecido em sede de programação (70%), e representam 74% do total de Fundo Comunitário executado até ao final de Setembro de 2010, devendo-se relativizar esta constatação com os ainda reduzidos níveis de execução financeira evidenciados pelo Programa na sua globalidade. A maior concentração do FEDER alocado pelo ON.2 a estas temáticas reflecte a orientação do Programa para a prossecução das prioridades da Estratégia de Lisboa, tendo em vista a promoção da competitividade e a criação de emprego.	
Quadro de Recomendações Especificas	
Contextualização	**Recomendações**
✓ O volume de aprovações nos 9 temas prioritários englobados no grupo Investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo e o tema prioritário Infra-estruturas de ensino correspondem a 74% do FEDER aprovado em temas *earmarking*.	✓ Rever em alta as despesas programadas para os temas Investimento em empresas directamente ligadas à investigação e à inovação e Ensino.
✓ Ainda que globalmente o volume de aprovação no grupo Investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo seja compatível com o programado, o tema Transferência de tecnologias e aperfeiçoamento das redes de cooperação entre pequenas e médias empresas apresenta uma taxa de compromisso baixa e um peso expressivo em termos no contributo previsto para o valor *earmarking* programado (32% do grupo e 14% do total de despesa prevista).	✓ Rever em baixa da despesa programada para o tema *earmarking* Transferência de tecnologias e aperfeiçoamento das redes de cooperação entre pequenas e médias empresas.
✓ As elevadas taxas de compromisso observadas nos temas prioritários Tecnologias da informação e da comunicação e Serviços e aplicações para os cidadãos reflectem a aposta da AG e das CIM/AMP na modernização administrativa e no Plano Tecnológico de Educação.	✓ Rever em alta as metas associadas a despesa programada para os temas Tecnologias da informação e comunicação, Serviços e aplicações para os cidadãos.
✓ O tema Transportes denota uma evidente polarização da taxa de compromisso pelo projecto do Novo Terminal de Cruzeiros do Porto de Leixões.	✓ Rever em alta da despesa programada para o tema Portos.
✓ Os valores programados para os temas prioritários enquadrados no grupo Protecção do ambiente e prevenção dos riscos afiguram-se de difícil concretização, tendo em consideração o peso que representam no total de despesa *earmarking* programada (9%) e os desvios verificados até à data de reporte da avaliação (taxa de compromisso de 11%).	✓ Reavaliar a capacidade de execução efectiva dos valores programados para o grupo Protecção do ambiente e prevenção dos riscos, em particular dos valores associados ao ciclo urbano da água.
✓ Nos grupos Adaptabilidade dos trabalhadores, das empresas e dos empresários, Acesso ao emprego e sustentabilidade, Inclusão social dos mais desfavorecidos e Melhoria do capital humano a maioria dos temas prioritários não apresenta qualquer aprovação. No actual quadro regulamentar, em as questões mais directamente relacionadas com o capital humano estão fortemente polarizadas pelos apoios enquadrados no POPH e não tanto nos PO regionais, pelo que não parece provável que os valores programados para estes temas sejam concretizados.	✓ Reavaliar a capacidade de execução efectiva dos temas *earmarking* enquadrados nos grupos Adaptabilidade dos trabalhadores, das empresas e dos empresários, Acesso ao emprego e sustentabilidade, Inclusão social dos mais desfavorecidos e Melhoria do capital humano.

V.3. EXECUÇÃO *VS* REALIZAÇÃO E RESULTADOS

QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	QUESTÕES COMPLEMENTARES E DE SUPORTE
Os Regulamentos prevêem as tipologias de projectos que permitem concretizar os objectivos do ON.2 e respectivos indicadores? Os "Avisos" previam o apoio a tipologias de projectos que concorressem para a concretização desses objectivos e respectivos indicadores? O processo de selecção das operações permitiu seleccionar aquelas que mais contribuíam para esses objectivos e indicadores?	Os "Regulamentos" proporcionaram, ou não, alguma distorção da programação?
	Algumas tipologias previstas nos Regulamentos não estão cobertas por "Avisos"? A sua programação anual está alinhada com a calendarização das metas?
	Existindo desvios, a que se devem? À explicitação e análise dos critérios? À deficiente resposta da procura?
	A existirem potenciais desvios significativos face a esses objectivos e respectivos indicadores, devem-se mais, em termos relativos, aos "Regulamentos", aos "Avisos" ou ao processo de selecção das operações?
	Os objectivos específicos e respectivos indicadores do ON.2 ainda são adequados? Que alterações devem ser efectuadas? Aos objectivos e indicadores? Aos "Regulamentos"? Ao perfil dos futuros "Avisos"? Aos critérios de selecção? Às modalidades de Selecção?

V.3.1.1. Avaliação

91. As respostas às questões deste ponto de avaliação deverão permitir apreciar em que medida as operações aprovadas contribuem, em termos potenciais, para alcançar as metas estabelecidas para os indicadores associados aos objectivos específicos dos Eixos Prioritários do Programa.

92. A existência de desvios face às metas pode estar associada a uma multiplicidade de factores, destacando-se os a seguir apresentados, que constituíram hipóteses de trabalho da equipa de avaliação:

    (i) Os indicadores de realização física foram formulados antes da elaboração dos regulamentos específicos e num contexto macroeconómico bastante mais favorável do que aquele que se verificou nos anos de arranque efectivo do QREN, pelo que as tipologias de investimento apoiadas nem sempre corresponderam às que tinham sido inicialmente consideradas pelo Programa;

    (ii) Os Avisos de abertura de concurso não consideraram todas as tipologias de investimento abrangidas pelos Regulamentos e isso traduziu-se numa não cobertura/realização de alguns indicadores previstos ou a procura dirigida às tipologias lançadas não correspondeu às expectativas;

    (iii) O processo de selecção não foi o mais adequado para seleccionar os projectos que potencialmente mais contribuem para alcançar as metas previstas e/ou as metas não se revelaram adequadas às efectivas aprovações;

    (iv) Existência de um conjunto significativo de projectos cujos resultados não se expressam nos indicadores seleccionados.

93. A questão de avaliação coloca-se assim sob duas perspectivas: por um lado, da necessidade de analisar a articulação estabelecida entre a bateria de indicadores do documento de programação para cada Eixo do Programa e o quadro regulamentar definido durante a sua operacionalização, considerando o grau de cobertura dos indicadores relativamente aos RE e às tipologias de operação; por outro, da necessidade de avaliar o seu grau de cobertura relativamente às tipologias e às operações aprovadas, considerando a credibilidade das metas previstas no documento de programação e a possibilidade de vir a alcançá-las.

94. A análise incide sobre os indicadores de realização e resultado definidos em sede de programação (65 indicadores, associados a objectivos específicos e Eixos Prioritários) e que permitem monitorizar a concretização dos objectivos específicos do Programa. A avaliação do nível de eficácia do Programa, a

efectuar numa fase mais avançada da sua operacionalização, depende em grande medida do alcance das metas estipuladas para estes indicadores.

95. A metodologia utilizada na resposta a esta questão de avaliação baseou-se na informação e nos princípios seguintes:

- ✓ O ponto de partida da análise baseia-se na última informação disponível com a quantificação dos indicadores, designadamente a bateria de indicadores calculados no Relatório de Execução de 2009 e que reflecte as realizações associadas a contratações efectuadas até ao final desse ano.
- ✓ São analisados 44 indicadores (num total de 65), na sua grande maioria indicadores de realização física. Os indicadores de resultado só são incluídos na resposta à questão de avaliação de forma marginal (por exemplo, no caso dos indicadores que medem os progressos ao nível da requalificação da rede escolar já foi possível proceder a este cálculo no Relatório de Execução supra referido). Sublinhe-se que alguns não foram abordados por não apresentarem quantificação (inclusive no quadro de impossibilidade de mensuração, associado às formulas de calculo seleccionadas e à capacidade de estimar impactes num período temporal tão reduzido ou antes da conclusão efectiva dos projectos).
- ✓ A adequabilidade das metas deverá ser avaliada, em última instância, considerando a probabilidade de estas virem a ser executadas. Os reduzidos níveis de execução do programa nas diversas tipologias até ao final de 2009 justificam que a abordagem aos indicadores se faça, essencialmente, por via da análise do ritmo de aprovação e não tanto da execução.
- ✓ A metodologia adoptada visou, por um lado, "actualizar" a bateria de indicadores do Relatório de Execução até Setembro de 2010 (com base nas aprovações registadas até esta data) e, por outro lado, perspectivar o alcance das metas tendo também em consideração os concursos lançados até essa data mas que não se encontravam ainda decididos (nalguns deles existia já a referência ao nº de candidaturas submetidas e em análise).
- ✓ A opção metodológica adoptada baseou-se assim na avaliação do potencial de concretização das metas no quadro geral de candidaturas e aprovações até à data de reporte da avaliação, a partir de uma análise detalhada do grau de cobertura do quadro regulamentar por indicadores, das tipologias e do fundo a concurso em cada Aviso, do volume de procura dirigido a cada Aviso, do volume de aprovações e projectos ainda em análise, dos valores médios de fundo comunitário dos projectos aprovados e do valor de fundo comunitário ainda disponível em cada Eixo. Para além da informação quantitativa foram também consideradas as considerações e intenções manifestadas pela Comissão Directiva e pelos Secretariados Técnicos na ronda de entrevistas realizada.

96. A resposta à questão de avaliação exigiu uma análise detalhada e, necessariamente, longa, que se optou por remeter para o Anexo dedicado o presente capítulo a uma análise mais sumária.

97. A Equipa de Avaliação procedeu a uma análise da cobertura dos RE pelos indicadores do Programa (ver quadros em anexo, organizados por Eixo) concluindo que, não obstante ser possível identificar muitos casos em que há uma relação unívoca entre objectivo, indicador e RE – isto é, casos em que um RE contribui exclusivamente para o cálculo dos indicadores de realização e resultado de apenas um objectivo específico – existem outras questões que devem ser tidas em conta nesta análise da cobertura.

98. Em primeiro lugar, existem diversos RE cujas realizações e resultados associados às operações não se reflectem nos indicadores de realização e resultado definidos, tais como: Promoção da Cultura Científica e Tecnológica e Difusão do Conhecimento; Acções de Valorização do Litoral; Acções de Valorização e Qualificação Ambiental; Prevenção e Gestão dos Riscos Naturais e Tecnológicos – Acções Materiais; Património Cultural; e Rede de Equipamentos Culturais. Daqui resulta que, considerando as operações aprovadas até ao 3º trimestre de 2010, cerca de 77 milhões de euros de fundo comunitário aprovado no Eixo Prioritário III não têm reflexo directo nos indicadores do PO (representando cerca de 10% do montante global de fundo alocado ao Eixo Prioritário III) o que não impede, naturalmente, que contribuam para a concretização dos objectivos definidos.

99. Ainda neste Eixo existem diversos regulamentos cujos indicadores cobrem apenas uma tipologia de um conjunto alargado de tipologias previstas, o que também vem reforçar a fraca cobertura do Eixo Prioritário

III por indicadores de realização e resultado, face aos restantes Eixos Prioritários. Dado que a bateria de indicadores do Eixo não cobre uma parte importante dos investimentos já concretizados, verifica-se uma subvalorização do grau de concretização efectivo (em termos físicos) dos respectivos objectivos específicos.

100. Em segundo lugar, foram identificados também dois indicadores de realização de Eixo que não têm aparente ligação com qualquer tipologia de operação, nomeadamente:

- ✓ O indicador do Objectivo Específico 6 do Eixo Prioritário I "*% empresas apoiadas com portal Web activo e acesso à internet em banda larga*" - a criação de condições para a generalização do acesso à Internet é apontada como um dos objectivos do RE Economia Digital e Sociedade do Conhecimento, mas as empresas não são contempladas como potenciais beneficiárias, com excepção das empresas públicas municipais, intermunicipais e metropolitanas.
- ✓ O indicador do Objectivo Específico 1 do Eixo Prioritário II *"Acréscimo do valor da receita média por dormida nos projectos apoiados"* – o RE Valorização Económica dos Recursos Específicos, que cobre a totalidade dos objectivos do Eixo II, não prevê entre as suas tipologias o apoio a estabelecimentos hoteleiros ou outros projectos que contribuam directamente para o aumento da capacidade de alojamento na região, dado que a arquitectura final do Programa, decorrente da produção dos RE de âmbito nacional, conduziu à concentração dos investimentos de âmbito privado no Eixo I (Sistemas de Incentivos). Situação idêntica ocorreu com os projectos que deveriam contribuir para o indicador de criação de emprego nos PROVERE ("*N.º de postos de trabalho criados nos projectos apoiados de valorização económica dos recursos endógenos*"), ou seja o indicador não apresenta tradução neste Eixo, em função da opção adoptada de transitar, posteriormente, para o Eixo I os "Sistemas de Incentivos Promoção da Eficiência Empresarial Colectiva", considerados no documento de programação aprovado.

101. A análise da articulação entre o quadro regulamentar e os indicadores deverá ser feita à luz da metodologia utilizada na concepção dos RE, nomeadamente o facto de terem sido aprovados pela CMC para a totalidade dos Programas Operacionais Regionais do Continente, em momentos posteriores ao da definição dos indicadores. De facto, foram identificadas algumas discrepâncias entre as expectativas acerca da concepção do quadro regulamentar aquando da definição dos indicadores e os Regulamentos que efectivamente foram aprovados (por exemplo, a expectativa acerca da arquitectura dos sistemas de incentivos e da sua interligação com os Eixos Prioritários do PO justificou a inclusão dos dois indicadores acima enunciados, sendo que a concretização dos apoios empresariais veio a assumir moldes diferentes do esperado, enquadrando-se apenas no Eixo Prioritário I).

102. O quadro seguinte apresenta a análise sumária dos principais desvios e das expectativas em relação à concretização das metas, organizadas por Eixo Prioritário e Objectivo Específico.

103. O ritmo de aprovações/contratações e de execução física e financeira até ao final de 2009 apresentou em alguns Eixos atrasos significativos face ao que seria necessário para previsivelmente cumprir as metas dos indicadores de realização e de resultado para 2010. Este cenário deverá ser avaliado à luz de três grandes factores: por um lado, o facto de uma parte significativa dos RE só terem sido aprovados no primeiro semestre de 2008, a par com as sucessivas alterações aos mesmos; por outro, a complexidade técnica e funcional associada a algumas tipologias atrasou os primeiros lançamentos de Avisos e contribuiu para o alargamento dos prazos de análise de admissibilidade, mérito, aprovação e contratação, nomeadamente nos casos em que foram envolvidos peritos externos nos processos de decisão; por fim, o processo de contratualização com as CIM/AMP só foi concluído no final de 2008.

104. A aceleração do ritmo de lançamento de Avisos de abertura de concurso e do processo de aprovação e contratação de projectos em 2010 permite no entanto antecipar o alcance da maioria das metas programadas. Os principais desvios situam-se: (i) no Eixo I, onde se verifica a coexistência de metas já ultrapassadas ao nível do desenvolvimento empresarial com metas relativamente ambiciosas, face ao ritmo de aprovação e à dimensão média dos investimentos apoiados até à data, no que respeita aos serviços colectivos regionais de suporte à inovação e à promoção da economia digital e (ii) no Eixo III, onde a par de metas ultrapassadas no que se refere ao parque escolar e às áreas classificadas surgem outras com

menor probabilidade de concretização, por exemplo no caso do ciclo urbano da água. Estes desvios não deixam de reflectir, por um lado, a forte procura dirigida a algumas tipologias (como os Sistemas de Incentivos) e, por outro, a prioridade nacional atribuída à requalificação do parque escolar, que tendo superado as expectativas de compromisso nesta matéria, condicionou o ritmo e a aposta na apresentação de projectos (em particular dos Municípios) noutras tipologias.

105. Sublinha-se também que a "desarticulação" observada entre a natureza das operações efectivamente aprovadas e o seu reflexo nos indicadores – particularmente evidente no Eixo III, mas que se verifica também noutros Eixos Prioritários – não parece resultar de uma alteração das prioridades estratégicas entre o momento da programação e o da operacionalização das tipologias. Os principais desvios reflectem a limitação de informação disponível na fase de construção da bateria de indicadores sobre a regulamentação posteriormente aprovada – não tanto em termos do âmbito das tipologias abrangidas pelos Regulamentos mas essencialmente pela forma de operacionalização dos instrumentos de política na organização da procura e nos critérios de elegibilidade (planos de acção/intervenções integradas/acções colectivas versus projectos isolados; tipologias de beneficiários abrangidas) – agravada pela complexidade técnica de alguns domínios de intervenção (veja-se o caso do RE Energia que já sofreu desde o seu lançamento várias alterações).

Quadro 16: Eixo Prioritário I – Competitividade, Inovação e Conhecimento

Objectivo Específico	Tipo		Indicadores	Desvio 2009 vs Meta 2010	Contextualização e principais razões para os desvios face à meta para 2010	Expectativa face às metas
	Rea.	Res.				
Metas ultrapassadas ou com uma forte probabilidade de concretização						
OE2 - Apoio à criação e consolidação de "clusters" emergentes e de empresas de base tecnológica	x		N.º de empresas de base tecnológica apoiadas	↗	•Forte aceleração do ritmo de lançamento de concursos, do volume de procura e de aprovações; •Alterações do contexto económico e financeiro; Pacote de medidas de flexibilização do acesso aos Sistema de Incentivos.	•A meta para 2010 já foi ultrapassada; •A meta para 2015 é adequada.
OE3 - Promoção e desenvolvimento da rede de parques de ciência e tecnologia e de operações integradas de ordenamento e de acolhimento empresarial	x		Área de Infra-estruturas/ equipamentos em operações integradas de acolhimento empresarial (m2)	↘↘	•Os projectos ainda em fase de contratação correspondem a áreas de acolhimento empresarial de grande dimensão com uma área de influência regional; •Dificuldades processuais relacionadas c/ a titularidade dos terrenos; •Em 2010 foram aprovados vários projectos de menor dimensão no âmbito da contratualização com as CIM/AMP.	•Expectativa de concretização da meta para 2010 por se tratar de uma forte aposta estratégica do Programa, reconhecendo-se a confiança e empenho da AG no desbloqueamento destas dificuldades processuais.
OE4 - Requalificação, inovação e reforço das cadeias de valor nos sectores de especialização	x		N.º de micro e pequenas empresas apoiadas	↗↗	•Forte aceleração do ritmo de lançamento de concursos, do volume de procura e de aprovações; •Alterações do contexto económico e social; Pacote de medidas de flexibilização do acesso aos Sistema de Incentivos.	•A meta para 2015 já foi ultrapassada.
OE5 - Promoção de acções colectivas de desenvolvimento empresarial	x		Nº de acções colectivas de desenvolvimento empresarial apoiadas	↗↗	•Lançamento de um Aviso que gerou uma procura significativa em termos do nº de candidaturas e investimento associado; •Um conjunto restrito de entidades dispersou o investimento por um conjunto muito alargado de acções.	•A meta para 2015 já foi ultrapassada.
Metas com uma menor probabilidade de concretização						
OE1 - Consolidação dos serviços colectivos regionais de suporte à inovação e promoção do sistema regional de inovação	x		Nº de Unidades de I&D apoiadas	↘↘	•Forte concentração dos primeiros Avisos num conjunto muito reduzido de tipologias; •A maioria dos Avisos lançados em 2009 só gerou aprovações em 2010.	•O número de aprovações em 2010 e de projectos em análise perspectiva uma aproximação à meta de 2010; •Concretização da meta para 2015 dependerá muito da capacidade de apoiar um conjunto alargado de investimentos que absorvam um reduzido valor médio de fundo comunitário.
OE5 - Promoção de acções colectivas de desenvolvimento empresarial		x	Nº de entidades envolvidas nas acções colectivas apoiadas	↘↘	•Opção por distinguir o conceito de acção colectiva do conceito de projecto explica o contraste entre a performance dos 2 indicadores do OE5, não obstante basearem-se no mesmo conjunto de projectos aprovados; •Lançamento de um Aviso que gerou uma procura significativa em termos do nº de candidaturas e investimento associado; •Um conjunto restrito de entidades dispersou o investimento por um conjunto muito alargado de acções.	•A meta para 2015 surge como relativamente ambiciosa.
OE6 - Promoção da economia digital e da sociedade do conhecimento	x		Nº de projectos de promoção da economia digital e da sociedade do conhecimento	↘↘	•Forte concentração dos primeiros Avisos num conjunto muito reduzido de tipologias; •Os Avisos lançados pelas CIM/AMP não geraram uma procura muito expressiva em termos de número de candidaturas.	•A manter-se a actual forma de contabilização dos projectos, a concretização das metas dependerá muito da capacidade de apoiar um conjunto alargado de investimentos que absorvam um reduzido valor médio de fundo comunitário.
OE7 - Promoção de acções de eficiência energética	x		Nº de projectos-pilotos de eficiência energética	↘↘	•Atraso no lançamento de Avisos; •O indicador reflecte apenas uma das tipologias previstas no RE; •Lançamento de vários Avisos que geraram uma procura expressiva mas cujas aprovações podem não se reflectir no indicador.	• Equacionar a manutenção do conceito "piloto"; • Assegurar a efectiva quantificação do indicador de resultado (ponderar a necessidade de incluir novos indicadores).

(ver legenda "Desvio 2009 vs meta 2010" no final dos Quadros)

Quadro 17: Eixo Prioritário II – Valorização Económica de Recursos Específicos

Objectivo Específico	Tipo: Real.	Tipo: Resul.	Indicadores	Desvio 2009 vs Meta 2010	Contextualização e principais razões para os desvios face à meta para 2010	Expectativa face às metas
Metas ultrapassadas ou com uma forte perspectiva de concretização						
OE1 - Valorização económica da excelência turística regional	x		N° de acções de qualificação e promoção dos recursos turísticos no âmbito do PDTVD	↘↘	•Lançamento de dois Avisos: maioria das aprovações em 2010.	•Tendo em conta, por um lado, o ritmo de aprovações em 2010 e, por outro, que os projectos de natureza imaterial absorvem, tipicamente, um valor médio de fundo comunitário mais baixo que os projectos de infra-estruturas e equipamentos, considera-se que as metas são adequadas. •Necessidade de harmonizar os conceitos associados aos 2 indicadores, dado que são idênticos os objectivos a atingir (Douro e Porto e Norte de Portugal). Prosseguindo objectivos similares, deve proceder-se a idêntica mensuração (alterar a nomenclatura do indicador "n.° de acções integradas de promoção da marca Porto e Norte", não o circunscrevendo apenas à promoção (incluir a qualificação, por exemplo).
	x		N° de acções integradas de promoção da marca Porto e Norte e das respectivas sub-marcas	↘↘	•Não foram lançados Avisos que previssem esta tipologia.	
OE2 - Valorização económica de novos usos do mar	x		N° de infra-estruturas e equipamentos colectivos de suporte à valorização económica dos recursos marinhos	↘↘	•Reconhecimento da EEC e lançamento de 3 Avisos que só viriam a gerar aprovações em 2010.	•O Aviso MAR/TC/PCT/1/2009 permitiu enquadrar duas infra-estruturas consideradas âncoras na EEC, garantindo a execução da meta para 2010. Dado que no âmbito do Aviso MAR/IEBT/DC&T/1/2009 estavam até ao final do 3° trimestre de 2010 3 projectos em análise de mérito, parece também plausível vir a ser alcançada a meta para 2015.
OE3 - Valorização da cultura e da criatividade	x		N° de eventos (na perspectiva da internacionalização da região) apoiados	↘↘	•Lançamento de um Aviso que gerou uma procura significativa em termos do número de candidaturas: aprovações em 2010.	•Tendo em conta a dimensão financeira do Programa de Acção Guimarães Capital da Cultura e a projecção nacional e internacional da iniciativa, considera-se que a meta para 2015 é exequível.
OE4 - Valorização de novos territórios de aglomeração de actividades económicas	x		Área infra-estruturada para acolhimento empresarial incluída em planos integrados (m^2)	✓	• Projectos aprovados permitem uma forte aproximação à meta de 2010.	•Concretizar melhor o conceito de Planos Integrados, de modo a traduzir a importância dos PTD neste indicador, e aproximando-o da tipologia elegível (o indicador é quantificável por estar associado aos projectos das CIM/AMP); •Dada a aceleração do ritmo de aprovações em 2010 considera-se que as metas são adequadas.
Metas com uma menor probabilidade de concretização						
OE4 - Valorização de novos territórios de aglomeração de actividades económicas	x		N° de programas de acção de desenvolvimento turístico integrados apoiados	↘↘	•Discrepância entre a formulação da tipologia ("programas de acção de desenvolvimento turístico") e a natureza das operações efectivamente aprovadas (operações isoladas, sem uma abordagem integrada).	•Concretizar melhor o conceito de Planos Integrados, de modo a traduzir a importância dos PTD neste indicador, e aproximando-o da tipologia elegível (o indicador é quantificável por estar associado aos projectos das CIM/AMP); •Necessidade de equacionar a reformulação do indicador de forma a acolher melhor as aprovações efectivadas ao abrigo da regulamentação entretanto aprovada.
OE5 - Valorização económica de recursos endógenos (…) da actividade económica dos territórios rurais	x		N° de acções integradas de valorização económica dos recursos endógenos apoiados	↗↗	•A procura dirigida, numa primeira fase, a este instrumento de política terá excedido as expectativas.	•A meta para 2010 já foi ultrapassada; •Caso se confirme a intenção demonstrada pela AG de não voltar a abrir concursos para apresentação de planos de acção não é plausível que a meta para 2015 seja alcançada.

Quadro 18: Eixo Prioritário III – Valorização e Qualificação Ambiental e Territorial

Objectivo Específico	Tipo Real.	Tipo Resul.	Indicadores	Desvio 2009 vs Meta 2010	Contextualização e principais razões para os desvios face à meta para 2010	Expectativa face às metas
Metas ultrapassadas ou com uma forte perspectiva de concretização						
OE1 - Valorização e qualificação ambiental	x		N° de acções de sensibilização, divulgação e informação no âmbito da prevenção de riscos naturais, tecnológicos e sanitários	↘↘	•O indicador reflecte apenas uma tipologia do RE; •Destaca-se o Aviso RNT/02/2009 - orientado para o apoio à criação e revisão de planos de emergência de âmbito municipal e projectos de divulgação e sensibilização – ao abrigo do qual foram aprovados, em 2010, 20 operações.	•A concretização dos indicadores parece ser menos uma questão de cabimento orçamental e mais uma questão de gestão de prioridades e até de adequação dos indicadores. Caso se considere que as acções de sensibilização são uma prioridade reconhecida pelas autarquias e CIM/AMP em relação às restantes tipologias definidas, as metas parecem adequadas; senão deverá equacionar-se a reformulação ou inclusão de outros indicadores que reflictam melhor a natureza dos projectos aprovados e a procura expectável.
	x		N° de acções de sensibilização e estímulo à reciclagem e reutilização de resíduos	↘↘	•Lançamento de dois Avisos que geraram uma procura reduzida.	
	x		N° de acções de apoio à recuperação do passivo ambiental	↘↘	•Lançamento de um Aviso: aprovações em 2010.	•As aprovações perspectivam uma significativa aproximação à meta de 2010 e a meta para 2015 parece adequada.
OE2 - Gestão activa da Rede Natura e da biodiversidade		x	Acréscimo da área classificada abrangida por intervenções de gestão activa (%)	↗↗	•Lançamento de três Avisos que geraram uma procura muito expressiva, tanto em termos do número de candidaturas como do investimento apresentado a concurso.	• Necessidade de simplificar o indicador, dada a complexidade associada à sua contabilização. •A meta para 2010 já foi ultrapassada e as meta para 2015 parece adequada.
	x		N.° de intervenções de gestão activa em áreas classificadas	↗↗		
OE3 - Qualificação dos serviços colectivos territoriais de proximidade		x	Alunos abrangidos pela remodelação/ampliação de centros escolares do 1° ciclo do Ensino Básico (n.°)	↗↗	•Prioridade política nacional.	•Meta para 2015 já foi ultrapassada.
	x		N.° de centros escolares do 1° ciclo do Ensino Básico remodelados/ampliados	↗↗		
	x		N° de equipamentos sociais apoiados	↘↘	•Aviso lançado em 2009 só gerou aprovações em 2010.	•27 aprovações até ao 3° trimestre de 2010 que, muito provavelmente, permitirão alcançar a meta para 2015. • Em função da importância actual deste domínio e da perspectiva de reforço dessa prioridade no curto/médio prazo, poderá equacionar-se um ligeiro aumento da meta definida para 2015.
		x	População abrangida pelos projectos de reconfiguração e requalificação de serviços de saúde	↗↗	•Lançamento de dois Avisos que cobriram a totalidade das tipologias e geraram uma procura expressiva.	• As aprovações até ao 3° trimestre de 2010 permitiram ultrapassar a meta para 2010 e uma forte aproximação à meta para 2015.
Metas com uma menor probabilidade de concretização						
OE3 - Qualificação dos serviços colectivos territoriais de proximidade	x		Km de rede de abastecimento de água intervencionados	↘↘	•Atraso no lançamento de Avisos: dificuldades de clarificação da articulação entre os sistemas em baixa e os sistemas em alta geridos	•A informação disponível sobre o número de aprovações não permite à equipa avaliar o avanço entretanto verificado ao nível dos indicadores de

Objectivo Específico	Tipo		Indicadores	Desvio 2009 vs Meta 2010	Contextualização e principais razões para os desvios face à meta para 2010	Expectativa face às metas
	Real.	Resul.				
Metas ultrapassadas ou com uma forte perspectiva de concretização						
	x		Km de rede de drenagem de águas residuais intervencionados	⇊	pela empresa Águas de Portugal	execução física (em Km). Identificaram-se nas entrevistas alguns sinais que as metas são muito ambiciosas face aos montantes financeiros alocados a esta tipologia e ao reforço dos montantes alocados a outras tipologias deste Eixo (Parque Escolar).
	x		N.º de projectos de reconfiguração e requalificação de serviços de saúde	⇊	• Lançamento de dois Avisos que cobriram a totalidade das tipologias e geraram uma procura expressiva; no entanto, dado valor total de fundo a concurso e o valor médio de fundo comunitário de cada projecto aprovado o indicador do número de projectos ficou ainda significativamente aquém da meta.	• Concretização da meta para 2015 dependerá da capacidade de orientar os Avisos para projectos com um valor médio de fundo comunitário inferior ao verificado nos dois primeiros Avisos.

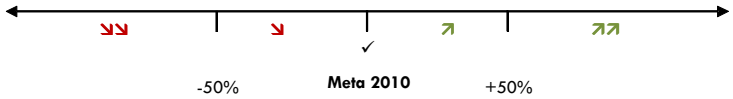
Quadro 19: Eixo Prioritário IV – Qualificação do Sistema Urbano

Objectivo Específico	Tipo: Real.	Tipo: Resul.	Indicadores	Desvio 2009 vs Meta 2010	Contextualização e principais razões para os desvios face à meta para 2010	Expectativa face às metas
Metas ultrapassadas ou com uma forte perspectiva de concretização						
OE1 - Promoção de operações para a excelência urbana e de redes para a competitividade e inovação	x		N.º de intervenções integradas de requalificação urbana	↗↗	•Forte apetência e adesão das autarquias e dos seus parceiros aos instrumentos de política de cidades; •Abertura das Parcerias para Regeneração Urbana a centros urbanos de média e pequena dimensão; •Alguns indicadores do OE1 reflectem aprovações de planos de acção e operações individuais no âmbito das PRU e RUCI.	•Considerando o ritmo de aprovações entretanto gerado, e o conteúdo dos Planos de Acção aprovados, espera-se vir a concretizar as metas para 2015 e, porventura, supera-las em alguns casos.
		x	População abrangida por intervenção de requalificação urbana apoiadas (n.º)	↗↗		
		x	N.º de cidades envolvidas em redes urbanas para a competitividade	↗↗		
		x	m2 de espaço público integrado em projectos de requalificação urbana que deixam de estar afectos à circulação automóvel	↘		
OE2 - Promoção de operações integradas em zonas prioritárias de regeneração urbana	x		Protocolos de parceria para a regeneração urbana apoiados (n.º)	↗↗		
		x	Área intervencionada por operações de regeneração urbana (m2)	↘		
		x	População abrangida por operação de regeneração urbana apoiadas (n.º)	↗↗		
OE3 - Promoção da mobilidade urbana	x		Nº de interfaces de passageiros apoiados	↘↘	•Elevado ritmo de lançamento de Avisos, nomeadamente no âmbito da subvenção global com as CIM/AMP.	•Ainda que a informação disponível não permita, nesta fase, projectar o valor dos indicadores em 2010 e 2015, considera-se que, tendo em conta os valores contratualizados e informação recolhida nas entrevistas, as metas são adequadas e, porventura, poderão ser superadas. • Alguns destes indicadores, para além da complexidade associada à sua mensuração, dificilmente possuirão impactes visíveis/quantificáveis no período de programação e/ou apenas poderão ser contabilizados após a conclusão dos projectos. Neste quadro, importa proceder à sua substituição (criação de indicadores alternativos).
	x		N.º de operações de tratamento de pontos negros rodoviários	↗↗		
	x		Nº de acções complementares de qualificação, valorização e melhoria da mobilidade das plataformas logísticas	↘↘		
	x		Km intervencionados no âmbito das acções complementares de qualificação, valorização e melhoria da mobilidade das plataformas logísticas	↘↘		
OE4 - Promoção da conectividade do sistema urbano regional		x	Redução média do tempo de percurso nos projectos apoiados (%)	✓		
	x		Km de rede viária apoiada (km)	↗↗		

Quadro 20: Eixo Prioritário V – Governação e Capacitação Institucional

Objectivo Específico	Tipo: Real.	Tipo: Resul.	Indicadores	Desvio 2009 vs Meta 2010	Contextualização e principais razões para os desvios face à meta para 2010	Expectativa face às metas
Metas ultrapassadas ou com uma forte perspectiva de concretização						
Modernização do Governo electrónico e melhoria da relação das empresas e dos cidadãos com a administração desconcentrada e local		x	População servida pelas lojas de cidadão/centros multi-serviços apoiados	↗↗	•Forte procura dirigida ao primeiro Aviso; •Dificuldade de articulação entre os promotores e a Agência para a Modernização Administrativa que levantam preocupações no que respeita à execução dos projectos.	•Metas são adequadas.
	x		N° Lojas do Cidadão/Centros multi-serviços apoiados	↗↗		
Promoção da capacitação institucional e do desenvolvimento regional e local		x	N° de instituições envolvidas nos projectos de promoção da capacitação institucional e do desenvolvimento regional apoiados	↗	•Aprovação de nove projectos correspondentes às acções preparatórios dos PROVERE; •A tendência para a multiplicação do número de entidades envolvidas nas parcerias não foi prevista em sede de programação, o que justifica que o indicador "N° de instituições envolvidas nos projectos de promoção e capacitação institucional" tenha, pelo contrário, ultrapassado a meta para 2010.	•As metas parecem adequadas, dado que existe um conjunto alargado de projectos em análise de mérito e cabimento orçamental para o lançamento de novos Avisos ao abrigo deste RE. Importa, contudo, averiguar se após a aprovação desses projectos as metas se mantém exequíveis. Com efeito, a exequibilidade das metas implica a manutenção da tendência mais recente de grande adesão por parte dos promotores e a aprovação de projectos com valores reduzidos.
	x		N° de projectos de promoção da capacitação institucional e do desenvolvimento regional apoiados	↘↘		

Desvio 2009 vs Meta 2010:



V.3.1.2. Conclusões e Recomendações

Síntese Conclusiva
A aceleração do ritmo de lançamento de Avisos de abertura de concurso e do processo de aprovação e contratação de projectos em 2010 permite antecipar o alcance da maioria das metas programadas para os indicadores analisados, sem prejuízo de terem sido identificados alguns desvios, principalmente no Eixo Prioritário I e III. Existem 4 grandes razões para a existência de desvios da realização física face às metas previstas e que justificam a reformulação dos indicadores e/ou a revisão das metas em alta ou em baixa: (i) Articulação débil entre alguns indicadores e o quadro regulamentar aprovado, seja porque existem RE sem reflexo nos indicadores seleccionados, indicadores não cobertos por RE ou ainda porque a amplitude de tipologias previstas nos RE e nos respectivos Avisos resultaram em aprovações de operações que contribuem para os objectivos dos Eixos Prioritários, mas não se repercutem nos indicadores seleccionados; (ii) Os pressupostos aquando da escolha dos indicadores não se confirmaram nas opções de operacionalização do quadro regulamentar posteriormente aprovado, nomeadamente no que respeita à forma de organização da procura (planos de acção/acções colectivas versus projectos isolados); (iii) O ritmo de lançamento, o conteúdo dos Avisos de Abertura de Concurso (por exemplo o fundo e as tipologias a concurso) e a procura efectivamente dirigida aos Avisos não correspondeu às expectativas, nomeadamente porque as opções nacionais de política nacional e as medidas orientadas para a mitigação dos efeitos da crise económica e financeira induziram uma forte adesão a algumas tipologias e noutras verificou-se uma procura bastante mais reduzida ou pouco qualificada; (iv) O processo de lançamento de Avisos e análise das candidaturas foi sobretudo atrasado por questões processuais ou formais.

Quadro de Recomendações Especificas	
Contextualização	**Recomendações**
Débil articulação entre os indicadores e o quadro regulamentar: ✓ Regulamentos Específicos relativamente aos quais não existem indicadores de realização e resultado: Promoção da Cultura Científica e Tecnológica e Difusão do Conhecimento; Acções de Valorização do Litoral; Acções de Valorização e Qualificação Ambiental; Prevenção e Gestão dos Riscos Naturais e Tecnológicos – Acções Materiais; Património Cultural; e Rede de Equipamentos Culturais. ✓ Indicadores que não têm ligação aparente com qualquer tipologia de operação: "% empresas apoiadas com portal Web activo e acesso à internet em banda larga" e "Acréscimo do valor da receita média por dormida nos projectos apoiados". ✓ Regulamentos Específicos cuja cobertura por indicadores de realização e resultado é muito reduzida, considerando o conjunto de tipologias previstas: Energia, Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos – Acções Imateriais, Optimização e Gestão de Resíduos Sólidos. ✓ As discrepâncias identificadas são indissociáveis da limitação da informação disponível sobre a operacionalização dos instrumentos na fase de construção da bateria de indicadores, agravada pela complexidade técnica de alguns domínios de intervenção.	✓ Substituir o indicador "% empresas apoiadas com portal *web* activo e acesso à internet em banda larga", por exemplo, por um indicador da população abrangida por projectos de apoio à economia digital e sociedade do conhecimento. ✓ Substituir o indicador "Acréscimo do valor da receita média por dormida nos projectos apoiados" ou equacionar articulá-lo com as aprovações no âmbito dos Sistemas de Incentivos. ✓ Incluir novos indicadores de realização e resultado no sentido de abranger realizações e resultados efectivamente gerados por operações apoiadas em diversas tipologias não cobertas por indicadores. Poderá ser dada prioridade à inclusão de indicadores comuns comunitários e nacionais já monitorizados actualmente. Alguns exemplos de indicadores comuns nacionais cuja inclusão poderia ser equacionada: "População abrangida por Planos de emergência de protecção civil" e "Grau de cobertura do território por planos de emergência" (RE Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos – Acções Imateriais), "Equipamentos culturais (bibliotecas públicas, arquivos públicos, teatros e cineteatros, cinema digital e centros de arte contemporânea (RE Rede de Equipamentos Culturais); "Variação na taxa de desvio de RUB para aterro" e "Quantidade de RUB valorizados organicamente por ano" (RE Optimização e Gestão de Resíduos Sólidos) e "Consumo energético antes e depois da implementação do projecto" (RE Energia).
Os pressupostos aquando da escolha dos indicadores não se confirmaram nas opções de operacionalização de quadro regulamentar: ✓ A opção por distinguir o conceito de acção colectiva do conceito de projecto, levou a que o número de acções aprovadas no âmbito do Sistema de Apoio a Acções Colectivas em 2009 já tivesse ultrapassado largamente a meta para 2015, enquanto o indicador "N° de entidades envolvidas nas acções colectivas" ficou significativamente aquém. ✓ O indicador "N° de programas de acção de desenvolvimento turístico integrados apoiados" permaneceu até 2009 com um	✓ Rever as metas dos indicadores do OE Promoção de acções colectivas de desenvolvimento empresarial, reflectindo melhor o conceito de acção colectiva adoptado aquando do cálculo do indicador e a apetência demonstrada até ao momento pelos promotores por esta tipologia: recomenda-se a revisão em baixa das metas do indicador "N° de entidades envolvidas nas acções colectivas apoiadas" e em alta da meta do indicador "N° de acções colectivas de desenvolvimento empresarial apoiadas". ✓ Equacionar a revisão do indicador "N° de programas de acção de desenvolvimento turístico integrados apoiados",

valor nulo, mas foram aprovados ao abrigo da subvenção global com a AMP/CIM um conjunto diversificado de projectos isolados, com um potencial impacto turístico. ✓ No que respeita ao OE3 - Qualificação dos serviços colectivos territoriais de proximidade, em particular ao indicador "N° de equipamentos sociais apoiados", parece existir um desvio entre as expectativas formadas durante a fase de programação e as posteriores disposições regulamentares. ✓ A natureza dos Planos de Acção e das operações individuais aprovadas no âmbito da Política de Cidades dificulta a interpretação dos indicadores do OE1 - Promoção de operações para a excelência urbana e de redes para a competitividade e inovação e do OE2 - Promoção de operações integradas em zonas prioritárias de regeneração urbana. A decisão de alargar as Parcerias para a Regeneração Urbana a centro urbanos de pequena dimensão também terá contribuído para que algumas metas surjam agora como pouco ambiciosas.	de forma a acolher as aprovações de projectos que promovam e valorizem recursos turísticos locais, independentemente de estarem integrados em programas de acção. ✓ Aumentar a meta do indicador "N° de equipamentos sociais apoiados". ✓ Aumentar as metas dos indicadores de Política de Cidades: "N° de intervenções integradas de requalificação urbana", "População abrangida por operações de regeneração urbana apoiadas".
Desvios justificados pelo ritmo de lançamento e conteúdo dos Avisos de abertura e/ou pela procura registada: ✓ A forte aceleração do ritmo de lançamento de concursos, do volume de procura e de aprovações no âmbito do Sistema de Incentivos, em particular na sequência do lançamento o pacote de medidas de flexibilização do acesso às respectivas tipologias, justifica que as metas para o número de micro e pequenas empresas apoiadas em 2015 já tenha sido ultrapassada. ✓ A opção de dar prioridade, numa primeira fase, a operações integradas no Plano Tecnológico de Educação terá contribuído para o forte desvio do indicador "N° de unidades de I&D apoiadas" face à meta para 2010. Não obstante o ritmo de aprovações em 2010 ter acelerado as metas são relativamente ambiciosas. ✓ A opção de dar prioridade, numa primeira fase, a operações integradas no Plano Tecnológico de Educação terá contribuído para o forte desvio do indicador "N° de projectos de promoção da economia digital e sociedade de conhecimento apoiados" face à meta para 2010. ✓ Dado que no cálculo do indicador "N° de acções integradas de valorização económica dos recursos endógenos apoiados" o conceito de acção integrada coincide com o conceito de programa de acção PROVERE, a meta para 2015 não parece plausível caso se confirme a intenção demonstrada pela AG de não abrir mais concursos para apresentação de planos de acção. ✓ Dada a prioridade política nacional de requalificação do parque escolar e a forte adesão das autarquias aos respectivos Avisos de concurso, já foram ultrapassadas as metas de 2015 nesta área. ✓ Em relação aos equipamentos e infra-estruturas de saúde foram lançados dois Avisos que geraram uma procura expressiva. No entanto, uma parte significativa das candidaturas admitidas não foi aprovada.	✓ Aumentar a meta do indicador "N° de micro e pequenas empresas apoiadas". ✓ Reduzir as metas do indicador "N° de unidades de I&D" apoiadas e/ou formatar os Avisos para o apoio a projectos que absorvam um valor médio de fundo comunitário mais reduzido. ✓ Reduzir as metas do indicador "N° de projectos de promoção da economia digital e sociedade de conhecimento apoiados" e/ou equacionar uma nova forma de cálculo em que cada intervenção nas escolas conte separadamente para o indicador. ✓ Reduzir a meta para 2015 do indicador "N° de acções integradas de valorização económica dos recursos endógenos apoiados" ou equacionar se não seria mais adequado contabilizar no Eixo II o número de operações individuais efectivamente aprovadas no âmbito dos programas de acção PROVERE. ✓ Aumentar as metas dos indicadores de requalificação da rede escolar do 1° ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar. ✓ Aumentar as metas do indicador "N° de projectos de reconfiguração/ requalificação de serviços de saúde e/ou formatar os Avisos para o apoio a projectos que absorvam um valor médio de fundo comunitário mais reduzido.

O processo de lançamento de Avisos e análise das candidaturas foi atrasado sobretudo por questões processuais ou formais ✓ Foram identificadas dificuldades funcionais e processuais associadas às contratações de áreas de acolhimento empresarial de âmbito regional. Por se tratarem de projectos de grande dimensão física e financeira, com um significativo impacto potencial sobre o valor do indicador "Área de infra-estruturas/equipamentos em operações integradas de acolhimento empresarial (m2)" e que concretizam uma forte aposta do Programa, justifica-se o reforço do acompanhamento particularmente próximo e atento dos projectos por parte da AG. ✓ No que respeita ao ciclo urbano da água, as dificuldades de clarificação da articulação entre os sistemas em baixa e os sistemas em alta geridos pela empresa Águas de Portugal explicam, em grande medida, o facto de não terem existido aprovações em 2009.	✓ Reforçar as diligências no sentido da criação de condições legais para a contratação dos projectos aprovados no âmbito do RE AAEL. ✓ Avaliar a exequibilidade efectiva das metas associadas ao ciclo urbano da água.

V.4. PARCERIAS

106. Em consonância com o estabelecido para o QREN e para os Programas Operacionais, o ON.2 contempla um conjunto de modelos de parcerias que se processam a vários níveis, nomeadamente no âmbito da gestão e acompanhamento do PO, como é o caso do processo de contratualização com as CIM/AMP, e da execução, onde se enquadram as Estratégias de Eficiência Colectiva e os instrumentos da Política de Cidades.

107. Os modelos de parcerias, sustentados em programas de acção ou programas territoriais de desenvolvimento, no caso do processo de contratualização entre a Autoridade de Gestão e as CIM/AMP, encontrando-se todo o processo de submissão, formalização, aprovação e monitorização destas parcerias estabelecido e uniformizado para os diferentes Programas Operacionais. Posto isto, com o presente capítulo de avaliação pretende-se avaliar em que medida os programas de acção aprovados no contexto do ON.2 cumprem com os procedimentos formalmente estabelecidos e concorrem efectivamente para a prossecução da estratégia de desenvolvimento regional concebida no ON.2, em estreita concordância com os princípios orientadores do QREN, nomeadamente, no âmbito da concentração das intervenções, dos recursos e das tipologias de acção, da selectividade, da viabilidade económica e sustentabilidade financeira das intervenções e da gestão e monitorização estratégica das operações.

108. Esta análise aprofundada que se procura desenvolver ao longo das questões do presente capítulo, visará subsequentemente aferir a adequabilidade dos modelos de parceria, sobretudo, do ponto de vista da sua operacionalização, retirando-se possíveis ilações quanto à adequabilidade conceptual dos mesmos, que possam contribuir para possíveis ajustamentos no restante período de programação do ON.2.

V.4.1 Questão de Avaliação 4.1

QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	QUESTÕES COMPLEMENTARES E DE SUPORTE
Os objectivos dos diversos Planos de Acção encontram-se alinhados com os objectivos específicos do ON.2 e respectivos indicadores?	Os objectivos dos diversos Planos de Acção (Programas Territoriais de Desenvolvimento, Planos de Acção das EEC, PRU, etc…) que serviram de suporte à constituição destas parcerias encontram-se alinhados com os objectivos específicos do ON.2 e respectivos indicadores? Onde é que, porventura, se poderão registar maiores desvios?

V.4.1.1. Avaliação

109. A presente questão de avaliação tem como objectivo principal verificar em que medida os diversos programas/planos de acção aprovados, que enquadram as parcerias formalizadas no ON.2, são coerentes com o Programa Operacional, nomeadamente, no que trata aos seus objectivos específicos e indicadores.

110. O ON.2 prevê a promoção de quatro formas de parcerias alicerçadas em programas de acção, e estas constituem o foco desta avaliação, sendo analisadas individualmente.

Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE)

111. Na data de referência da avaliação, o PROVERE apresentava 8 programas de acção aprovados.

112. A implementação dos PROVERE evidencia um arranque tardio, em virtude do reconhecimento moroso das EEC, na sua generalidade, e dos PROVERE, em particular, um problema de nível nacional, que se repercutiu no lançamento de todos os Avisos de Concurso/Convites, dada a opção da AG em não antecipar a abertura de concursos face ao reconhecimento formal das EEC.

113. A análise da coerência entre os PROVERE aprovados na Região e a arquitectura do ON.2 evidencia que na "árvore de objectivos" do Programa Operacional Regional está previsto um objectivo específico para os territórios de baixa densidade, designadamente, "valorização económica dos recursos endógenos em espaços de baixa densidade e diversificação da actividade económica do(s) território(s) rural(is)", inserido no Eixo Prioritário II. Este objectivo encontra-se enquadrado pelo Regulamento Específico "Valorização Económica dos Recursos Específicos", o qual assume um carácter de excepcionalidade nacional, dado estar vocacionado para o ON.2, reflectindo a importância atribuída aos recursos regionais.

114. Este alinhamento é também validado pelos indicadores. Assim, verifica-se que os planos de acção PROVERE aprovados contribuem para os indicadores do Eixo II, mais precisamente para os indicadores afectos ao objectivo específico "valorização económica dos recursos endógenos em espaços de baixa densidade e diversificação da actividade económica do(s) território(s) rural(is)", nomeadamente, para os indicadores de realização "número de acções integradas de valorização económica de recursos endógenos apoiados". Estas aprovações permitiram ultrapassar a meta estimada para 2010. De igual modo, os programas de acção PROVERE deviam apresentar contributos para o indicador de resultado deste objectivo específico do PO, mais especificamente, "número de postos de trabalho criados nos projectos apoiados de valorização económica de recursos endógenos". Contudo, para além de não existirem ainda, em 2009, operações aprovadas nos programas de acção, a arquitectura dos objectivos não se encontra coerente com a arquitectura do Programa, no quadro em que os projectos privados transitaram, após a aprovação do documento de programação, para o Eixo I, sendo apenas aí contabilizados, de modo a inviabilizar uma possível dupla contabilização.

115. Muito embora os projectos âncora tenham sido aprovados essencialmente através do Regulamento Específico "Valorização Económica dos Recursos Específicos", identificam-se algumas excepções, que decorrem do "Enquadramento das Estratégias de Eficiência Colectiva". Uma regulamentação mais abrangente e que também enquadra os PROVERE potencia uma coerência mais abrangente destes planos de acção com a arquitectura do ON.2. Assim, assinala-se o alinhamento dos planos de acção aprovados com o Eixo Prioritário V. Essa correlação decorre das aprovações de 8 EEC PROVERE, levando à abertura no âmbito do Eixo V, do concurso PROVERE – CGP (PC)/1/2009 (Convite para Apresentação de Pré-Candidaturas a Projectos de Dinamização, Coordenação e Acompanhamento, Monitorização e Gestão da Parceria EEC PROVERE), com o objectivo de apoiar as entidades encarregadas de dinamizar, coordenar, monitorizar e gerir os programas PROVERE. Releve, contudo, que esta opção, de apoiar alguns projectos do PROVERE pelo Eixo V, resulta sobretudo de uma orientação/decisão nacional de uniformizar procedimentos e adoptar Regulamentos comuns, e não de uma opção especifica/decisão da Autoridade de Gestão do ON.2 (os restantes PO regionais, não possuem um Eixo II com a natureza e o enquadramento tipológico do ON.2).

116. O alinhamento com os indicadores do Eixo Prioritário V verifica-se por via do indicador de realização "nº de projectos de promoção da capacitação institucional e do desenvolvimento regional apoiados". De acordo com o Relatório de Execução de 2009, a realização contratada neste Eixo decorria exclusivamente das aprovações de 9 Programas de Acção PROVERE (tendo o número de Programas de Acção sido posteriormente reduzido para 8, dada a fusão de dois Programas no Minho-IN).

117. Em síntese, os planos de acção PROVERE aprovados encontram-se alinhados com a arquitectura do ON.2, sendo a coerência manifestamente evidente com o Eixo Prioritário II, dado contemplar um objectivo especificamente vocacionado para o mesmo efeito que o instrumento PROVERE.

Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) e Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação (RUCI)

118. A 30 de Setembro de 2010, as Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) contemplavam o maior número de programas de acção aprovados, num total de 86, repartidos por Grandes Centros (33) e Pequenos Centros (53). A análise efectuada cingiu-se aos Grandes Centros, cujo investimento elegível se apurava nos 281.155.572,00€. As Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação (RUCI) contavam com 5 programas de acção aprovados correspondentes a um investimento total de 53.952.386€.

119. No que concerne a estes instrumentos de Política de Cidade não se afigura pertinente a avaliação da coerência dos Programas de Acção aprovados com a estrutura do ON.2, em virtude da mesma estar assegurada à partida. Esse alinhamento estratégico, em matéria de objectivos específicos, decorre de

ambos os instrumentos resultarem de dois objectivos específicos do Eixo Prioritário IV, designadamente: "promoção de operações para a excelência urbana e de redes para a competitividade e inovação"; e "promoção de operações integradas em zonas prioritárias de regeneração urbana".

120. Este alinhamento é atestado também em matéria de indicadores, em virtude de resultarem de objectivos específicos bem definidos no PO, assinalando-se uma coerência directa entre os indicadores de realização do ON.2 e os indicadores de realização dos Programas de Acção PRU e RUCI. No caso das PRU, tal decorre do facto de cada programa de acção aprovado corresponder ao indicador "nº de intervenções integradas de requalificação urbana" e cada uma das PRU corresponder ao indicador "nº de protocolos de parceria para a regeneração urbana apoiados". Estes indicadores carecem, contudo, de revisão, assegurando uma maior cobertura das tipologias presentes e uma melhor definição das metodologias de quantificação (harmonizar e facilitar a sua contabilização). No caso do segundo instrumento da Política de Cidades, reflecte o facto de cada RUCI aprovada corresponder ao indicador "nº de cidades envolvidas em redes urbanas para a competitividade e a inovação de valorização de vocação temática apoiadas", sendo a aprovação de uma RUCI exige o estabelecimento de uma parceria que contemple a cooperação entre redes de cidades ou redes de actores de uma cidade, a presença de pelo menos uma cidade está sempre assegurada.

Contratualização entre a Autoridade de Gestão e as Comunidades Intermunicipais/Área Metropolitana do Porto (Programas Territoriais de Desenvolvimento, PTD)

121. No que concerne à contratualização com as Associações de Municípios, a 30 de Setembro de 2010, as CIM e a Área Metropolitana do Porto (AMP) tinham os seus Programas Territoriais de Desenvolvimento (PTD) aprovados tinham já assinado os Contratos de Delegação de Competências com Subvenção Global. Os PTD dispõem de um montante FEDER global aprovado de 712.906.955€[16].

122. O processo de contratualização, embora constituindo uma opção do modelo de governação do QREN e dos PO, registou um arranque tardio. O atraso na operacionalização deveu-se a razões de âmbito nacional, transversais aos PO Regionais Objectivo Convergência do Continente, nomeadamente, ao facto das "Orientações para a Contratualização com Subvenção Global entre as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais e as Associações de Municípios baseadas em NUTS III" apenas terem sido aprovadas, por deliberação da Comissão Ministerial de Coordenação dos PO Regionais, em 19 de Março de 2008. Outras vicissitudes inerentes à própria Região Norte também contribuíram para esse atraso. Entre os principais condicionamentos destaca-se: a inexistência de estruturas técnicas organizadas em todas as Associações de Municípios baseadas em NUTS III (apenas algumas dispunham de Gabinetes de Apoio Técnico e a AMP de uma Junta); ausência de experiência destas estruturas na gestão de fundos estruturais; dificuldades de entendimento e cooperação entre alguns Municípios.

123. Não obstante este atraso, o processo de contratualização apresenta um alinhamento adequado com a estrutura do ON.2. Esta coerência resulta da consciencialização da AG para a mais-valia deste modelo de parceria na gestão de fundos comunitários, dado o considerável volume financeiro associado, o que levou a que este órgão estabelece-se os domínios possíveis que enquadram as tipologias a contratualizar, em estreita consonância com a estratégia de desenvolvimento regional, procurando assegurar que os PTD constituíssem estratégias integradas de desenvolvimento territorial.

124. Porém, os PTD aprovados não apresentam correspondência directa com objectivos específicos do ON.2 e subsequentemente com os seus indicadores, ao que acresce que cada PTD não se encontra enquadrado por um único Regulamento Específico. Esse alinhamento ocorre antes por via das operações aprovados resultantes dos PTD, que estando enquadradas por determinado Regulamento Específico, acabam por estar alinhadas com determinado objectivo específico e respectivos indicadores.

125. A abordagem integrada e multi-sectorial que caracteriza os PTD aprovados é notória na análise do quadro financeiro resumo da contratualização com as CIM, onde se evidencia que as tipologias contratualizadas apresentam um forte e transversal alinhamento com a estrutura do ON.2, pois as 17 tipologias/sub-tipologias

16 O montante indicado não constitui o valor inicialmente contratualizado, uma vez que o mesmo acabou por registar diversas alterações, na sequência da inclusão de Viana do Castelo na CIM Minho-Lima, bem como de reforços de financiamento no âmbito da tipologia "Requalificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar".

contratualizadas concorrem para a realização de 8 objectivos específicos dos cinco Eixos Prioritários. Muito embora os montantes FEDER contratualizados nos PTD fossem consideravelmente díspares entre os vários Eixos Prioritários, assinala-se um forte contributo deste modelo de parceria para o Eixo Prioritário III (50,8% do montante afecto), contrapondo com o Eixo Prioritário V, que acolhe menor montante financeiro (6,3%). Acresce notar que é no Eixo IV que uma maior multiplicidade de tipologias/sub-tipologias foram objecto de contratualização.

Quadro 21: Afectação das Tipologias Contratualizadas com as CIM/AMP segundo os Objectivos Específicos e respectivos Eixos Prioritários do ON.2

TIPOLOGIA/SUB-TIPOLOGIA A CONTRATUALIZAR	I. Competitividade, Inovação e Conhecimento							II. Valorização Económica de Recursos Específicos					III. Valorização e Qualificação Ambiental e Territorial			IV. Qualificação do Sistema Urbano				V. Governação e Capacitação Institucional	
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U
Acções de Acolhimento Empresarial					■																
Criação e Divulgação de Conteúdos e Serviços *on-line*						■															
Acções Integradas de Valorização Territorial											■										
Ciclo Urbano da Água															■						
Resíduos Sólidos															■						
Requalificação da Rede Escolar de 1º Ciclo e Pré-escolar															■						
Variantes e Centros Urbanos																		■			
Planos de Mobilidade Urbana Sustentável																		■			
Qualificação do Sistema de Transportes Públicos de Passageiros																		■			
Eliminação de Pontos Negros																		■			
Acções Piloto de Valorização Integrada da Rede e Sistemas de Transportes Colectivos em Meio Rural																			■		
Intervenções Estruturantes em Cais Fluviais e Vias Navegáveis																			■		
Qualificação dos Níveis de Serviço de Rede de EENN e EEMM																			■		
Operações de racionalização dos modelos de organização e gestão da Administração Pública																				■	
Operações no domínio da Administração em rede																				■	
Balcões multiserviços móveis																				■	
Projectos/Iniciativas inovadoras e de elevado efeito demonstrativo de valorização regional e local																					■

Legenda:

A Consolidação dos Serviços Colectivos regionais de suporte à inovação e promoção do sistema regional de inovação
B Apoio à criação e consolidação de clusters emergentes e de empresas de base tecnológica em sectores que promovam interface com as competências e capacidades regionais em C&T
C Promoção e desenvolvimento da rede de parques de ciência e tecnologia e de operações integradas de ordenamento e de acolhimento empresarial
D Requalificação, inovação e reforço das cadeias de valor nos sectores de especialização
E Promoção de acções colectivas de desenvolvimento empresarial
F Promoção da economia digital e da sociedade do conhecimento
G Promoção de acções da eficiência energética
H Valorização da Excelência Turística regional (Programa de Promoção da Marca Porto Norte de Portugal e Plano de Desenvolvimento Turística do Vale do Douro)
I Promoção Económica de Novos Usos do Mar
J Valorização da Cultura e da Criatividade
K Valorização de Novos Territórios de Aglomeração de Actividades Económicas
L Valorização económica de recursos endógenos em espaços de baixa densidade e diversificação da actividade económica dos territórios rurais
M Valorização e qualificação ambiental (Valorização e gestão de áreas ambientalmente críticas, optimização da recolha selectiva e da triagem, gestão da orla costeira e dos

recursos marinhos e prevenção de riscos naturais tecnológicos e sanitários)
N Gestão activa da Rede Natura e da biodiversidade
O Qualificação dos serviços colectivos territoriais de proximidade
P Promoção de operações para a excelência urbana e de redes para a competitividade e inovação
Q Promoção de operações integradas em zonas prioritárias de regeneração urbana
R Promoção da mobilidade urbana
S Promoção da conectividade do sistema urbano regional
T Modernização do Governo electrónico e melhoria da relação das empresas e dos cidadãos com a administração desconcentrada e local
U Promoção da capacitação institucional e do desenvolvimento regional e local
V Capacitação da Autoridade de Gestão para o eficaz desenvolvimento das suas competências

Fonte: http://www.novonorte.qren.pt/

126. Importa salientar também a coerência dos indicadores, de realização e de resultado, contratados nos respectivos PTD aprovados. Esta ilação resulta do facto dos PTD aprovados apresentarem um compromisso de contributo para indicadores dos vários Eixos Prioritários (ver Anexos). A análise desagregada por Eixos Prioritários revela que os PTD aprovados previam nos indicadores de realização contratados 54.072m^2 de "área de infra-estruturas/equipamentos em operações integradas de acolhimento empresarial" (Eixo Prioritário I), 195.880 m^2 de "área infraestruturada para acolhimento empresarial incluída em planos integrados" (Eixo Prioritário II), 55.933 "alunos abrangidos pela remodelação/ampliação de centros escolares do 1° ciclo do Ensino Básico" (Eixo Prioritário III), 105 "operações de tratamento de pontos negros rodoviários", bem como 364,534 "km de rede viária apoiada" (Eixo Prioritário IV) e a criação de uma "loja do cidadão/centros multiserviços apoiados" (Eixo Prioritário V).

127. Estes indicadores carecem, contudo, de revisão, assegurando uma melhor explicitação de conceitos e do seu contributo específico no seio dos PTD, bem como uma melhor definição das metodologias de quantificação.

128. A transversalidade dos PTD, demonstrada pelas tipologias contratualizadas (com impactes directos no alinhamento das operações aprovadas com os objectivos específicos e indicadores do ON.2), revela-se de efeitos biunívocos. Assim, se por um lado os PTD contribuem amplamente para a prossecução da estratégia de desenvolvimento da Região Norte, por outro lado, esta transversalidade motiva dificuldades práticas na operacionalização e gestão do Programa Operacional não passíveis de ignorar, dadas as consequências que daí decorrem.

129. Representativo dessas condicionantes é, por exemplo, a necessária transferência de competências entre entidades a meio do ciclo de vida do Programa, o que acarreta inúmeras dificuldades práticas, bem como morosidades processuais. Neste sentido, destaca-se, como indicado no Relatório de Execução de 2009, o facto de à data de celebração dos contratos de delegação de competências as estruturas técnicas dos Eixos III e IV da AG já terem aprovado candidaturas apresentadas no âmbito dos concursos da rede escolar (RRE/1/2007 e RRE/1/2008). Porém, na sequência da viabilização do processo de contratualização, com a requalificação da rede escolar do 1° Ciclo e Pré-Escolar a constituir uma das tipologias alvo da contratualização com as CIM/AMP, houve necessidade de transferir a gestão das operações para as CIM/AMP (excepção feita às operações relativas ao território da CIM do Tâmega e Sousa, para a qual e a seu pedido a transferência só se processou no inicio de 2010), facto que ocorreu já em meados de 2009. A transferência de competências desencadeou inúmeras dificuldades, agudizadas pela incipiente experiência técnica das próprias CIM/AMP na gestão de fundos comunitários.

130. Embora estes condicionamentos não coloquem em causa a qualidade da gestão do Programa são factores de entropia ao processo de gestão e monitorização do ON.2. Sublinhe-se que experiências semelhantes, desenvolvidas em anteriores quadros de programação comunitários, haviam demonstrado as dificuldades práticas que emergem do arranque tardio dos instrumentos e da sua transversalidade a vários Eixos Prioritários, de que são exemplificativos os Pactos Territoriais de Desenvolvimento, no QCA III (2000-2006), dadas as dificuldades geradas ao nível das taxas de execução.

131. Esta transversalidade dos PTD requer um acompanhamento permanente preciso, de modo a não se incorrer numa eventual sobrevalorização de alguns investimentos/operações, levando a que os PTD contribuam de forma heterogénea para os vários objectivos específicos e indicadores do ON.2, potenciando incumprimentos de execução.

132. Em síntese, os diversos planos de acção (PRU, RUCI, PROVERE e PTD no âmbito da contratualização com as CIM/AMP) que serviram de suporte à constituição destas parcerias encontram-se alinhados com os objectivos específicos do ON.2 e respectivos indicadores, assinalando-se desvios, essencialmente, ao nível

dos PTD, dado que não têm correlação directa com os objectivos e indicadores do ON.2, verificando-se o alinhamento por via das operações aprovadas no âmbito dos PTD. Acresce notar, que os PTD são os planos de acção que apresentam maior transversalidade à arquitectura do ON.2, o que constituindo num primeiro momento um factor positivo a ressalvar, carece de uma melhor adequação, em alguns casos, dos indicadores, permitindo expressa-la efectivamente, dada a possibilidade de desvios na concretização de alguns objectivos e indicadores do ON.2 face, por exemplo, às orientações ou e/ou decisões de política nacional de priorização de diversas tipologias de intervenção, que nem sempre são controláveis pela Autoridade de Gestão e não eram plenamente conhecidas, aquando da programação.

VI.4.1.2. Conclusões e Recomendações

Síntese Conclusiva
A presente avaliação partiu do necessário alinhamento dos objectivos dos programas de acção aprovados, que serviram de base à constituição das parcerias com a arquitectura do ON.2, nomeadamente, com os seus objectivos específicos e indicadores, como garante de que a operacionalização destes instrumentos concorre para o alcance da matriz de desenvolvimento regional estabelecida para o período de programação 2007-2013. A avaliação realizada confirma a existência de um alinhamento entre os programas de acção e a arquitectura do ON.2. Os instrumentos da política de cidades e da EEC PROVERE apresentam um alinhamento muito direccionado aos objectivos e respectivos indicadores do Eixo IV e II do Programa, respectivamente, em virtude da natureza e objectivos dos Regulamentos Específicos que os enquadram. Os PTD, atendendo a que enquanto processo de planeamento são uma adaptação de um processo "*bottom-up*" a uma abordagem "*top-down*", apresentam um alinhamento longitudinal com a arquitectura do ON.2, em virtude da diversidade de tipologias contratualizadas, originando que as operações aprovadas no âmbito dos PTD apresentem uma coerência com objectivos específicos e indicadores dos vários Eixos Prioritários. Esta transversalidade aos vários Eixos Prioritários do Programa Operacional contempla desafios práticos a que importa atender, nomeadamente, a capacidade de operacionalizar todos os objectivos e indicadores contratados.

Quadro de Recomendações Especificas	
Contextualização	**Recomendações**
✓ Os programas de acção aprovados no âmbito dos instrumentos de Política de Cidades PRU e RUCI estão alinhados com os objectivos e indicadores do ON.2. Este alinhamento encontra-se assegurado logo à partida, pois ambos os instrumentos resultam de dois objectivos específicos do Eixo Prioritário IV.	✓ Assegurar um acompanhamento preciso da operacionalização dos programas de acção aprovados que garanta que as operações desenvolvidas são integradas, tal como estabelecido por um dos objectivos específicos do Eixo Prioritário IV, e não um mero somatório de operações promovidas por actores de natureza diversa.
✓ Os Programas Territoriais de Desenvolvimento (PTD) encontram-se alinhados com a arquitectura do ON.2. Esse alinhamento ocorre por via das operações aprovadas, verificando-se que o arranque tardio do processo de contratualização em muito terá contribuído para que os domínios passíveis de contratualização estabelecidos sejam transversais aos vários Eixos Prioritários do Programa.	✓ Monitorizar as operações aprovadas no âmbito dos PTD, de modo a assegurar-se o cumprimento da totalidade das tipologias contratualizadas, contribuindo para a prossecução da estratégia regional, em detrimento de uma sobrevalorização de determinadas tipologias (como se verifica actualmente em relação à "Requalificação da Rede Escolar de 1º Ciclo e Pré-Escolar").

V.4.2. Questão de Avaliação 4.2

QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	QUESTÕES COMPLEMENTARES E DE SUPORTE
A selectividade das operações dentro de cada Plano de Acção é idêntica à que se processa nos "Avisos" normais?	Que selectividade é possível impor em sede da selecção das operações propriamente ditas? Estes Planos Acção têm permitido uma integração em termos temáticos, temporais e espaciais dos instrumentos de política? Têm vindo a ser concretizados nos prazos previstos?

V.4.2.1. Avaliação

133. A presente questão de avaliação contempla três objectivos: i) avaliação do processo de selecção das operações no âmbito de cada um dos instrumentos de política (PROVERE, PRU, RUCI e Contratualização com as CIM) aferindo-se a utilização, ou não, de critérios de selecção e hierarquização das candidaturas, que contribuam para a estratégia de desenvolvimento adoptada para a Região Norte, à semelhança do estabelecido para a selecção dos demais instrumentos de política no contexto do QREN e do ON.2; ii) a avaliação da integração temática, mas também temporal e espacial, com vista a aferir se os vários instrumentos de política em causa propiciam sinergias e complementaridades entre si num dado território; iii) a apreciação da operacionalização de cada um destes instrumentos em termos da execução física e financeira, validando-se o cumprimento dos prazos estabelecidos para cada um deles.

134. Atendendo às especificidades de cada um dos quatro instrumentos de política em causa, quer ao nível regulamentar, quer em termos das especificidades que têm marcado a sua operacionalização, procedeu-se à análise individualizada de cada um destes planos de acção.

I. "A selectividade das operações dentro de cada plano de acção é idêntica à que se processa nos Avisos ditos "normais" e "Que selectividade é possível impor em sede de selecção das operações propriamente ditas"

135. No âmbito da primeira sub-questão de avaliação "Que selectividade é possível impor em sede da selecção das operações propriamente ditas?", importa notar que a selectividade das operações a financiar por instrumentos comunitários, no período 2007-2013, rege-se pelos princípios assumidos pelo QREN e definidos no Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro e no Regulamento Geral do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e Fundo de Coesão, aprovado a 18 de Setembro de 2009, pela Comissão Ministerial de Coordenação do QREN. Tendo por base este panorama regulamentar, procedeu-se à apreciação das metodologias e dos critérios adoptados na selecção das operações ao nível dos diversos programas de acção em análise.

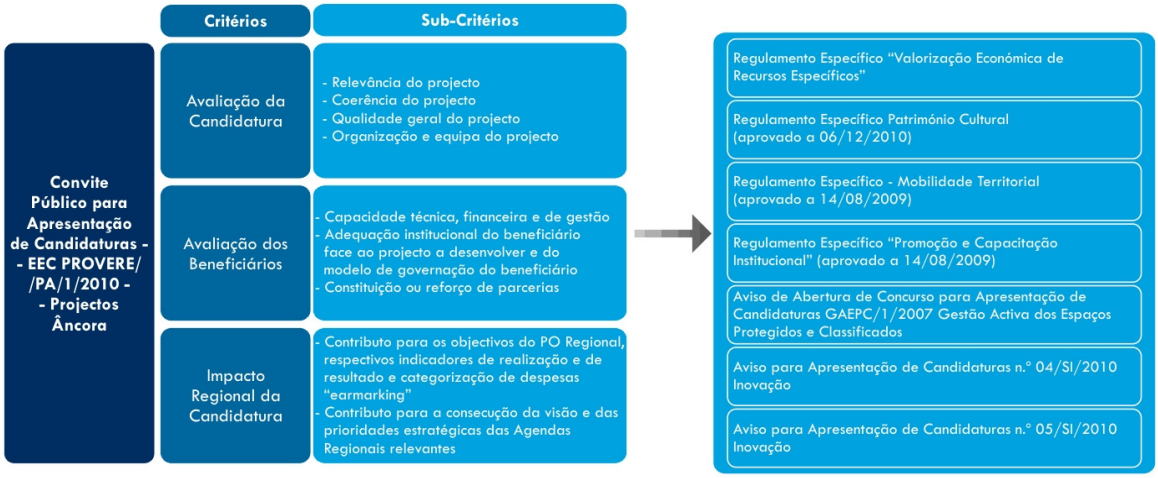
PROVERE

136. Na Região Norte, a experiência de implementação das EEC PROVERE é ainda relativamente recente, em virtude de atrasos de âmbito nacional e regional. Não obstante, contabilizam-se 8 programas de acção aprovados. Desta forma, os Convites Públicos emitidos pela AG para apresentação de candidaturas aos projectos âncora e aos projectos complementares datam de 2010, momento em que decorriam cerca de três anos de implementação do Programa Operacional.

137. A análise desenvolvida circunscreve-se aos projectos âncora, quer porque se assumem como o principal motor na concretização das estratégias, quer por nos Despachos Ministeriais de reconhecimento formal das EEC PROVERE se ter determinado assegurar a disponibilidade de recursos necessária para garantir o financiamento destes projectos, por parte da AG, não se assegurando o co-financiamento dos projectos complementares, dada a insuficiência de recursos financeiros.

138. A metodologia adoptada consistiu na comparação dos critérios da avaliação do Mérito da Operação (MO) do Convite Público para apresentação de candidaturas PROVERE Projectos Âncora (EEC PROVERE/PA/01/2010) com os critérios estabelecidos nos Avisos ditos "normais", tendo-se considerado os critérios definidos nos Regulamentos Específicos que enquadram as tipologias de operações apoiadas pelo referido Convite Público PROVERE Projectos Âncora, ou os definidos nos Avisos, sempre que os Regulamentos Específicos remetiam para os mesmos.

Figura 17. Matriz de Comparabilidade na Selectividade das Operações PROVERE Projectos Âncora e os Avisos DITOS "Normais"



Fonte: Equipa de Avaliação.

139. Da comparação efectuada verifica-se que, de um modo geral, há uma concordância da estrutura dos critérios de avaliação de MO definidos no Convite Público EEC PROVERE/PA/01/2010 e a macro-estrutura dos critérios estabelecidos nos RE/Avisos de Concurso indicados. Esta conformidade é atestada pela prevalência de uma matriz de critérios que privilegia três grandes domínios: a avaliação da candidatura, a avaliação dos beneficiários e o impacto regional da candidatura.

140. Uma análise mais aprofundada evidencia que os critérios de avaliação de MO definidos no Convite Público EEC PROVERE/PA/01/2010 decalcam substancialmente os critérios estabelecidos no Regulamento Específico "Valorização Económica de Recursos Específicos" que o enquadra. Todavia, o Regulamento Específico que enquadra os PROVERE, à semelhança dos demais Regulamentos Específicos em análise, revela uma maior latitude nos critérios definidos, em virtude da sua transversalidade a várias Regiões, com especificidades e necessidades díspares.

141. Pelo contrário, o Convite Público EEC PROVERE/PA/01/2010 promove uma maior pormenorização da matriz de critérios, uma vez que para cada critério é apresentada uma bateria de sub-critérios com várias características-chave a ter em consideração na preparação e submissão das candidaturas, acompanhado de uma maior especificidade, em virtude da natureza e objectivo dos projectos âncora em causa. Ilustrativo desta especificidade e rigor dos critérios, é o facto de no critério relativo à "qualidade geral do projecto" se indicar como uma das características-chave a valorizar na avaliação de MO que "quando aplicável a sustentabilidade económica e financeira do projecto deve ser comprovada, designadamente, através de estudo prévio de viabilidade que contemple os custos estimados e um plano previsional de receitas e pagamentos anuais nos 15 anos subsequentes ao início da exploração", bem como o facto de no critério "constituição ou reforço das parcerias", se indicar que uma das características-chave que será valorizada na avaliação de MO é a "articulação com entidades não nacionais de natureza análoga".

142. Contudo, assinala-se a eventualidade dos Convites Públicos/Avisos de Concurso poderem apresentar critérios mais fechados, sem prejuízo dos mesmos incorrerem no risco da sua fraca amplitude não permitir enquadrar projectos díspares, dados os ganhos associados a matrizes de critérios mais padronizados. A apresentação de matrizes de avaliação de MO menos generalistas contribui para a maior adequação das candidaturas apresentadas à estratégia de desenvolvimento regional, bem como para a sua melhor instrução, o que tem impactes na maior celeridade do processo de avaliação, bem como para uma maior selectividade, diminuindo o grau de subjectividade.

143. À semelhança do que ocorre nos Avisos ditos "normais", verifica-se que o Convite Público EEC PROVERE/PA/01/2010 estabelece a metodologia de cálculo, segundo a qual as pontuações dos critérios de selecção são atribuídas numa escala que oscila entre 1 e 5 pontos. Esta metodologia permite apreciar e hierarquizar as candidaturas, considerando aprovadas as candidaturas com um MO igual ou superior a 3,00.

144. A aplicação destes critérios e da metodologia de cálculo confere objectividade e transparência à selecção das operações no âmbito do PROVERE. De igual modo, acresce notar que a selectividade das operações, no que trata aos parâmetros quantitativos e qualitativos, se assemelha bastante à selectividade que se processa nos Avisos ditos "normais".

PRU/RUCI

145. No domínio dos instrumentos da política de cidades (PRU e RUCI), os procedimentos de selectividade das operações apresentam contornos ligeiramente diferentes dos aplicados nos programas de acção PROVERE, reproduzindo o estabelecido em sede do Regulamento Específico "Política de Cidades, Parcerias para a Regeneração Urbana" e do Regulamento Específico "Política de Cidades, Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação".

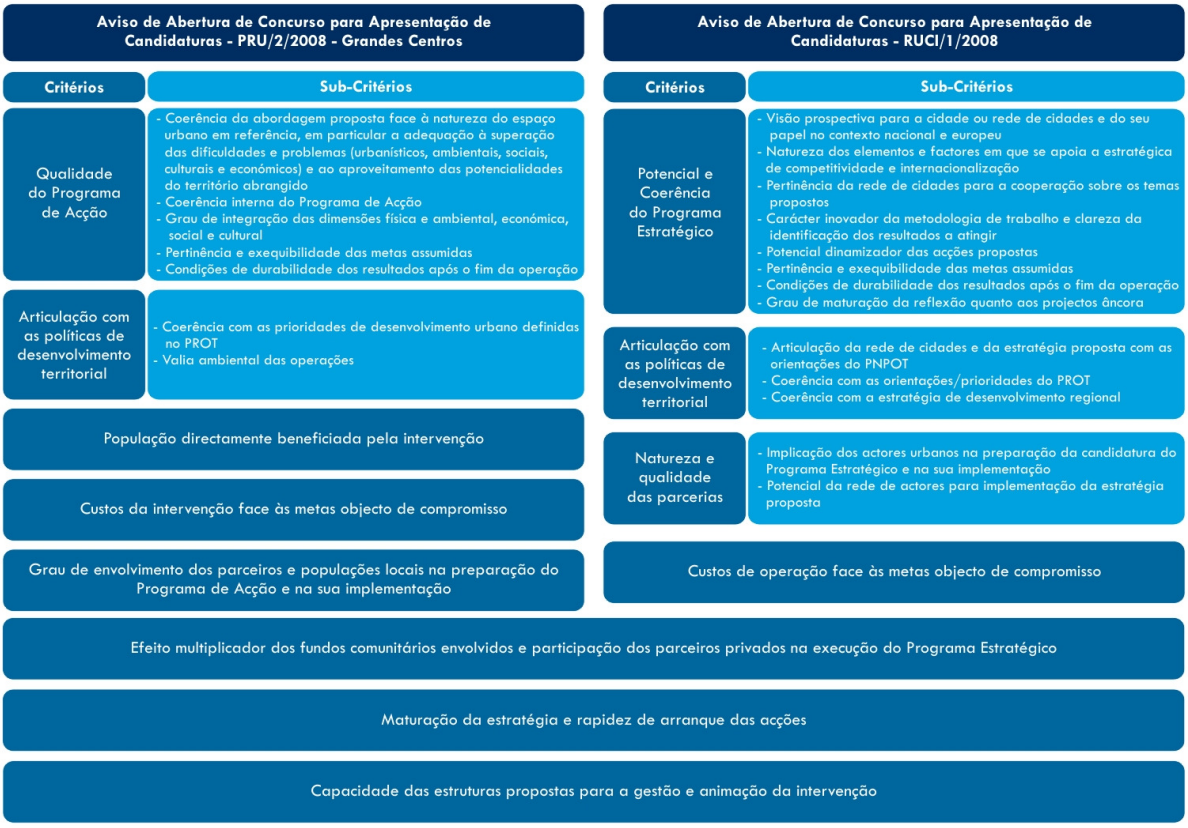
146. Ao nível dos PROVERE, a AG primeiramente aprovou os programas de acção e posteriormente lançou os Convites Públicos para a submissão dos projectos âncora e dos projectos complementares, estabelecendo aí os critérios de selecção para a avaliação qualitativa e quantitativa dos mesmos. Nos instrumentos da Política de Cidades, a selecção de um programa de acção traduz a aprovação das operações nela contempladas. Trata-se, no entanto, de uma aprovação condicionada, definindo-se a afectação indicativa do correspondente montante financeiro, carecendo as operações de serem submetidas pela entidade responsável pela sua execução à AG para aprovação, no prazo máximo de 1 ano, pelo que se suprime a necessidade de lançamento de Convites Públicos para apresentação de candidaturas.

147. Este procedimento exige que no momento de apreciação da candidatura do programa de acção PRU ou RUCI, a AG proceda à validação das condições de admissão e aceitação de cada operação, tal como estabelecido no RE respectivo. O detalhe deste procedimento requer a apresentação de alguns documentos, como um plano de gestão e de viabilidade económico/financeira, e a avaliação de mérito de acordo com os critérios de selecção definidos pela Comissão de Acompanhamento do Programa Operacional Regional do Norte, no Aviso de Abertura de Concurso para Apresentação de Candidaturas de programas de acção.

148. Porém, dado que com a selecção/aprovação dos programas de acção PRU e RUCI existe uma "aprovação directa" das candidaturas neles contemplados, independentemente de se tratar de uma "aprovação condicionada", tal confere à Autoridade de Gestão menor flexibilidade ou capacidade de intervir na definição de projectos efectivamente prioritários/estruturantes que melhor respondam aos objectivos de desenvolvimento regional e, portanto, de impor maior selectividade em sede de selecção das operações propriamente ditas. Acresce, neste âmbito, que os "processos avaliativos" previstos apenas ocorrem ao nível dos programas de acção, não existindo a possibilidade de uma avaliação de mérito das operações individuais que os compõem.

149. A avaliação de MO nas PRU e nas RUCI obedece a critérios de selecção muito semelhantes, reflexo do enquadramento de ambos os instrumentos. Nos dois casos assinala-se a mais-valia dos critérios de selecção das operações incidirem sobre diversas componentes, tais como a qualidade do programa de acção, a articulação com as políticas de desenvolvimento territorial e as operações propriamente ditas. Todavia, os critérios apresentam-se excessivamente abrangentes, permitindo enquadrar uma vasta amplitude de operações.

Figura 18. Critérios de Selecção das Operações no Âmbito das PRU e das RUCI



Fonte: Equipa de Avaliação.

150. Relativamente à avaliação quantitativa, é aplicada uma metodologia de cálculo para avaliação do Mérito do Programa Estratégico (MPE) que permite proceder à pontuação final do mérito e subsequente hierarquização dos Programas Estratégicos apresentados.

151. Com a aprovação do programa de acção é concedido mérito absoluto à parceria, no entanto, as operações que integram cada programa de acção carecem de ser submetidas à apreciação e aprovação por parte da AG, ficando a sua aprovação condicionada à verificação do cumprimento das condições de admissibilidade definidas pelo RE e à demonstração do contributo para os objectivos e para as metas do programa de acção, adequado ao custo financeiro do projecto. Só quando concluída a apreciação destas condições, a operação poderá ser aprovada.

152. Deste modo, os procedimentos inerentes à selectividade das operações no contexto dos programas de acção PRU e RUCI, não obstante a sua especificidade, encontram-se em estreita concordância com o estabelecido nos respectivos Regulamentos Específicos e com os princípios assumidos pelo QREN, havendo cumprimento da avaliação quantitativa e qualitativa, requisitos para uma maior equidade e transparência no concurso.

Contratualização com as CIM/AMP

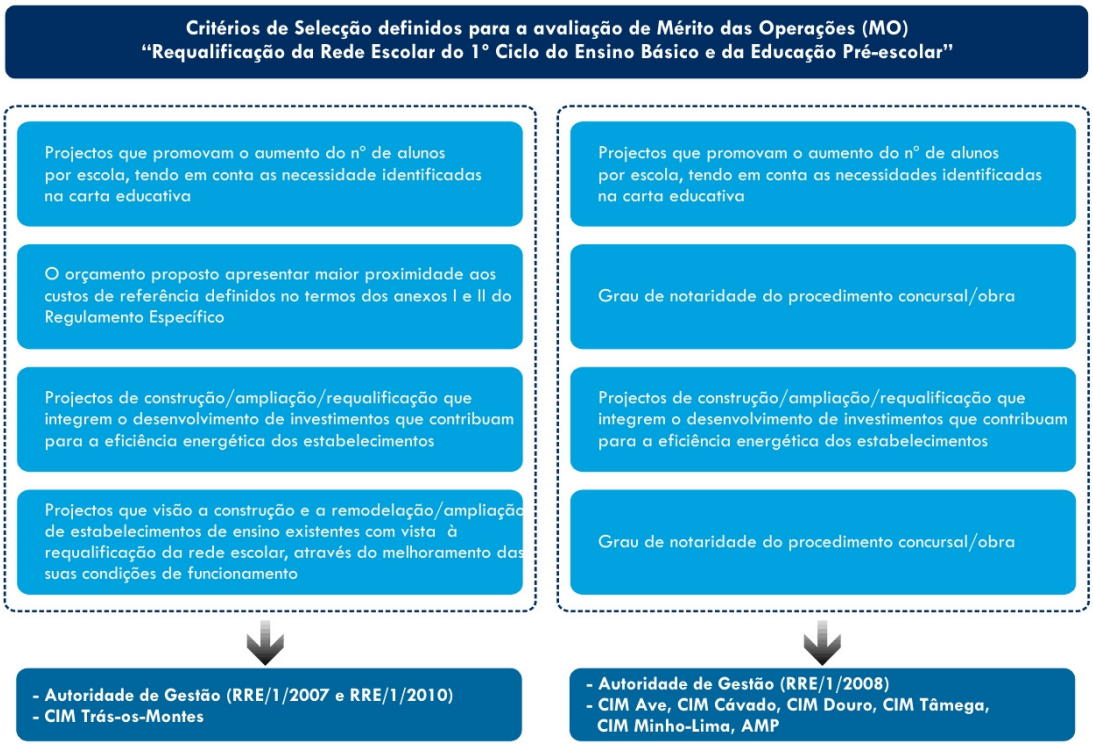
153. Relativamente à selectividade das operações no contexto da contratualização com as CIM/AMP o facto da operacionalização do modelo de contratualização com as CIM/AMP ter arrancado tardiamente, na sequência de atrasos registados em matéria de orientação para a contratualização, levando a que a assinatura dos contratos de delegação de competências por subvenção global se viesse a concretizar somente em Dezembro de 2008, levou a que a AG tivesse lançado dois Avisos de Abertura de Concurso para Apresentação de Candidaturas no âmbito de uma das tipologias que viria a ser objecto de contratualização, a "Requalificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-

Escolar" (Aviso de Concurso RRE/1/2007, emitido a 21 de Dezembro de 2007, e Aviso de Concurso RRE/1/2008, lançado a 30 de Maio de 2008). Mais recentemente, em Março de 2010, a Autoridade de Gestão voltou a emitir um novo Aviso de Concurso no âmbito desta tipologia contratualizada, especificamente norteado para o Município de Viana do Castelo, que à data ainda não integrava nenhuma CIM (Aviso de Concurso RRE/1/2010).

154. No âmbito dos dois Avisos de Concurso emitidos pela AG, no período que antecedeu a constituição formal das CIM, assinalou-se uma ligeira heterogeneidade de critérios. Enquanto o Aviso de Concurso RRE/1/2008 decalcava integralmente os critérios identificados no Regulamento Específico "Requalificação da Rede Escolar de 1.º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar", os Avisos de Concurso RRE/1/2007 e RRE/1/2010 apresentavam ligeiras diferenças. Estes últimos, não integrando o critério "grau de maturidade do procedimento concursal/obra", incluíam dois outros critérios, ainda que apenas um deles manifestando particular grau de exigência (o do orçamento proposto apresentar maior proximidade aos custos-referência definidos nos termos dos Anexos I e II do Regulamento Específico), revelando-se o outro critério bastante generalista ("projectos que visem a construção e a remodelação/ampliação de estabelecimentos de ensino existentes com vista à requalificação da rede escolar, através do melhoramento das suas condições de funcionamento"). Note-se que alguns destes critérios contemplavam ainda sub-critérios.

155. No âmbito da contratualização com as CIM/AMP, os critérios e sub-critérios adoptados por estes Organismos Intermédios são rigorosamente os mesmos que os identificados no Regulamento Específico respectivo e, portanto, os mesmos que constam do Aviso de Concurso RRE/1/2008. Excepção feita à CIM de Trás-os-Montes que tem adoptado os critérios de selecção das operações aplicados pela Autoridade de Gestão nos Avisos de Concurso RRE/1/2007 e RRE/1/2010.

Figura 19. Critérios de Selecção das Operações no Âmbito dos Avisos de Concurso Relativos à Tipologia "Requalificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar"



Fonte: Equipa de Avaliação.

156. Não obstante estas diferenças na estrutura dos critérios de selecção das operações, evidencia-se uma assinalável homogeneidade entre os Avisos de Concurso lançados dentro e fora do processo de contratualização, bem como entre as várias CIM no âmbito do processo de contratualização.

157. Todavia, transversalmente aos vários Avisos de Concurso, existe um factor comum: a assinalável abrangência, apresentando diminuta especificidade face aos critérios estabelecidos à escala nacional pelos Regulamentos Específicos (excepção feita ao Aviso de Concurso emitido pela CIM de Trás-os-Montes que cumulativamente apresenta uma bateria de sub-critérios com maior grau de especificidade).

158. No que respeita à avaliação quantitativa do processo de selecção das operações, a totalidade dos Avisos lançados, dentro e fora do âmbito da contratualização com as CIM/AMP, cumprem o requisito de apresentação de uma metodologia de cálculo para avaliação do MO que permite efectuar a respectiva hierarquização.

159. A avaliação da selecção das operações circunscrita ao processo de contratualização, ainda que apresentando ténues assimetrias em função da tipologia contratualizada em causa, permite aferir essencialmente três conclusões:

- ✓ Os Avisos de Concurso lançados pelas várias CIM/AMP para a mesma tipologia seguem os critérios de avaliação estabelecidos em sede do Regulamento Específico que enquadra a respectiva tipologia, verificando-se que estes frequentemente se circunscrevem aos identificados à escala nacional;
- ✓ Em determinadas tipologias assinalam-se diferenças entre os critérios de selecção definidos pelos Regulamentos Específicos e entre os estabelecidos pelas várias CIM/AMP. Esta situação decorre de algumas CIM/AMP proporem critérios com maior grau de especificidade em função das características e necessidades do seu território. Todavia, atendendo a que os critérios de selecção das operações propostos pela AG são sempre sujeitos a aprovação da Comissão de Acompanhamento do PO, não se assinalam discrepâncias consideráveis;
- ✓ A totalidade dos Avisos de Concurso lançados pelas CIM/AMP cumprem o requisito de que a aplicação dos critérios de selecção é suportada em parâmetros qualitativos e quantitativos, devidamente ponderados, que permitam uma hierarquização objectiva da candidatura, tal como estabelecido pelo Regulamento Geral do FEDER.

160. As conclusões anteriormente apresentadas são evidenciadas, por exemplo, na análise dos critérios de selecção da tipologia "Ciclo Urbano da Água". Neste contexto, verifica-se que os critérios de selecção das operações apresentados pelas CIM/AMP, na sua maioria, decalcam os critérios estabelecidos pelo Regulamento Específico "Ciclo Urbano da Água – Vertente em Baixa – Modelo Não Verticalizado". Apenas as CIM do Cávado, Minho-Lima e Tâmega e Sousa não consideram nos seus critérios de selecção três dos critérios estabelecidos pelo referido Regulamento Específico no enquadramento territorial, o que decorre das prioridades destas CIM. No caso específico da CIM do Tâmega e Sousa importa notar que essa não inclusão é evidenciada apenas em um critério de selecção, uma vez que os outros dois critérios são contemplados num único, remetendo para o PTD, designadamente "Contributo da operação para o Objectivo Estratégico 1. Garantir a Universalidade, Continuidade e Qualidade dos Serviços Ambientais no Tâmega, do PTD Tâmega".

Figura 20. Critérios de Selecção das Operações no Âmbito dos Avisos de Concurso Emitidos pelas CIM Relativos à Tipologia "Ciclo Urbano da Água"

Regulamento Específico "Ciclo Urbano da Água - Vertente em Baixa - Modelo Não Verticalizado" Critérios de Selecção	Critérios de Selecção indicados nos Avisos de Abertura de Concursos para Apresentação de Candidaturas no âmbito do Ciclo Urbano da Água						
	AMP	CIM Ave	CIM Cávado	CIM Douro	CIM Minho-Lima	CIM Tâmega	CIM Trás-os-Montes
Enquadramento Sectorial							
Contributo para o cumprimento da Directiva Águas Residuais Urbanas (Directiva 91/271/CEE, do Conselho de 21 de Maio);	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Contributo para o cumprimento da Directiva da Qualidade da Água destinada ao consumo humano (Directiva nº 98/83/CE do Conselho de 3 de Novembro);	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Contributo para o cumprimento do PNUEA nomeadamente através do:							
i) contributo para o uso eficiente da água, pela optimização da gestão das disponibilidades e reservas e/ou pela optimização da sua utilização;	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ii) contributo para o uso eficiente da água, pela sensibilização e/ou informação;	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
iii) contributo para a reutilização da água residual tratada e/ou eco-eficiência energética.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Enquadramento Territorial							
Contributo para os objectivos previstos no PO Regional do Norte, respectivos indicadores de realização e de resultado e categorização de despesas earmarking ou para os objectivos estratégicos e operacionais do PEAASAR (Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais);	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Enquadramento em municípios onde se verificam baixos níveis de atendimento em abastecimento público de água ou em saneamento de águas residuais;	✓	✓		✓			✓
Enquadramento em zonas de intervenção prioritária tendo em vista a eliminação de focos poluidores junto a captações para o abastecimento público ou a zonas balneares;	✓	✓		✓			✓
Contributo para a articulação com outros projectos relevantes na área territorial onde a intervenção se enquadra, nomeadamente através da articulação com a vertente em "alta" que serve o sistema garantindo-se, desse modo, a viabilização de investimento já realizados e/ou a complementaridade com acções a co-financiar por outros instrumentos de financiamento, nacionais e comunitários.	✓	✓		✓			✓

Contributo da operação para o Objectivo Estratégico 1. Garantir a Universalidade, Continuidade e Qualidade dos Serviços Ambientais no Tâmega, do PTD Tâmega.

Fonte: Equipa de Avaliação.

161. No que concerne à avaliação quantitativa, constata-se que as CIM/AMP definiram nos seus respectivos Avisos de Concurso a metodologia de cálculo para avaliação do MO, permitindo estabelecer uma hierarquia das candidaturas das operações submetidas. Contudo, a mais-valia decorrente desta metodologia, a de possibilitar uma hierarquia objectiva das candidaturas, acaba por não ser maximizada, uma vez que os critérios de selecção apresentam excessiva abrangência, fragilizando o interesse da modalidade de concurso.

162. Considera-se benéfica a passagem para a utilização da modalidade de acesso de "balcão permanente", uma das recomendações do Memorando de Entendimento entre o Governo da República Portuguesa e a Associação Nacional de Municípios Portugueses para Promover a Execução dos Investimentos de Iniciativa Municipal no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013, que data de 9 de Março de 2010. Tal como indicado nesta recomendação "*Sem prejuízo da validade dos princípios de selectividade e de concorrência consagrados pelo QREN, reconhece-se a existência de situações específicas em que o procedimento de concurso para a apresentação de candidaturas tem um significado nulo, não acrescentando valor ao processo de decisão, o que se traduz num entrave administrativo*". Com efeito, na sequência desta indicação o procedimento de concurso, temporalmente definido, deu lugar ao procedimento de submissão permanente das candidaturas, estabelecendo-se que este poderia ser aplicado a outras situações para além do contexto das subvenções globais no âmbito das CIM/AMP, aplicado pela AG a outras situações.

163. Com a passagem ao procedimento de "balcão contínuo", todos os demais princípios se mantiveram, nomeadamente, o procedimento de análise de mérito das candidaturas, passando a aprovação das mesmas a estar condicionada à afectação de uma nota mínima.

164. Este procedimento apresenta-se mais indicado, não só pelo reduzido valor acrescentado que decorria do procedimento de concurso, como pelas vantagens que acarreta. De entre estas, destaca-se, sobretudo, o facto de contribuir para uma maior flexibilização das decisões da AG e uma maior agilização no processo de gestão e operacionalização do ON.2, atendendo a que até então, um dos maiores obstáculos com que as CIM/AMP se deparavam na gestão do Programa Operacional consistia no elevado número de candidaturas mal instruídas, às quais se colocava a necessidade de solicitar esclarecimentos e documentação adicional (o que acarretava perdas consideráveis de tempo). Neste sentido, as candidaturas melhor instruídas e que reuniam todas as condições para a sua aprovação, precisavam de aguardar decisão de aprovação, até todas as demais candidaturas submetidas serem analisadas.

165. Esta dificuldade apresentada pelas CIM/AMP é transversal aos demais instrumentos do ON.2. Na prática, verifica-se que o tempo médio decorrente entre o termo do prazo para a apresentação de candidaturas e a notificação final da aprovação da mesma é bastante superior ao prazo indicativo estabelecido para o efeito pela Autoridade de Gestão nos correspondentes Avisos de Abertura de Concursos.

166. Em síntese, verifica-se que em todos os programas de acção analisados, sempre que as candidaturas submetidas não satisfazem totalmente a qualidade exigida pelos Regulamentos relativos ao Concurso ou quando apresentam um grau de maturação aquém do exigido, as entidades responsáveis pela sua apreciação (AG ou as CIM/AMP) têm procurado adoptar mecanismos com vista à supressão destas debilidades.

167. De modo a superar essas limitações, bem como com vista a superar o baixo grau de maturação das candidaturas, é frequente os Secretariados Técnicos e as CIM/AMP solicitarem pedidos de esclarecimento e informação complementar, factor que condiciona a análise de admissibilidade e de decisão. Este obstáculo tem sido ultrapassado com recurso a aprovações condicionadas à verificação de determinadas condições, uma vez que é conhecida a impossibilidade de alguns promotores apresentarem documentos definitivos sobre a legitimidade que lhe assiste para intervir no espaço abrangido pela candidatura, até ao momento da celebração do contrato de co-financiamento.

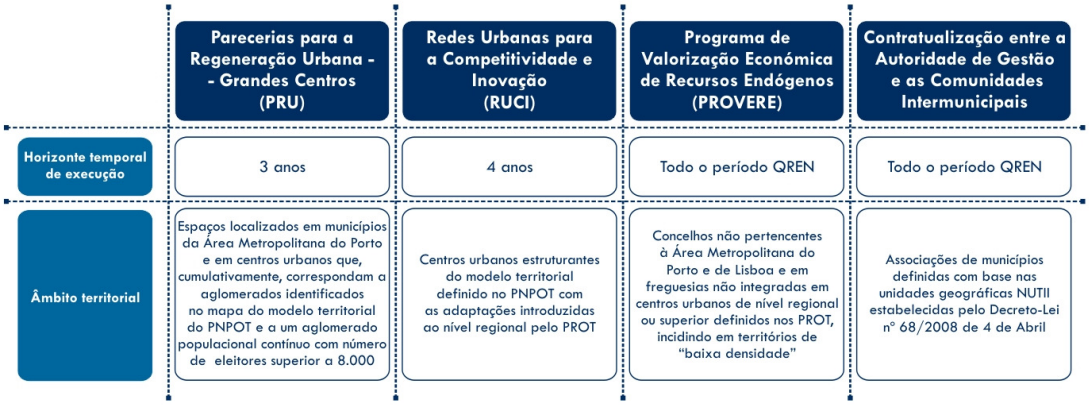
168. O recurso a estes mecanismos por parte da AG e das CIM/AMP para além de permitirem superar problemas na análise de admissão e da avaliação de MO, asseguram que as operações associadas aos programas de acção são objecto de selecção criteriosa.

169. Contudo, considera-se que para o restante período do ciclo de vida do Programa Operacional poderão ainda fazer-se vários progressos, com vista a agilizar a operacionalização. Tais procedimentos de simplificação gravitam em torno da opção por uma maior padronização das candidaturas, nomeadamente das componentes orçamentais, da possibilidade de, em determinados casos, a AG/CIM poder contactar directamente entidades responsáveis pela emissão de pareceres complementares às candidaturas, de modo a tornar mais célere a sua emissão ou eventualmente a aferir o tipo de parecer, aspectos que embora simples poderão contribuir para se ultrapassarem problemas operacionais e administrativos dos procedimentos de selectividade das operações.

II. "Estes planos de acção têm permitido uma integração em termos temáticos, temporais e espaciais dos instrumentos de política?"

170. Neste domínio de avaliação, importa assinalar que o horizonte temporal de execução e o âmbito territorial de aplicação dos instrumentos em análise são estabelecidos pelos Regulamentos Específicos que os enquadram, assim como pelos documentos orientadores. Em virtude da natureza e objectivos que marcam a constituição de cada um destes, verifica-se que os PROVERE e os processos de contratualização com as CIM são extensíveis ao período do QREN, enquanto os instrumentos da política de cidades têm os seus horizontes temporais definidos pelos respectivos Regulamentos Específicos, que são 4 anos no caso das RUCI e 3 anos no caso das PRU.

Figura 21. Âmbito Territorial e Horizonte Temporal de Execução dos Programas de Acção PRU, RUCI, PROVERE e Contratualização com as CIM



Fonte: Equipa de Avaliação.

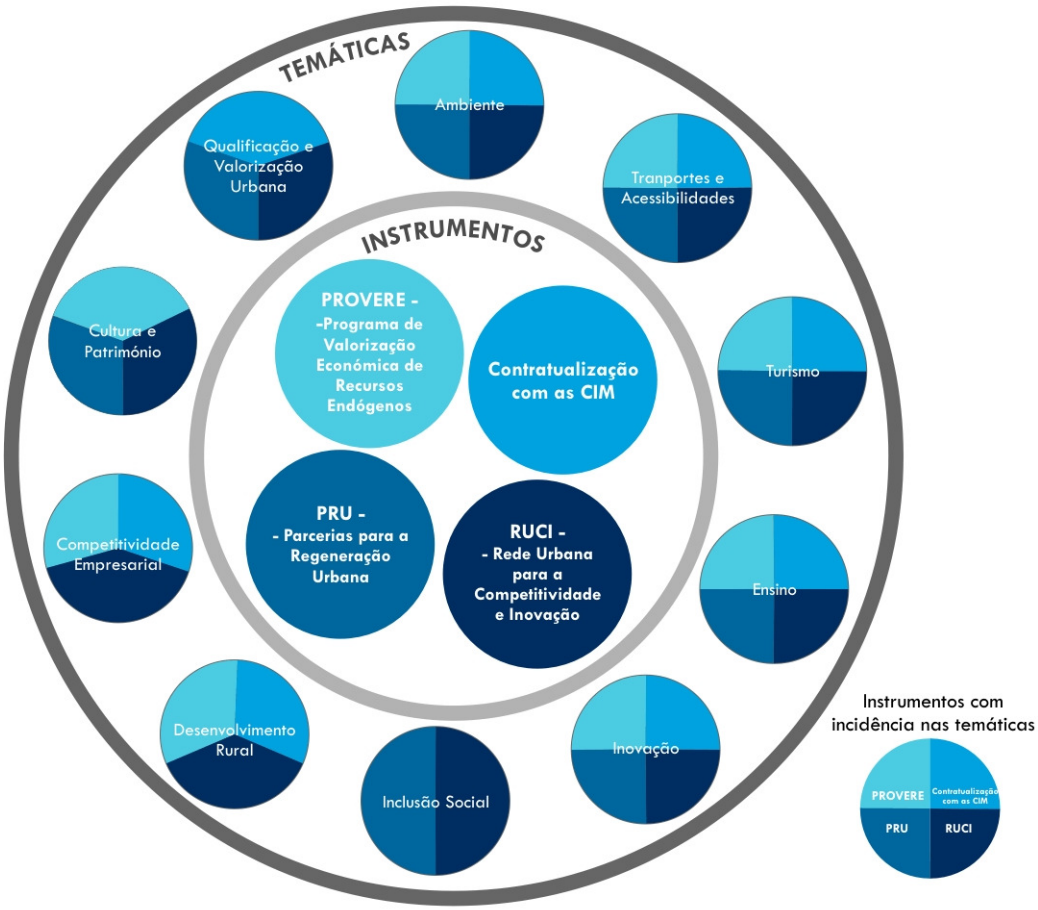
171. Os Regulamentos Específicos e os documentos orientadores que enquadram estes planos estabelecem igualmente as tipologias de operações elegíveis. A análise demonstra que transversalmente aos vários planos se privilegiam as abordagens integradas em termos temáticos.

172. Procurando validar a existência de abordagens integradas em termos temáticos, analisaram-se os programas de acção PROVERE, PRU, RUCI e os PTD aprovados. A análise incidiu na natureza das entidades envolvidas na constituição da parceria, na natureza das operações na tipologia de operações contratualizadas entre a AG e as CIM/AMP.

173. Verificou-se que os vários planos integram temáticas multi-sectoriais. Das dez temáticas consideradas (em estreita articulação com a tipologia de operações subjacentes a estes modelos de parceria), constata-se que os quatro instrumentos contribuem para a grande maioria das temáticas. Uma análise desagregada por tipologia de plano de acção demonstra:

- ✓ As RUCI apresentam uma transversalidade às diversas temáticas, contribuindo para a totalidade das consideradas;
- ✓ Os programas de acção PROVERE só não apresentam contributo para as áreas do desenvolvimento urbano, em consonância com o seu âmbito territorial, e para a inclusão social, ainda que neste caso se assinale um contributo pontual das operações;
- ✓ Os programas de acção PRU apenas não apresentam contributos para o desenvolvimento rural, em virtude de seu âmbito territorial e para a competitividade empresarial, ainda que se assinalem operações cujos impactes contribuem para esta temática;
- ✓ Os PTD só não contribuem para as temáticas da cultura e património e da inclusão social, em virtude da sua exclusão dos domínios contratualizados.

Figura 22. Incidência Temática dos PROVERE, PRU, RUCI e Processos de Contratualização com as CIM



Fonte: Equipa de Avaliação.

174. Em suma, verifica-se que os programas de acção destes instrumentos promovem uma integração temática, num determinado período de tempo e espaço, estabelecido em função dos modelos de parceria em causa, desenvolvendo intervenções com foco em diversas temáticas. Importa notar que estes não se limitam a constituir instrumentos multi-sectoriais, mas antes abordagens integradas em termos temáticos, pois as abordagens preconizam uma efectiva articulação de entidades de diversos sectores que promovem operações potenciadoras de sinergias.

175. Relativamente à questão se os programas de acção têm vindo a ser concretizados nos prazos previstos, a sua avaliação exige, uma vez mais, uma leitura desagregada por modelo de parceria, dos níveis de execução e dos tempos decorridos dessa execução, dada a singularidade das características estabelecidas em sede de Regulamentos Específicos e respectivos Avisos de Concurso, bem como as vicissitudes que têm marcado as suas operacionalizações.

III. "Têm vindo a ser concretizados nos prazos previstos?"

PRU

176. No que concerne ao instrumento de política de cidades PRU, encontravam-se aprovados 33 Programas de Acção PRU Grandes Centros, albergando um investimento elegível de 281.155.572€, correspondente a um montante FEDER aprovado de 194.848.960€, com uma taxa de co-financiamento de 69,3%, em estreita articulação com a taxa de co-financiamento definida no respectivo Regulamento Específico (70%). Na sequência do Memorando de Entendimento entre o Governo da República Portuguesa e a Associação Nacional de Municípios Portugueses para Promover a Execução dos Investimentos de Iniciativa Municipal no

âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013, assinado em Março de 2010, estabeleceu-se um aumento da taxa de co-financiamento para 80%, tal como definido na sua Iniciativa 13º.

177. O Aviso de Abertura de Concurso para a Apresentação de Candidaturas de Programas de Acção Grandes Centros (PRU/2/2008 – Grandes Centros) foi lançado pela Autoridade de Gestão a 20 de Junho de 2008 e as datas da primeira decisão de aprovação dos programas de acção variam entre Julho de 2008 e Junho, Julho e Dezembro de 2009. Atendendo a que o Regulamento Específico respectivo estabelece como horizonte temporal de execução do programa de acção 3 anos, estes mesmos deverão ter o seu termo em Julho de 2011 e nos meses de Junho, Julho e Dezembro de 2012.

178. A análise da execução destes programas de acção evidencia que à data de referência da presente avaliação, se encontravam aprovadas 44 operações com um custo total elegível aprovado de 58.983.637,93€ e um montante FEDER aprovado de 45.207.019,73€. Contudo, a execução rondava apenas 21% do montante FEDER aprovado e 5% do compromisso assumido em termos de montante FEDER para a globalidade dos programas de acção. Por outro lado, o montante FEDER aprovado representava apenas 23,2% do compromisso FEDER associado aos 33 programas de acção aprovados pela AG (em relação ao número de operações previstas, apenas estavam aprovadas 13,2% – 44 de 334)

179. Prorrogando a análise da operacionalização dos planos de acção PRU para além da data de referência da avaliação (30 de Setembro de 2010) até ao final de 2010, verifica-se que nesse intervalo de três meses, a operacionalização registou um acréscimo bastante significativo (aumento assinalável do quantitativo de operações, transitado de 44 para 240 operações aprovadas), contribuindo para o acréscimo do compromisso dos montantes FEDER aprovados (variação positiva de 242%, passando de 45.207.019,73€ para 154.423.933€). Deste modo, no final do ano de 2010, o montante FEDER aprovado representava já 79,3% do compromisso que a Autoridade de Gestão havia assumido em termos de montante FEDER aprovado para a globalidade dos 33 programas de acção Grandes Centros (71,9% das operações individuais previstas).

180. Tendo em conta a dinamização registada mais recentemente ao nível das operações aprovadas, consolida-se a propensão para que os planos de acção PRU Grandes Centros venham a ser concretizados nos prazos previstos.

Quadro 22: Ponto de Situação a 30 de Setembro de 2010 Relativo às Parcerias para a Regeneração Urbana – Grandes Centros

Programas de Acção Aprovados				Operações Aprovadas				
Nº	Investimento Total (€)	Investimento Elegível (€)	FEDER Aprovado (€)	Nº	Investimento Total Aprovado (€)	Custo Total Elegível Aprovado (€)	FEDER	
							Aprovado (€)	Executado (€)
33	318.378.083	281.155.572	194.848.960	44	65.173.496,45	58.983.637,93	45.207.019,73	9.546.494,61

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SIGON.2.

Quadro 23: Ponto de Situação a 30 de Dezembro de 2010 Relativo às Parcerias para a Regeneração Urbana – Grandes Centros

Operações Aprovadas			
Nº	Investimento Total Aprovado (€)	Investimento Elegível Aprovado (€)	FEDER Aprovado (€)
240	238.637.023	194.770.713	154.423.933

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SIGON.2.

RUCI

181. No âmbito do instrumento da política de cidades RUCI, o Aviso de Abertura de Concurso para a Apresentação de Candidaturas de Programas Estratégicos foi emitido pela Autoridade de Gestão a 10 de Março de 2008, tendo a data da primeira decisão de aprovação dos mesmos ocorrido passado mais de um ano, reportando-se a 5 de Agosto de 2009. Considerando que o Regulamento Específico da Política de Cidades – Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação estabelece como horizonte temporal de execução dos programas de acção o prazo de 4 anos, genericamente, é expectável que os mesmos se concluam em Agosto de 2013.

182. À data de referência da presente avaliação havia decorrido sensivelmente 1 ano desde a aprovação dos 5 Programas de Acção RUCI, sendo para com estes o compromisso da Autoridade de Gestão em termos de investimento elegível de 53.952.386€, correspondente a um montante FEDER aprovado de 41.504.691€. Contudo, não existiam ainda operações aprovadas, encontrando-se apenas 10 operações submetidas. No período que decorreu até ao final do ano, a operacionalização deste instrumento registou uma nova dinâmica, pautada por um ritmo de submissão de candidaturas bastante significativo. Corroborando esta constatação, verifica-se que até Dezembro de 2010 tinham sido submetidas 43 candidaturas, correspondentes a um montante FEDER de 41.301.055€.

183. Não obstante a nova dinâmica assinalada nos últimos meses de 2010 e o facto destes planos de acção beneficiarem de um horizonte temporal de 4 anos, será importante assegurar uma monitorização e acompanhamento efectivo da execução dos planos de acção RUCI, de modo a assegurar a continua dinâmica registada e, por conseguinte, o cumprimento das metas estabelecidas.

Quadro 24: Ponto de Situação a 30 de Setembro de 2010 Relativo às Redes Urbanas Para a Competitividade e a Inovação

Programas de Acção Aprovados				Operações Aprovadas				
Nº	Investimento Total (€)	Investimento Elegível (€)	FEDER Aprovado (€)	Nº	Investimento Total Aprovado (€)	Custo Total Elegível Aprovado (€)	FEDER	
							Aprovado (€)	Executado (€)
5	53.952.386	53.952.386	41.504.691	-	-	-	-	-

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SIGON.2.

Quadro 25: Ponto de Situação a 30 de Dezembro de 2010 Relativo às Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação

Operações Submetidas			
Nº	Investimento Total Proposto (€)	Investimento Elegível Proposto (€)	FEDER Solicitado (€)
43	59.931.449	53.719.260	41.301.055

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SIGON.2.

PROVERE

184. No que trata ao instrumento vocacionado para os espaços de baixa densidade, o PROVERE tem a sua execução indelevelmente marcada pelos atrasos que ocorreram no seu processo, anteriormente detalhados.

185. Datando os despachos de reconhecimento formal dos 8 programas de acção PROVERE de 1 de Outubro de 2009, o Convite Público para a Apresentação de Candidaturas EEC PROVERE – Projectos Âncora (EEC PROVERE/PA/1/2010) foi emitido a 14 de Abril de 2010, tendo a data limite para a apresentação das candidaturas sido estendida até 30 de Julho de 2010.

186. Deste modo, a 30 de Setembro de 2010, encontravam-se aprovadas apenas 8 operações referentes a projectos âncora (relativas a projectos de dinamização, coordenação, acompanhamento, monitorização e

gestão da parceria de EEC PROVERE) com um custo total elegível aprovado de 3.487.950,38€, o que representava um montante FEDER aprovado de 2.500.077,73€ (a ausência de execução financeira).

187. Reunidas as condições necessárias para que os planos de acção PROVERE encetem uma nova dinâmica de operacionalização, importará assegurar uma monitorização precisa dos mesmos, para que na segunda metade do ciclo de vida do Programa os níveis de execução cresçam a um ritmo que compense os atrasos assinalados e, deste modo, não se coloque em causa a operacionalização do ON.2.

Quadro 26: Ponto de Situação a 30 de Setembro de 2010 Relativo aos Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos – Projectos Âncora

Programas de Acção Aprovados	Operações Aprovadas				
Nº	Nº	Investimento Total Aprovado (€)	Custo Total Elegível Aprovado (€)	FEDER	
				Aprovado (€)	Executado (€)
8	8	3.487.950,38	3.487.950,38	2.500.077,73	0

Fonte: Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SIGON.2.

Contratualização com as CIM/AMP

188. Os níveis de execução no âmbito do processo de contratualização com as CIM/AMP não podem ser separados das vicissitudes que marcaram o processo, nomeadamente, na sua génese. À data de referência da presente avaliação com os 7 PTD aprovados (pacote financeiro global de 712.906.955€[17]), registavam-se 467 operações aprovadas correspondentes a um montante FEDER aprovado de 388.961.125,23€ (94.990.893,19€ executados), correspondendo a 24% do montante FEDER das operações aprovadas (13% da verba global contratualizada.

189. Desta leitura importa extrair, essencialmente, duas conclusões:

- ✓ Entre as operações aprovadas à data de referência, apenas 2% tinham sido aprovadas com recurso à modalidade de acesso de "balcão permanente";
- ✓ A tipologia "Requalificação da Rede Escolar de 1º Ciclo e Pré-escolar" assume um peso considerável em matéria de execução, uma vez que absorve 78% do montante FEDER executado (73.936.442€). Esta sobrevalorização decorre, em certa medida, de orientações estratégicas e da priorização assumida em termos nacionais. Contudo, a fraca ou nula execução registada nas demais tipologias acarreta, para o restante período de programação, a necessidade de incrementar o nível de aprovação e execução.

Quadro 27: Ponto de Situação a 30 de Setembro de 2010 Relativo ao Processo de Contratualização da Autoridade de Gestão e as CIM/AMP

Programas Territoriais de Desenvolvimento (PTD)		Operações Aprovadas				
Nº de PTD Aprovados	Tipologias Contratualizadas	Nº	Investimento Total Aprovado (€)	Custo Total Elegível Aprovado (€)	FEDER	
	Valor Total (€)				Aprovado (€)	Executado (€)
7	712.906.955	467	662.127.632,35	545.156.001,31	388.961.125,23	94.990.893,19

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SIGON.2.

[17] Este valor é diferente do inicialmente contratualizado para o conjunto das várias tipologias a contratualizar, integrando já os valores que constam das Adendas ao Contrato, em virtude da inclusão do Município de Viana do Castelo, na Comunidade Intermunicipal de Minho-Lima e do reforço assinalado em Janeiro de 2010.

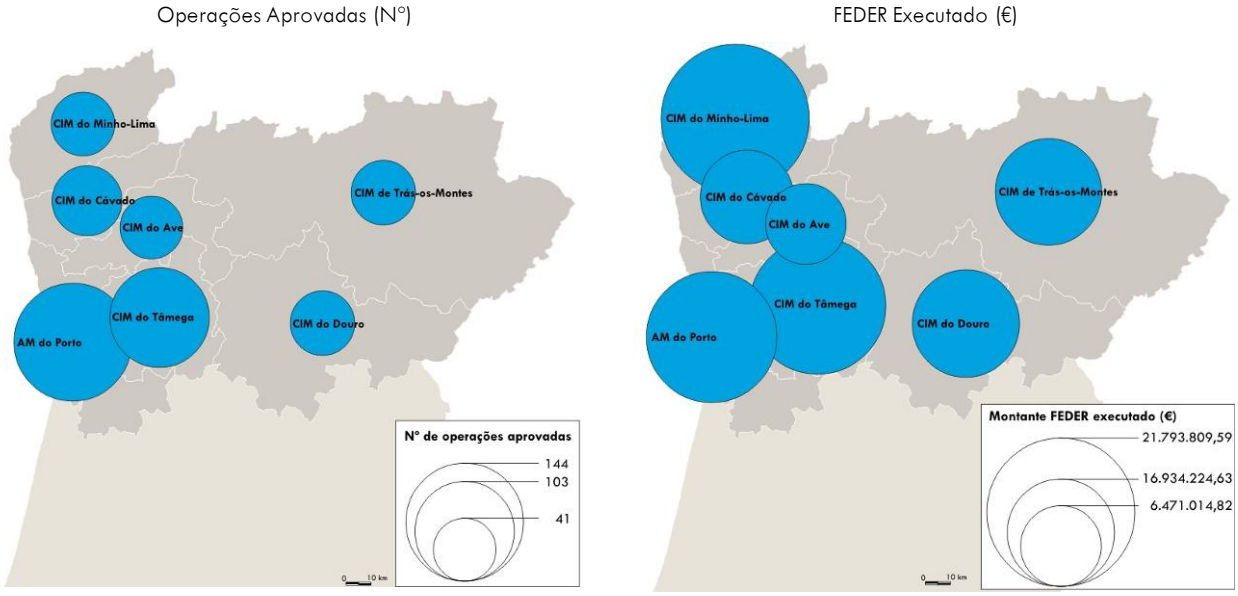
Quadro 28: Ponto de Situação Quanto aos Compromissos a 30 de Setembro de 2010 Relativo ao Processo de Contratualização da Autoridade de Gestão e as CIM/AMP

Situação da Candidatura	Nº	Custo Total (€)
Candidaturas Apresentadas	670	891.336.030,79
Candidaturas em Análise de Admissibilidade	63	49.971.602
Candidaturas Admitidas	485	684.461.886
Candidaturas Não Admitidas	62	45.602.511
Candidaturas em Análise de Mérito	13	14.406.614
Candidaturas Aprovadas	467	662.127.632

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SIGON.2.

190. Uma análise territorial evidencia níveis de execução bastante assimétricos entre as CIM/AMP. Assim, é na AMP e na CIM do Tâmega que se assinalam os níveis mais significativos de aprovação, ultrapassando a centena de operações (144 e 103 operações respectivamente). Contudo, no âmbito do montante FEDER executado é a CIM do Minho-Lima que assinala os montantes mais elevados (21.793.809,59€, representando 28% do total contratualizado), seguida pela CIM do Tâmega (18.475.385,04€, traduzindo cerca de 14% do valor global) e pela AMP (16.934.224,63€, valor que representa 9,2% do montante contratualizado), encontrando-se em posição contrária a CIM do Ave com diminutos montantes FEDER executados.

Figura 23. Nº de Operações Aprovadas e Respectivo Montante FEDER Executado pelas CIM/AMP, a 30 de Setembro de 2010



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SIGON.2.

191. Em síntese, a operacionalização ao nível da contratualização com as CIM/AMP, embora indicando níveis consideráveis, importará atender que esta decorre substancialmente da execução verificada na tipologia "Requalificação da Rede Escolar de 1º Ciclo e Pré-escolar", em detrimento das demais tipologias contratualizadas. Com efeito e muito embora a contratualização com as CIM/AMP beneficie de um horizonte temporal que se estende pelo período de programação 2007-2013, na segunda metade do ciclo de vida do Programa, importará assegurar uma monitorização efectiva, que certifique o alcance dos compromissos estabelecidos em todas as tipologias contratualizadas.

Reflexões finais em torno das Parcerias

192. A leitura global dos diversos instrumentos de política evidencia baixas ou mesmo nulas taxas de execução nos primeiros meses/anos da sua operacionalização. Esta situação é o reflexo das condicionantes que

marcaram os processos de formalização, constituição e implementação destes instrumentos que tiveram como dificuldade comum o facto das candidaturas submetidas se apresentarem, em geral, mal instruídas, o que acarretou atrasos na sua apreciação e avaliação de MO. Acresce que também o processo de execução das operações já aprovadas tem enfrentado contrariedades, que se reflectem nas baixas taxas de execução.

193. Superadas as dificuldades iniciais, assinala-se que no período que decorreu entre a data de referência e os últimos três meses do ano de 2010 (e Fevereiro de 2011, no caso dos PROVERE), todos os processos de parceria revelaram um ritmo substancialmente mais célere dos compromissos assumidos com a Autoridade de Gestão, embora não tendo sido acompanhado, como desejado, por uma dinâmica homóloga da execução.

194. Deste modo, é expectável que na segunda metade do ciclo de vida do ON.2, se assinale uma continuidade de aceleração dos ritmos de aprovação e subsequentemente de execução das operações em todos os processos de parcerias. Esta aceleração dos ritmos de execução beneficiará das iniciativas adoptadas pelos dois Memorandos de Entendimento entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses. Entre as iniciativas com maior capacidade para contribuir para o acelerar do ritmo de concretização física e financeira destacam-se:

- ✓ Manter durante o ano de 2011 o aumento das taxas de co-financiamento para 80% a aplicar aos Municípios, CIM, Área Metropolitana do Porto e entidades participadas pelos Municípios nas intervenções no âmbito do ON.2 (dentro e fora da Contratualização com as CIM/AMP);
- ✓ Bonificar as despesas executadas e apresentadas durante o ano de 2011 para uma taxa máxima de co-financiamento de 85% (pedidos de pagamento que sejam submetidos à AG) aumento extensível aos instrumentos da Política de Cidades;
- ✓ Apoiar o financiamento da contrapartida pública nacional dos projectos de iniciativa municipal, através do Empréstimo Quadro do Banco Europeu de Investimento (BEI) (contrato de empréstimo celebrado pelo Governo, com vista a mitigar os efeitos negativos da conjuntura, nomeadamente, as dificuldades de acesso ao crédito);
- ✓ Eliminar os compromissos identificados pela AG sem capacidade de execução, promovendo uma anulação das decisões de financiamento e estabelecendo regras mais exigentes para a realização oportuna das restantes. Contribuirá para um maior equilíbrio entre os níveis de compromisso efectuados e os valores de execução das operações;
- ✓ Continuidade da utilização da modalidade de acesso "balcão permanente", por ter provado durante o ano de 2010, representar um elemento muito positivo. Este procedimento será aplicado às subvenções globais no âmbito das CIM/AMP, podendo também ser aplicado pela Autoridade de Gestão a outras situações dentro do ON.2.

195. Concomitantemente a estas iniciativas, foram estabelecidas outras com igual relevância, embora mais orientadas para domínios específicos. Destaque-se a 7º Iniciativa estabelecida que visa "promover a execução das iniciativas da Política de Cidades".

196. Acolhendo as alterações estabelecidas pelos Memorandos e considerando que os programas de acção se encontram ainda numa fase "inicial", a introdução destes mecanismos conducentes a um maior esforço de aceleração dos ritmos de aprovação e de execução permitirá cumprir os prazos estabelecidos (a monitorizar em sede de avaliação intercalar).

VI.4.2.2. Conclusões e Recomendações

Síntese Conclusiva
A selecção das operações dentro de cada plano é idêntica à que se processa nos Avisos "normais". No entanto, e à semelhança do que se verifica também nesses Avisos, as matrizes de critérios apresentam-se tendencialmente generalistas. Uma maior pormenorização destes critérios concorrerá para uma melhor instrução das candidaturas, maior celeridade na selecção das operações, bem como para uma selectividade mais rigorosa, dada a diminuição da subjectividade que lhe está associada. Encontrando-se o processo de selecção bastante regulamentado e padronizado, verifica-se que em sede da selecção das operações propriamente ditas é possível, sempre que considerado necessário, a Autoridade de Gestão, na qualidade de entidade responsável pela apreciação e avaliação, adoptar mecanismos de resposta adicionais que assegurem uma selectividade mais criteriosa. Os modelos conceptuais dos instrumentos de política de cidades (PRU e RUCI) e dos PROVERE e PTD asseguram desde logo uma efectiva integração temporal, espacial e temática, o que de certo modo se encontra em continuidade com experiências dos anteriores quadros de programação. A avaliação dos programas de acção aprovados confirma esta integração, verificando-se que estes promovem num determinado espaço, uma estratégia de desenvolvimento integrado, não representando meros instrumentos multi-sectoriais. Os planos de acção registam, na generalidade, atrasos nos compromissos e níveis de execução, em virtude das vicissitudes que pautaram o seu arranque (nas PRU o montante FEDER executado representa 5% do compromisso FEDER assumido pela Autoridade de Gestão e 13% no caso da verba global com as CIM/AMP) sendo efectivamente nulos no caso das RUCI e dos PROVERE. Contudo, em resultado da supressão dos condicionamentos iniciais que marcaram estes instrumentos e dos benefícios decorrentes de iniciativas que têm vindo a ser adoptadas, é expectável que na segunda metade do ciclo de vida do programa se assinale uma continuidade da aceleração dos ritmos de execução, transversal a todos os instrumentos de política em causa.

Quadro de Recomendações Especificas	
Contextualização	**Recomendações**
✓ A avaliação qualitativa das operações dentro de cada plano de acção, à semelhança do que se observa nos Avisos ditos "normais", manifesta-se demasiado generalista. Tal, possibilitando o enquadramento de operações muito díspares, esboça um excesso de permissividade.	✓Os critérios estabelecidos na avaliação do Mérito da Operação (MO) deverão ser menos generalistas, apresentando uma maior pormenorização essencial para uma selectividade mais rigorosa.
✓ No decurso do ciclo de vida do ON.2, assinalou-se uma mudança na selectividade das candidaturas. Passou-se da modalidade de concurso para "balcão permanente", na sequência do "Memorando de Entendimento entre o Governo da República Portuguesa e a Associação Nacional de Municípios Portugueses para Promover a Execução dos Investimentos de Iniciativa Municipal no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013". A submissão permanente das candidaturas tem demonstrado inegáveis virtudes, uma vez que em muitas situações a modalidade de concurso tem um significado nulo, traduzindo-se mais num entrave administrativo e gerando uma maior morosidade da selecção das candidaturas.	✓Dar continuidade à opção da modalidade "balcão permanente", em virtude das mais-valias demonstradas ao nível da agilização do processo de selecção das candidaturas e subsequentemente da operacionalização do ON.2.
✓ Transversalmente aos programas de acção, dos vários instrumentos, verifica-se que em sede de selecção das operações propriamente ditas, sempre que se manifesta necessário, a Autoridade de Gestão, na qualidade de entidade responsável pela sua apreciação e avaliação, tem procurado encontrar mecanismos de resposta adicionais que assegurem uma selectividade mais criteriosa.	✓Adoptar ou regulamentar mecanismos que permitam à Autoridade de Gestão agilizar o processo de selecção das operações, assim como torná-lo mais criterioso. Destaca-se a necessidade de maior padronização, nomeadamente orçamental, e de legitimar o contacto entre a Autoridade de Gestão e as entidades responsáveis pela emissão de pareceres complementares.
✓ O ritmo de operacionalização/execução dos planos de acção das PRU, RUCI, PROVERE e dos PTD encontra-se indelevelmente marcado pelos atrasos registados inicialmente. Contudo, os últimos meses de 2010 demonstraram uma nova dinâmica ao nível dos compromissos assumidos e das taxas de execução, beneficiando quer da supressão das dificuldades iniciais, quer das próprias iniciativas adoptadas pelos dois Memorandos de Entendimento entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses.	✓Assegurar a implementação das medidas propostas nos dois Memorandos de Entendimento entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses, para a agilização de procedimentos e mecanismos que possibilitem o incremento dos níveis de execução dos programas de acção destes instrumentos de política.

VI.4.3. Questão de Avaliação 4.3

QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	QUESTÕES COMPLEMENTARES E DE SUPORTE
Estes planos de acção aprovados impõem maior ou menor rigidez na gestão do ON.2 face à necessidade de se assegurarem os níveis de execução física e financeira programados?	Estão previstos os necessários mecanismos para a sua revisão e ajustamento? Que contributo têm no desempenho global do ON.2 no que respeita aos níveis globais de aprovação e execução?

VI.4.3.1. Avaliação

197. A presente questão de avaliação encontra-se centrada nos níveis globais de aprovação e execução, física e financeira, dos programas de acção dos instrumentos de política de cidades (PRU e RUCI), do PROVERE e dos PTD, procurando validar o contributo para a operacionalização global do ON.2.

198. Procura-se compreender em que medida as especificidades destes instrumentos exigem maior ou menor flexibilidade à gestão, nomeadamente, à AG e aos OI em causa (CIM/AMP), de forma a assegurarem-se os compromissos financeiros e físicos assumidos. Neste sentido, importa avaliar os mecanismos que dispõem as Autoridades responsáveis pela sua execução, que permitam proceder à revisão e introdução de potenciais ajustamentos aos programas de acção aprovados, uma vez que se encontram alicerçados em contratos que, balizando as competências e responsabilidades da AG e dos beneficiários, impõem rigidez à gestão do ciclo de programação.

199. A apreciação global dos níveis de aprovação e execução do ON.2, a 30 de Setembro de 2010, indicam um compromisso FEDER global já firmado pela AG de 1.376.879.019,94€, relativos a 2.756 operações aprovadas. Considerando o montante de financiamento comunitário previsto para o ON.2, em sede do PO, de 2.711.646.000,00€, o compromisso estabelecido representava 50,7%, embora os níveis de execução financeira fossem diminutos (9,2%).

200. Estes planos de acção desempenhavam um contributo significativo para os níveis globais de aprovação e execução do ON.2. Verificava-se que 31,7% do montante global FEDER aprovado no PO (1.376.879.019,94€) decorreu das aprovações de operações no contexto dos respectivos instrumentos, assinalando-se um contributo ainda mais relevante do FEDER executado (do montante global executado (250.320.218,22€), 41,7% decorre das execuções efectuadas no contexto das operações aprovadas relativas aos programas de acção).

201. A prestação positiva apresentada pelos diversos planos de acção revelava, no entanto, assimetrias entre os vários instrumentos.

202. O maior contributo decorria dos PTD, desenvolvidos ao abrigo da contratualização entre a AG e as CIM/AMP, o que não pode ser dissociado do facto deste instrumento contemplar uma verba contratualizada superior (712.906.955,00€). Neste sentido, verifica-se que do montante global FEDER aprovado no âmbito do ON.2 (1.376.879.019,94€), a contratualização com as CIM/AMP é a que contribuía de forma mais relevante (28,2%), seguida com uma diferença bastante assinalável, pelo instrumento das PRU (3,3%) e pelo PROVERE (0,2%). Não se registava qualquer contributo do instrumento RUCI, uma vez que a 30 de Setembro de 2010 não estava aprovada qualquer operação nos cinco programas de acção aprovados.

203. A avaliação do contributo destes instrumentos para a execução reforça a relevância anterior do processo de contratualização, dado que é responsável por 38% do montante FEDER executado (250.320.218,22€). As operações aprovadas no âmbito dos programas de acção PRU são responsáveis por 3,8% do montante FEDER global executado, enquanto que se regista uma ausência de contributo no âmbito dos demais instrumentos.

Quadro 29: Ponto de Situação do ON.2 e do Contributo de cada Programa de Acção, a 30 de Setembro de 2010

Programas de Acção e Eixos Prioritários	Nº de Operações Aprovadas	Investimento Total Aprovado (€)	Custo Total Elegível Aprovado (€)	FEDER Aprovado (€)	FEDER Executado	
					€	% *(face ao FEDER aprovado)*
PRU	44	65.173.496,45	58.983.637,93	45.207.019,73	9.546.494,61	21,12
RUCI	0	0	0	0	0	0,00
PROVERE	8	3.487.950,38	3.487.950,38	2.500.077,73	0	0,00
Contratualização CIM/AMP	467	662.127.632,35	545.156.001,31	388.961.125,23	94.990.893,19	24,42
Total Programas de Acção	**519**	**730.789.079,18**	**607.627.589,62**	**436.668.222,69**	**104.537.387,80**	23,94
Eixo Prioritário I	1627	928.299.904,51	729.825.255,38	444.558.399,52	81.335.446,75	18,30
Eixo Prioritário II	80	138.770.774,81	130.112.073,14	84.579.745,36	7.545.204,38	8,92
Eixo Prioritário III	725	1.024.521.420,75	835.862.721,76	575.537.076,84	106.586.642,36	18,52
Eixo Prioritário IV	225	302.833.023,58	282.500.296,80	205.085.963,05	42.144.161,26	20,55
Eixo Prioritário V	82	50.944.565,94	49.265.883,10	33.941.387,90	1.263.148,80	3,72
Eixo Prioritário VI	17	39.270.905,45	39.031.114,35	33.176.447,26	11.445.614,67	34,50
Total ON.2	**2.756**	**2.484.640.595,04**	**2.066.597.344,53**	**1.376.879.019,94**	**250.320.218,22**	**18,18**

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SIGON.2.

204. Em face do exposto, verifica-se que os planos de acção contribuem de forma diferenciada para a operacionalização do ON.2. O processo de contratualização com as CIM/AMP desempenhava uma importância assinalável enquanto, pelo contrário, os restantes programas de acção apresentavam contributos muito residuais, pelo que os baixos níveis de aprovação e execução não afectavam consideravelmente os indicadores financeiros do Programa.

205. Uma leitura de síntese dos níveis de execução financeira dos programas de acção, comparativamente ao compromisso assumido pela AG, quer no âmbito dos programas de acção aprovados, quer das operações aprovadas, corrobora, de um modo geral, os baixos níveis de execução. As situações melhor referenciadas são as relativas ao processo de contratualização com as CIM, uma vez que ao abrigo deste instrumento ter-se-á executado 13,32% do montante FEDER comprometido e 24,42% do montante FEDER contratado no âmbito das operações aprovadas. Os planos de acção PRU tinham executado 21,12% do montante FEDER contratado nas operações aprovadas. Os restantes planos de acção (RUCI e PROVERE – Projectos Âncora) não iniciaram ainda os seus processos de execução.

Quadro 30: Níveis de Execução Financeira face ao Programados, nos Programas de Acção, a 30 de Setembro de 2010 (%)

	PRU Grandes Centros	RUCI	PROVERE Projectos Âncora	Contratualização CIM/AMP
FEDER executado face ao contratado nos Programas de Acção/PTD aprovados	4,90	0,00	0,00	13,32
FEDER executado face ao contratado nas operações aprovadas no âmbito dos Programas de Acção/PTD aprovados	21,12	0,00	0,00	24,42

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do SIGON.2.

206. A avaliação da realização, contratada e executada, em termos de indicadores físicos, no contexto da contratualização com as CIM/AMP, evidencia que a 31 de Dezembro de 2009, havia um compromisso assumido com indicadores transversais a todos os Eixos Prioritários, reflectindo a aprovação dos PTD e a sua transversalidade (ver Anexos).

207. Porém, apenas no âmbito do Eixo Prioritário III se assinala execução dos indicadores contratados. Esta execução ocorre no âmbito dos indicadores relativos à tipologia contratualizada de "Requalificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar" que, como demonstrado anteriormente, consiste na tipologia que maior proporção de investimentos tem assegurado, até 30 de

Setembro de 2010. Contudo, os indicadores físicos ilustram baixos níveis de execução, correspondendo apenas a 7% do contratado.

208. Este quadro geral, pautado por uma diminuta execução, física e financeira, face ao aprovado nos programas de acção de cada instrumento de política, bem como relativamente ao aprovado nas respectivas operações, é sintomático dos constrangimentos com que estes modelos de parcerias se têm confrontado. Muito embora alguns desses constrangimentos sejam transversais a todos os instrumentos do ON.2, como é o caso da deficiente instrução das candidaturas submetidas, outros decorrem das especificidades de cada modelo de parcerias. Destacam-se os atrasos na constituição de alguns destes instrumentos, decorrentes de determinadas particularidades como o requisito de constituição de uma parceria envolvendo diversas entidades, cuja formalização acarreta maior morosidade.

209. De forma a não se comprometerem os níveis de execução física e financeira dos programas de acção aprovados, e subsequentemente a operacionalização do próprio Programa, a AG e as CIM/AMP têm procurado adoptar respostas específicas, revelando uma considerável flexibilidade na gestão. Ilustrativos desta flexibilidade são as situações de recurso ao mecanismo de aprovação condicionada, a reengenharia financeira aplicada às tipologias contratualizadas, bem como reajustamentos orçamentais entre as operações que integram um mesmo programa de acção, sem ultrapassar os montantes globais afectos aos respectivos planos de acção aprovados.

210. Importará, no entanto, salientar que todos os mecanismos de flexibilidade adoptados pelos vários Secretariados Técnicos e CIM/AMP na gestão destes programas de acção se têm processado em estreita conformidade com o estabelecido pelos principais documentos normativos que enquadram o QREN e o ON.2. Destaque-se o cumprimento do estabelecido nos respectivos Regulamentos Específicos, em sede de contratos assinados entre a AG e as entidades responsáveis pela execução dos programas de acção e respectivas operações, bem como o cumprimento com as competências estabelecidas para cada órgão responsável pela operacionalização do ON.2.

211. Embora o momento da presente avaliação seja ainda precoce para se estabelecerem amplas considerações quanto à necessidade de revisão e ajustamento dos planos de acção aprovados, uma vez que a data de referência estabelecida se encontra temporalmente muito próxima das datas limites estabelecidas como referência para a submissão das candidaturas, no caso de alguns programas de acção parte da análise desenvolvida poderá ser indicativa de uma necessária revisão. Como tal, deverá monitorizar-se a execução física e financeira destes planos, de modo a não se comprometerem os seus níveis de execução. Estes mecanismos de revisão e ajustamento dos planos de acção encontram-se previstos no âmbito da contratualização com subvenção global estabelecida entre a AG e as CIM/AMP e para os Programas de Acção PROVERE.

212. No que trata aos primeiros, o documento que estabelece as "Orientações para a contratualização com subvenção global entre as autoridades de gestão dos Programas Operacionais Regionais e as associações de municípios baseadas em NUTS III", preconiza no seu ponto 4 "horizonte temporal da execução" a necessidade de prever a revisão dos PTD até ao final da primeira metade do contrato. Esta cláusula visa garantir que os contratos de subvenção global não impõem uma rigidez excessiva à gestão do ciclo de programação.

213. No que trata aos planos de acção PROVERE, os mecanismos de revisão e reajustamento (avaliação e reprogramação) encontram-se previstos nos Despachos de Reconhecimento Formal de cada uma das candidaturas das EEC PROVERE, explicitamente mencionados no ponto 12.

214. Dada a inexistência de mecanismos de revisão e ajustamento previstos para os programas de acção aprovados no âmbito da política de cidades (PRU e RUCI), e em virtude dos atrasos já demonstrados no seu arranque efectivo, considera-se essencial um aumento dos ritmos de aprovação e execução imediatos, de forma a assegurar-se o cumprimento das metas estabelecidas, não comprometendo de algum modo a dinâmica de operacionalização do ON.2.

215. Em resposta síntese à questão "se os planos de acção aprovados impõem maior ou menor rigidez na gestão do ON.2 face à necessidade de se assegurarem os níveis de execução física e financeira programados", importa notar que o modo moroso como se processou a fase inicial de formalização e constituição das parcerias, na maioria dos instrumentos, as diversas etapas sequenciais a ultrapassar (que no caso dos PROVERE incluíram uma fase inicial de Acções Preparatórias), decorrentes da "obrigatoriedade" de cumprir

o estipulado em sede de Regulamentos Específicos, a que acresce o facto da selecção/aprovação dos programas de acção PRU e RUCI implicarem uma "aprovação directa" das candidaturas neles contemplados e, portanto, serem compromissos a assumir pela AG (independentemente de se tratarem de aprovações condicionadas e implicarem nova submissão e apreciação) fomenta uma maior rigidez na gestão e maior dificuldade em assegurar os níveis de execução física e financeira programados.

216. Acresce a não existência de mecanismos de monitorização e avaliação nas PRU, RUCI e PTD, que permitam, com regularidade, efectuar ajustamentos nos projectos que integram os Planos de Acção. Neste quadro, seria benéfico capacitar a AG de mecanismos para, em tempo oportuno, assegurar a realização de uma pequena avaliação/ponto de situação, de modo a reequacionar a pertinência dos projectos em presença. A metodologia adoptada nos PROVERE, positiva segundo a avaliação efectuada, poderia igualmente ser assumida nestes instrumentos.

VI.4.3.2. Conclusões e Recomendações

Síntese Conclusiva
A apreciação global dos níveis de aprovação e de execução do ON.2 indica que os planos de acção desempenhavam um contributo significativo para o estado actual dos níveis globais de aprovação e execução do ON.2 (31,7% do montante global FEDER aprovado no PO). Esta prestação global muito positiva apresentava, no entanto, assimetrias expressivas entre os vários instrumentos em análise, sendo os PTD aqueles que desempenham um maior contributo. Estes contributos poderiam ser ainda mais relevantes, não fossem as limitações com que estes se depararam na fase inicial. Contudo, a Autoridade de Gestão tem adoptado respostas adequadas, de modo a garantir o cumprimento dos compromissos assumidos. Somente no âmbito dos planos de acção dos instrumentos da política de cidades (PRU e RUCI) não se encontram previstos mecanismos de reajustamento e revisão, facto que reforça a necessidade de aumento da monitorização dos programas de acção aprovados, de modo a elevar os níveis de aprovação e de execução, com vista a assegurar que não comprometem a dinâmica de operacionalização do ON.2. O modo moroso como se processou a fase inicial de formalização e constituição das parcerias, na maioria dos instrumentos, as diversas etapas sequenciais a ultrapassar, decorrentes da "obrigatoriedade" de cumprir o estabelecido em sede de Regulamentos Específicos, a que acresce o facto da selecção/aprovação dos programas de acção PRU e RUCI implicarem uma "aprovação directa" das candidaturas neles contemplados e, portanto, serem compromissos a assumir pela AG, fomenta uma maior rigidez na gestão e maior dificuldade em assegurar os níveis de execução física e financeira programados.

Quadro de Recomendações Especificas	
Contextualização	**Recomendações**
✓ Os condicionamentos registados inicialmente no âmbito dos instrumentos em análise, motivando atrasos significativos no seu arranque, a par da inexistência de mecanismos de revisão e reajustamento no caso dos instrumentos da política de cidades, e da maior latitude apresentada por alguns instrumentos em matéria de alinhamento com os objectivos específicos e indicadores do ON.2 reforçam a necessidade de incrementar o acompanhamento e monitorização dos programas de acção aprovados por parte das entidades responsáveis pela sua gestão.	✓ Aumentar o acompanhamento e monitorização dos programas de acção aprovados, de todos os instrumentos analisados (PRU, RUCI, PROVERE e PTD) com vista a aumentar os níveis de execução e garantir os compromissos assumidos.
✓ O documento que estabelece as orientações para a contratualização com subvenção global preconiza no seu ponto 4 "horizonte temporal da execução" a necessidade de prever a revisão dos PTD até ao final da primeira metade do contrato. Esta cláusula visa garantir que os contratos de subvenção global não impõem uma rigidez excessiva à gestão do ciclo de programação.	✓ Necessidade de rever os PTD por razões formais (implicações dos Memorandos e para maior ajustamento das mudanças às opções assumidas na primeira fase do ciclo de vida do Programa (priorização da educação em detrimento de outras tipologias contratualizadas).

V.5. CUSTOS DE TRANSACÇÃO

V.5.1.Contextualização

217. O sistema de gestão e acompanhamento adoptado afigura-se como o garante da eficiência dos circuitos de gestão e dos dispositivos de controlo, num quadro de aconselhável simplificação dos procedimentos e de utilização dos recursos adequados para atingir os objectivos previstos. A forma como são implementados os processos e os instrumentos de suporte associados a cada uma das fases do ciclo de vida das operações (nomeadamente as fases de candidatura, de acompanhamento da execução e de encerramento) deve garantir a celeridade e a qualidade da decisão, quer na análise, quer no acompanhamento da execução.

218. Em cada uma das fases do ciclo de vida da operação, existe um circuito de procedimentos e instrumentos, que garantem qualidade e celeridade ao processo de decisão. Contudo, em cada uma dessas fases, existe um conjunto de tarefas a realizar, em que, previsivelmente, os custos associados nem sempre são suportáveis ou os benefícios gerados os justificam (consumidoras de tempo e de recursos, quer por parte dos Secretariados Técnicos e da AG quer por parte dos beneficiários). Neste quadro, para uma melhor e mais pormenorizada leitura e compreensão dos "custos de transacção", serão avaliadas as tarefas realizadas nas diversas fases do ciclo de vida das operações, desde a fase de lançamento do Aviso de Concurso, até ao reembolso do último pedido de pagamento, procedendo-se à (re)construção do "*workflow*" de cada um dos concursos seleccionados.

219. As respostas às questões enquadradas neste domínio de análise deverão permitir avaliar em que medida os procedimentos adoptados no sistema de gestão e acompanhamento se mostram adequados, revelando um compromisso equilibrado entre a redução da carga administrativa, o rigoroso respeito pelo quadro jurídico nacional e comunitário e a minimização dos "custos de transacção" subjacentes a estas tarefas.

V.5.2.Justificação da metodologia e estudos de caso

220. Face à multiplicidade de operações aprovadas, seria inexequível nos prazos acordados para a avaliação, proceder a uma análise individualizada ou mesmo para todas as tipologias de intervenções/Concursos, que integram os Regulamentos Específicos. Neste quadro, a resposta a estas questões será efectuada através da adopção de Estudos de Caso, respeitantes a tipologias seleccionadas pela AG (Avisos de Concursos específicos dessas tipologias). Sublinhe-se que esta metodologia se encontrava explicitada em sede de Caderno de Encargos.

221. Para cada Estudo de Caso, foi efectuada uma leitura transversal, cobrindo as questões que integram o bloco "Custos de Transacção", independentemente de, no final do processo, serem tecidas sínteses conclusivas e recomendações generalistas para melhorar e simplificar a operacionalização dos procedimentos e instrumentos adoptados e para assegurar ganhos de eficácia e de eficiência na Gestão.

222. Suportado no quadro de aprovações e execuções associadas a cada um dos Eixos do Programa, nos Concursos em que procedimentos e mecanismos se encontravam perfeitamente definidos e estabilizados e à importância assumida por alguns instrumentos de politica pública para o desempenho global do Programa, a Autoridade de Gestão seleccionou para objecto da abordagem dos Estudos de Caso os seguintes Avisos de Concurso:

- ✓ Eixo I – Concurso SAIECT-IETIEFE/1/2009 (Apoio a Infra-estruturas Cientificas e Tecnológicas);
- ✓ Eixo II – Concurso Mar/TC/PCT/1/2009 (Valorização Económica de Recursos Específicos);
- ✓ Eixo III – Concurso GAEPC/1/2008 (Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados);
- ✓ Eixo IV – PRU/2/2008 – Grandes Centros (Politica de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana.

223. Neste quadro, a abordagem a cada um dos estudos de caso, estará estruturada de modo a responder às seguintes questões de avaliação:

- ✓ Questão 5.1 *Os "Avisos" e o nível de exigência dos processos de candidatura são adequados relativamente aos objectivos e aos prazos dos concursos?* Com esta questão procurar-se-á avaliar da inteligibilidade dos Avisos de Concurso e do nível de exigência em matéria de instrução de

candidaturas face aos prazos e objectivos de cada concurso e à capacidade de resposta dos beneficiários, bem como analisar a adequação dos níveis registados de procura (volume de aprovações e de investimento) relativamente às características da oferta (volume de financiamento), identificando causas para os potenciais desvios observados e apontando recomendações para os minorar/ultrapassar.

- ✓ Questão 5.2 *Os processos de análise e decisão relativamente às candidaturas decorreram de acordo com a qualidade necessária e os prazos previstos?* Este momento avaliativo, procura avaliar o desempenho do ON.2 relativamente ao cumprimento dos prazos definidos em sede de concurso, para as análises de admissibilidade, aceitabilidade e mérito das operações, assim como para os processos de decisão, notificação, apreciação de recursos e contratação; avaliar a adequação e a qualidade dos mecanismos e procedimentos de admissão e selecção de candidaturas nos seus diferentes níveis de análise (admissibilidade, aceitabilidade e mérito) e aferir da existência de eventuais "estrangulamentos" e pontos críticos no *workflow* de análise de candidaturas com consequências sobre os prazos de aprovação e contratação das mesmas, apontando causas e propondo mecanismos para os limitar/solucionar.
- ✓ Questão 5.3 *Depois de contratadas, as operações têm vindo a ser executadas de acordo com o previsto e o número de verificações e validações efectuadas pelos Secretariados Técnicos é adequado face ao ritmo de reembolsos desejável?* Esta questão centra-se em avaliar em que medida os circuitos de gestão associados ao acompanhamento dos projectos são adequados à concretização dos objectivos de gestão previstos e em que medida o ritmo de reembolsos desejável pode ser prejudicado pelas reprogramações das operações e pelos procedimentos de verificação e validação efectuados pelos Secretariados Técnicos.

224. Pela especificidade e importância acrescida para a Gestão e face à dificuldade em tecer conclusões caso a análise se circunscrevesse às operações seleccionadas (em número muito reduzido), a Equipa de Avaliação individualizou a questão associada ao Sistema de Informação, tratando a temática de um modo agregado: Questão 5.4 *O Sistema de Informação (SIGON.2) responde a todos os requisitos estabelecidos nos normativos de suporte à gestão do ON.2, em particular ao seu "Compliance Assessement"?* Nesta etapa, procurou-se avaliar se o SIGON.2 assegura a produção, atempada e com qualidade, de informação adequada e necessária ao bom desempenho da gestão e se as ferramentas electrónicas disponibilizadas aos promotores para interagir com o PO são simples e acessíveis.

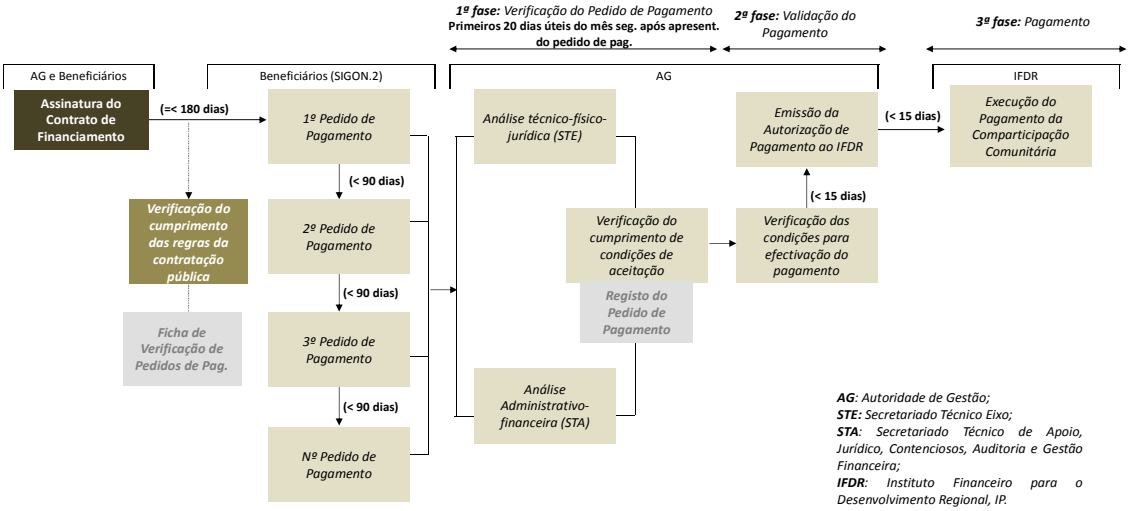
225. A análise dos processos de acompanhamento dos projectos após a contratação foi efectuada, também por questões associadas à disponibilidade de informação sistematizada com os elementos de análise necessários, para um número restrito de operações integradas nos estudos de caso em análise e seleccionadas pela AG, nomeadamente:

- ✓ A operação "Apoio tecnológico à competitividade das PME's do sector metalúrgico e metalomecânica", cujo beneficiário é o CATIM - Centro de Apoio Tecnológico à Indústria Metalomecânica; e "IET – Reforço de competências tecnológicas" cujo beneficiário é o Instituto de Biologia Molecular e Celular – IBMC (ambas as operações aprovadas no âmbito do Aviso integrado no RE Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas, SAIECT-IETIEFE/1/2009);
- ✓ O projecto do Novo Terminal de Cruzeiros do Porto de Leixões, aprovado no âmbito do Eixo II ao abrigo do RE Valorização Económica de Recursos Específicos;
- ✓ A operação "Instalação da Reserva Natural Local do Estuário do Douro", cujo beneficiário é o Parque Biológico de Gaia, aprovado no âmbito do Aviso integrado no RE Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados, GAEPC/1/2008;
- ✓ A operação "requalificação do Largo do Carmo", cujo beneficiário é a autarquia de Guimarães, aprovado no âmbito do Aviso integrado no RE Parceiras para a Regeneração Urbana, PRU/2/2008 – Grandes Centros.

226. A análise de apenas cinco operações não pretende, naturalmente, retirar conclusões generalizadas sobre a fase de execução – essa generalização é efectuada com base na informação recolhida nas entrevistas com os Secretariados e nos inquéritos – mas sim identificar eventuais virtualidades e estrangulamentos que podem ocorrer nos procedimentos associados à verificação dos pedidos de pagamento. Estes

procedimentos visam essencialmente verificar a conformidade da despesa face às regras de elegibilidade do Programa e ao seu enquadramento na operação aprovada, o cumprimento das regras de contratação pública, o desenvolvimento efectivo das empreitadas, fornecimentos e trabalhos das equipas técnicas, e ainda a execução dos indicadores de realização e de resultado. A verificação dos pedidos de pagamento incide sobre aspectos administrativos, financeiros, técnicos e físicos das operações e divide-se por 3 fases levadas a cabo pelo Secretariado Técnico de cada Eixo Prioritário, Secretariado Técnico de Apoio, Jurídico, Contencioso, Auditoria e Gestão Financeira, Comissão Directiva do ON.2 e pelo IFDR. A arquitectura do fluxo de verificações e validações exposto na figura seguinte tem implícito um conjunto de procedimentos por parte da AG e dos beneficiários, bem como um conjunto de prazos, cujo ritmo e grau de complexidade de cumprimento tem, naturalmente, implicações sobre a eficácia e eficiência do processo de execução física e financeira do Programa.

Figura 24: Fluxo de Verificação, Validação e Execução dos Pedidos de Pagamento



Fonte: Equipa de Avaliação com base no "Sistema de Gestão e Controlo" do ON.2

ESTUDO DE CASO: CONCURSO SAIECT-IETIEFE/1/2009

Questão 5.1. Os Avisos e o nível de exigência dos processos de candidatura são adequados relativamente aos objectivos e prazos dos concursos?

Da avaliação da inteligibilidade dos Avisos e do nível de exigência em matéria de instrução de candidaturas

227. Sendo os Avisos de Concurso o instrumento-chave de acesso ao Programa, é fundamental assegurar que a informação que é transmitida aos potenciais promotores/interessados é clara e concisa. Efectuada uma análise critica à redacção do Aviso de Concurso e avaliando a forma como o perfil das operações a financiar é explicitado em termos de objectivos, tipologias de investimento e de beneficiários, co-financiamento, condições de admissibilidade e elegibilidade, não se afiguram ou detectaram debilidades/omissões.

228. Contudo, para aferir do seu grau de inteligibilidade junto dos potenciais beneficiários, foi efectuada uma recolha de informação junto dos promotores, através do recurso à ferramenta "*Beneficiary Web Survey*" (16 respostas num universo de 25 beneficiários).

229. Da apreciação efectuada pelos beneficiários inquiridos, o Aviso de Concurso SAIECT-IETIEFE/1/2009 é, globalmente, explícito nos conteúdos. Os beneficiários destacam os "prazos de entrega de candidatura" como sendo a componente do Aviso que se mostra mais evidente, suscitando menos dúvidas. Em todos os elementos do Aviso, as pontuações atribuídas pelos inquiridos são elevadas. Mais de 75% dos beneficiários

atribui uma pontuação igual ou superior a 3, sendo que a componente que suscitou maiores dúvidas de interpretação se refere à "Tipologia de Beneficiários".

230. Neste concurso este foi efectivamente um factor marcante e que, posteriormente, viria a ter reflexos em sede de admissibilidade e aprovação. A tipologia não foi correctamente interiorizada/interpretada pelos promotores ou, simplesmente, perante a ignorância/incerteza dos promotores do quadro de concursos a abrir no futuro, melhor enquadráveis nos objectivos dos projectos que pretendiam desenvolver, resolveram posicionar-se/marcar posição apresentando candidatura ao presente Aviso. Sublinhe-se, contudo, a dificuldade em encontrar uma justificação plausível para esta situação, sabendo-se que o Secretariado Técnico, mostrando grande pró-actividade e dinâmica interna, realizou reuniões prévias com potenciais promotores, registados/identificados no Sistema, que previsivelmente iriam apresentar candidatura ao Aviso a abrir focalizado nesta temática e com objectivos específicos muito circunscritos.

231. A generalidade das entidades inquiridas interagiu com a AG ou Secretariado Técnico no sentido de aclarar pormenores do Aviso de Concurso, obtendo uma resposta rápida, clara e proveitosa, importante para uma melhor compreensão das componentes contempladas.

232. Na fase instrutória da candidatura, o maior entrave apontado pelos beneficiários centra-se na documentação exigida para a candidatura. 63% consideram-na inadequada ou somente adequada. Quanto aos prazos de entrega, os beneficiários demonstram um maior nível de satisfação (25% consideram-nos muito adequados: cerca de 4 meses). Os inquiridos mencionaram que um prolongamento do prazo de candidatura não acarretaria vantagens significativas para a qualidade da candidatura apresentada. Dos que relevam a dilatação dos prazos, como positivo sublinham a potencial melhoria a obter no projecto técnico, mas igualmente na compilação dos documentos a apresentar e na orçamentação das componentes.

233. No quadro em que os inquiridos não apontaram dificuldades de relevo no cumprimento dos itens exigidos para a instrução de candidatura, decorre que os requisitos foram satisfeitos atempadamente. Para este facto contribuiu a pró-actividade e disponibilidade do Secretariado Técnico no sentido de ajudar e esclarecer potenciais promotores sobre os procedimentos/documentação instrutória exigida (93% dos inquiridos interagiu com a AG/Secretariado Técnico, nesta fase do processo).

234. Assim, os inquiridos apontaram a auscultação/contacto directo com a AG ou o Secretariado Técnico como o meio privilegiado para esclarecimento de dúvidas associadas à instrução da candidatura. Deste contacto, resultou uma apreciação bastante positiva (mais de 50% dos beneficiários atribuíram pontuações superiores quanto à celeridade de resposta e à clareza e utilidade da informação prestada).

235. O universo de inquiridos, no âmbito deste Concurso, é composto maioritariamente por beneficiários com projectos aprovados (75% do total), embora com uma relevância acrescida para as "aprovações condicionadas" (33% dos projectos foram aprovados, condicionados à verificação de determinadas condições). Contudo, os beneficiários não se mostram preocupados com o prazo concedido para a satisfação dos requisitos exigidos pela AG/Secretariado Técnico, considerando-o adequado.

236. O faseamento, extenso de algumas etapas, do processo de candidatura não suscitou dificuldades relevantes. Contudo, alguns beneficiários mencionam como consequências os atrasos na contratação de fornecedores e a necessidade de revisão em alta das orçamentações. Sublinhe-se que, em alguns casos, se apontaram atrasos na execução do projecto, em função dos períodos associados ao processo.

Da adequação da procura à oferta

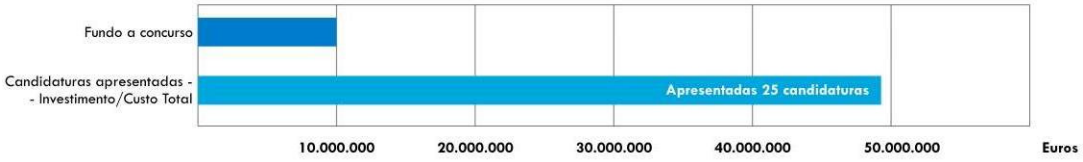
237. De modo a analisar a adequação dos valores registados de procura (volume de aprovações e de investimento) relativamente às características da oferta (volume de financiamento), identificando causas para os potenciais desvios observados, recorreu-se à informação disponibilizada pelo SIGON2 e pelo Secretariado Técnico do Eixo I.

238. O Aviso de Concurso apontava como limite mínimo de investimento total, por operação, 200 mil euros. Definia-se ainda que a taxa máxima de co-financiamento FEDER para as operações seria de 70%. Apontava-se, igualmente, que a dotação orçamental das operações a seleccionar seria de 10 milhões de euros FEDER, salvaguardando-se, contudo, que esta dotação poderia ser reforçada excepcionalmente por decisão da AG, de modo a maximizar a aprovação de candidaturas de mérito superior.

239. Da análise realizada conclui-se que o volume de candidaturas apresentadas excedeu largamente o que seria expectável quando do lançamento do Concurso. Foram apresentadas 25 candidaturas (das quais 22 viriam a ser admitidas), cujo investimento total rondava os 49 milhões de euros, dos quais 34,5 milhões FEDER.

240. Neste quadro, a procura registada em volume de investimento, excedeu largamente (mais que triplicou) as características da oferta (10 milhões de euros).

Figura 25. Volume de Investimento



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

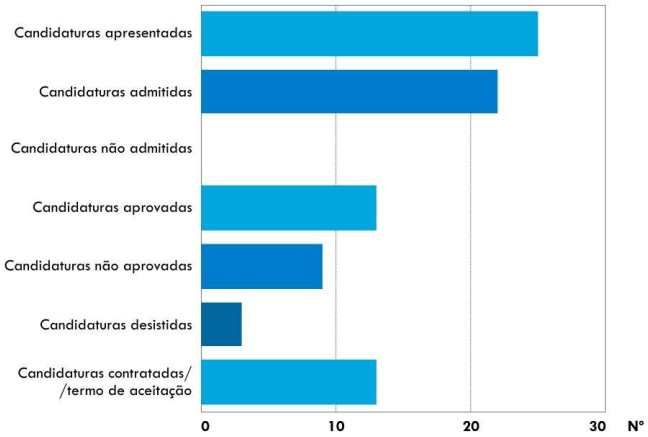
241. Sublinhe-se que estes valores traduzem, sobretudo, o desconhecimento dos promotores relativamente à possibilidade de abrirem novos concursos no futuro, pelo que a esmagadora maioria dos potenciais beneficiários apresentaram Candidatura no âmbito deste Aviso. Por outro lado, o facto dos objectivos/tipologias associados ao Concurso não terem sido perfeitamente assimilados pelos promotores (ou por ignorância sobre se existiriam futuros concursos, noutros regulamentos, melhor enquadráveis nas intervenções que pretendiam desenvolver) e, por outro lado, ainda, a pró-actividade e trabalho preparatório do Secretariado Técnico junto de potenciais beneficiários (registados no Sistema e que, previsivelmente, apresentariam candidatura).

Questão 5.2. Os processos de análise e decisão relativamente às candidaturas decorreram de acordo com a qualidade necessária e os prazos previstos?

242. Num primeiro momento, centrou-se a análise no *workflow* e na adequação dos prazos médios associados às diversas fases do ciclo de vida da candidatura, nomeadamente no que respeita a períodos de submissão, prazos de análise das condições de admissibilidade e aceitabilidade das operações, prazos de análise de mérito, prazos de decisão por parte da Comissão Directiva e celebração de contratos, comparando, quando possível, os prazos previstos no Aviso com os efectivamente alcançados.

243. Em sede de Concurso, estabeleceu-se que o prazo para apresentação de candidaturas eram sensivelmente 4 meses (de 5 de Março de 2009 a 15 de Julho de 2009). Não obstante a complexidade de intervenções a equacionar, desenvolver e amadurecer, do grau de exigência no cumprimento dos requisitos técnicos e documentais para instruir a candidatura, parece excessivo o prazo definido em sede de Aviso.

Figura 26. Volume de Candidaturas



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

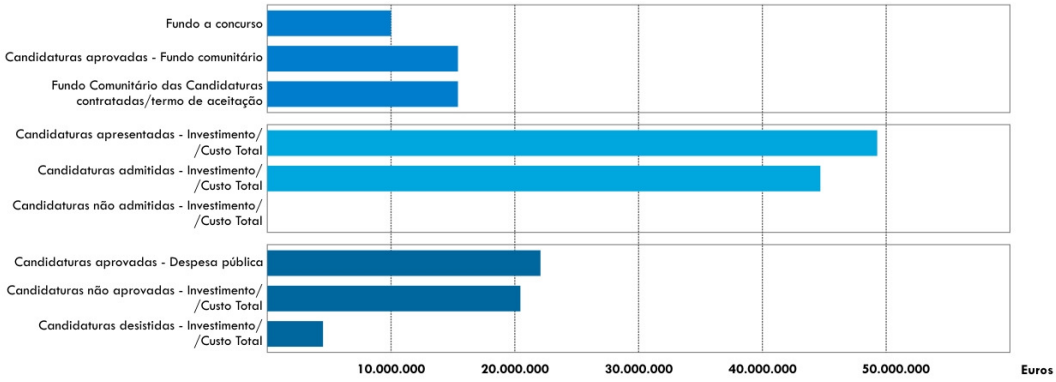
244. Foram apresentadas 25 Candidaturas, dos quais, após a verificação do cumprimento dos diversos procedimentos inerentes à análise da admissibilidade e aceitabilidade, foram admitidas 22. Neste quadro, pode concluir-se que, não obstante terem existido constrangimentos e debilidades associadas à instrução da candidatura (incapacidade dos promotores cumprir as exigências/requisitos instrutórios), os mesmos foram sanados no quadro da progressiva pró-actividade e disponibilidade do Secretariado Técnico para ajudar os potenciais promotores na melhoria da instrução dos processos e/ou dilatando os prazos para o cumprimento dessas obrigações regulamentares instrutórias (solicitação de esclarecimentos e/ou elementos), pelo que, justificadamente, não foi possível cumprir a data limite de comunicação da admissão e aceitação da candidatura, contemplada no Aviso (30 dias úteis).

245. Tendo em consideração as implicações em termos de selectividade dos projectos que a introdução da lógica concursal representa, criaram-se critérios de selecção passíveis de, à partida, estabelecerem uma hierarquia clara e rigorosa na apreciação do mérito das candidaturas a concurso. Os procedimentos centraram-se na adopção de uma grelha de análise multi-critério, que procuraria assegurar da forma adequada a selecção dos melhores projectos atendendo aos objectivos consagrados em sede de programação e às exigências de Gestão.

246. Das 22 Candidaturas admitidas, 12 foram aprovadas com uma dotação total FEDER agregada de 15,5 milhões de euros (quando a dotação orçamental estabelecida em sede de Aviso era de 10 milhões). Num quadro referencial, em que o presente Aviso apontava duas "excepcionalidades": a dotação orçamental poder ser reforçada, de modo maximizar a aprovação de candidaturas de mérito superior, e considerar que para efeitos de selecção, seriam considerados as Operações com uma pontuação final superior a 4 (numa escala de 1 a 5), foi opção da AG aumentar a dotação orçamental dos 10 milhões de euros (estabelecidos em sede de Aviso), para cerca de 15,5 milhões de euros FEDER.

247. Não obstante a adopção da grelha de análise ter contribuído para uma hierarquização e selecção de mérito das Operações, a função de utilidade do decisor e da própria grelha, poderá ter sido "menorizada", no quadro em que o objectivo final "não foi" a construção de uma hierarquia clara de mérito e qualidade das candidatura, que acompanhasse e desse resposta/sustentação à satisfação da dotação orçamental a concurso, mas antes a aprovação de candidaturas com valoração absoluta superior a 4, assumindo esse valor como o limiar mínimo de excelência. Num quadro em que a existência de um reduzido número de graus diferenciados de cotação, por critério de análise, pode conduzir a apreciações "subjectivas/pouco discriminatórias" por parte do decisor, quando as diversas componentes possuem elevada complexidade/comparabilidade e em que os critérios de selecção são conhecidos (identificados no Aviso) e os promotores constroem as memórias descritivas complementares no sentido de dar a melhor resposta possível a quem avalia, potenciando as virtualidades e o enquadramento das componentes próprias em cada um dos critérios, não se afiguram inequívocas as virtudes de assumir um limiar mínimo de aprovação, em detrimento da sustentação da dotação orçamental a concurso, na selecção dos projectos de excelência a concurso.

Figura 27. Distribuição do Investimento e do Fundo Comunitário

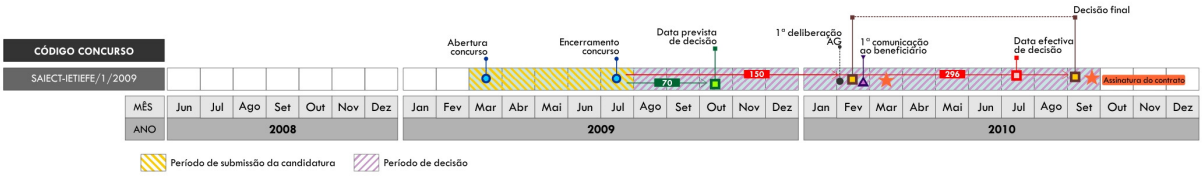


Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

248. Esta apreciação suscita uma questão: justifica-se o não cumprimento da dotação orçamental (aumentando-a de modo a "satisfazer" o mérito e qualidade superior das operações), em detrimento da abertura de novos concursos? Se, por um lado, a abertura de novos concursos acarretaria "custos de transacção" elevados (novos procedimentos, prazos inerentes a cada fase, "adiamento" de aprovações/execuções, …), por outro lado, permitiria que os promotores melhorassem as suas Candidaturas, nomeadamente através de uma resposta mais efectiva e célere às exigências instrutórias, possibilitando, neste caso, limitar prazos associados a alguns procedimentos futuros (quando das aprovações condicionadas, por exemplo). Contudo, sublinhe-se que nem sempre o facto do processo se estender temporalmente (apresentarem candidatura num futuro concurso) implica que exista uma maior rapidez, amadurecimento e qualificação instrutória das Candidaturas.

249. Em sede de Concurso previa-se que a data limite para a comunicação da decisão de financiamento aos promotores seria 70 dias úteis após o encerramento do Concurso (caso não fossem solicitados esclarecimentos e/ou elementos adicionais: em fase de admissibilidade e em sede análise de mérito). Conforme é possível observar no cronograma seguinte, a data de decisão final do concurso apenas ocorreu 296 dias após (última operação aprovada), sendo que a 1ª deliberação da AG apenas ocorreu em Fevereiro de 2010, ou seja, praticamente 6 meses após o encerramento do Concurso.

Figura 28. Cronograma dos Prazos



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

250. A debilidade das condições de instrução associadas às Candidaturas, protelou os prazos de aprovação final no quadro da necessidade de solicitar elementos adicionais aos beneficiários, quer em sede de admissibilidade, quer em sede de mérito. Esta situação é sobretudo preocupante, no caso da orçamentação das componentes. Nesse sentido, deverá ponderar-se a possibilidade de, no futuro, se tentar padronizar alguns custos de referência, de modo a disponibiliza-los aos beneficiários, evitando situações de sobredimensionamento excessivo (actualmente a avaliação é efectuada com base na comparabilidade com preços "normalizados").

251. Este cenário de fragilidades instrutórias condiciona o prazo que medeia desde a decisão de aprovação pela Comissão Directiva (aprovação condicionada, na 1ª Deliberação da AG) até à fase de celebração contratual. Ou seja, muitos promotores apresentaram as suas Candidaturas ainda pouco amadurecidas, não investindo significativamente em sede de instrução (terão ido a Concurso apenas para se posicionar, com uma ideia pouco consolidada, com um quadro financeiro débil e incipiente, sem elementos complementares obrigatórios), perspectivando apenas qualificar a intervenção, posteriormente, mediante a "garantia" de aprovação, do apoio FEDER.

252. Sublinhe-se a disponibilidade e pró-actividade do Secretariado Técnico, nesta fase, de modo a garantir o cumprimento dos prazos entretanto estipulados e a obtenção dos elementos exigidos.

253. Neste contexto, é de concluir que os prazos a manterem-se regulamentadores em futuros Concursos, deverão assumir um carácter mais disciplinador e orientador (referência explicita nos Avisos e nos Manuais de Procedimentos). Por um lado, num quadro contextual em que as debilidades instrutórias são muito significativas, nomeadamente na estruturação financeira das Candidaturas, deveria ser possível flexibilizar os prazos de apreciação pelo Secretariado Técnico (acresce que o recurso à avaliação de algumas componentes, por peritos externos, alguns internacionais, implica procedimentos de contratação pública, bastante morosos) e os prazos associados à possibilidade de melhorar a instrução pelos promotores (entrega de elementos em falta), sob pena de provocar a sua exclusão/não aprovação. Esta última situação, acarretaria custos de transacção muito elevados, obrigaria a um novo concurso, e nada garantiria que as candidaturas se apresentariam melhor instruídas.

254. De modo a ultrapassar este constrangimento, que marcou o Concurso – debilidade instrutória, deveria maximizar-se a padronização dos documentos/elementos a apresentar (releve-se a existência, em alguns concursos, de anexos padronizados – e outros, como as memórias descritivas -, com impacte positivo na instrução de candidaturas), contribuindo para disciplinar e colmatar as debilidades estruturais das instituições/entidades promotoras (a racionalização de recursos humanos nas instituições implica que as estruturas técnicas a afectar a estes procedimentos/dossiers concursais sejam em número reduzido e com pouca formação/qualificação), por exemplo, criando modelos e *lay outs* de informação e documentação necessária, sobretudo no que se refere à orçamentação das componentes (normalizar a leitura dos orçamentos).

255. Ainda nesta perspectiva de "normalização", deveria existir uma preocupação especial com a padronização de algumas despesas e a definição de um limiar máximo de despesa (acima de determinado montante, não existe uma noção clara e inequívoca de quem analisa sobre a razoabilidade dos custos associados, sendo muito difícil processar a despesa – situação de algum modo acautelada através do conhecimento/percepção dos custos "razoáveis", por peritos externos contratados) e permitiria, em algumas tipologias de despesa, garantir alguma disciplina orçamental por parte dos beneficiários. A padronização da informação, sobretudo orçamental, a integrar a fase instrutória (por exemplo, enunciando no Aviso e, simultaneamente, disponibilizando no *website*, a obrigatoriedade de entrega de um ficheiro (padronizado) com as questões/despesas elegíveis pormenorizadas), possibilitaria, igualmente, uma maior celeridade e facilidade na avaliação pelo Secretariado Técnico.

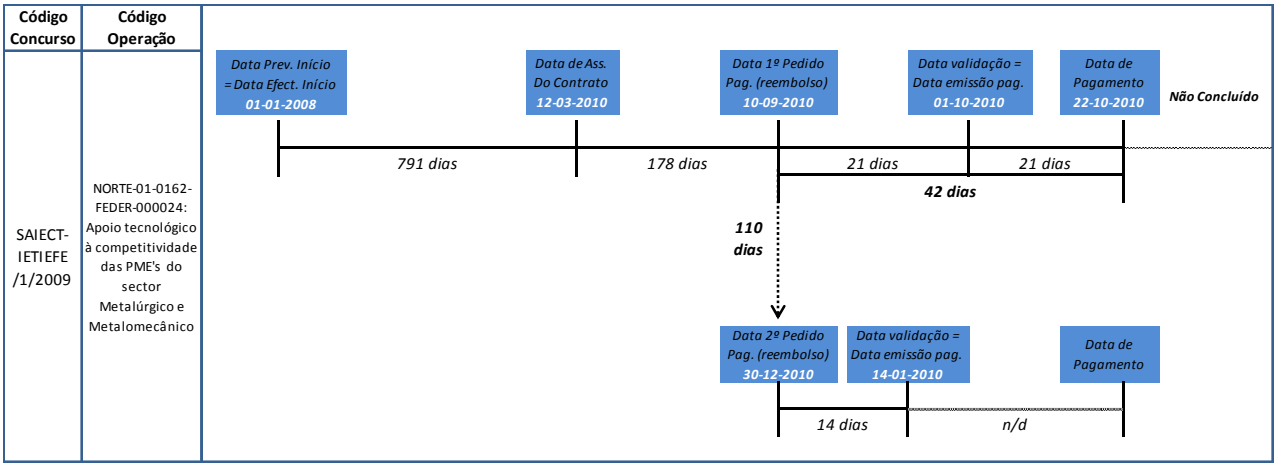
5.3 Depois de contratadas, as operações têm vindo a ser executadas de acordo com o previsto e o número de verificações e validações efectuadas pelos Secretariados Técnicos é adequado face ao ritmo de reembolsos desejável?

256. No Eixo Prioritário I foram seleccionadas pela AG do ON.2 duas operações no âmbito do apoio a infra-estruturas científicas e tecnológicas (Apoio tecnológico à competitividade das PME do sector Metalúrgico e Metalomecânico e IET - Reforço de Competências Tecnológicas). Ambas as operações foram contratadas em 12-03-2010, mas o fluxo de execução a partir dessa data foi diferenciado.

257. No caso do projecto Apoio tecnológico à Competitividade das PME do sector Metalúrgico e Metalomecânico o primeiro pedido de pagamento foi enviado no limite do prazo de 6 meses para a apresentação do primeiro pedido de pagamento, o que poderá estar correlacionado com o pedido de alteração apresentado pelo promotor a 12 de Julho. O pedido foi validado e emitido logo no primeiro dia do mês seguinte, isto é, passados 21 dias. A efectivação do pagamento ao beneficiário ocorreu passados 21 dias, ultrapassando assim o prazo máximo estipulado de 15 dias. A submissão do segundo pedido de pagamento demorou mais do que o prazo máximo de 3 meses, o que novamente poderá estar associado a um novo pedido de alteração da operação neste período; dado que o pedido de pagamento foi submetido no final do mês, e que o processo de verificação, validação e emissão decorreu de forma relativamente rápida, a ordem de pagamento foi emitida apenas 14 dias após a sua submissão.

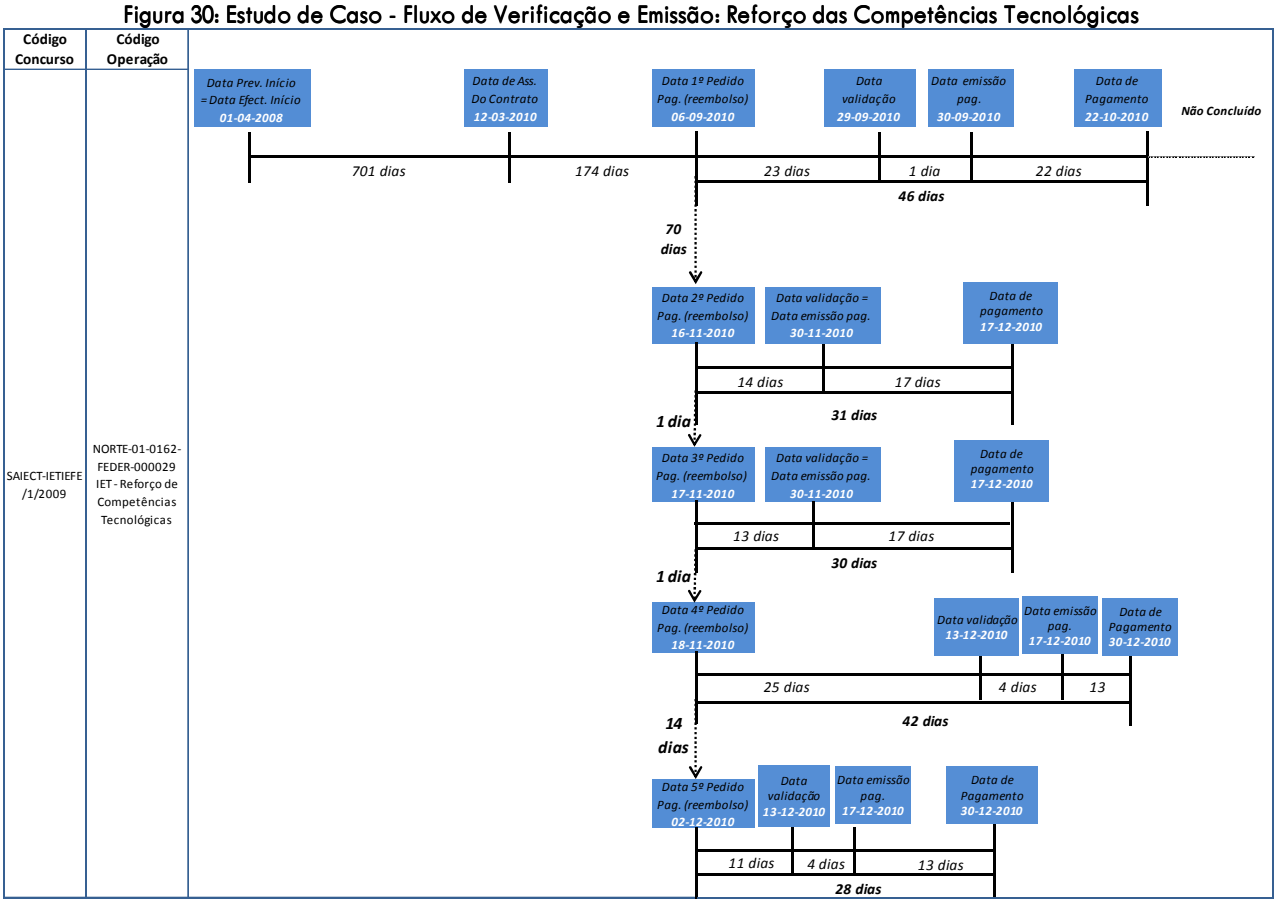
258. No caso do projecto IET – Reforço de Competências Tecnológicas, o primeiro pedido de pagamento foi submetido em Setembro de 2010, cerca de 6meses após a assinatura do contrato. Os procedimentos de verificação, validação e emissão da ordem de pagamento foram concluídos no final do mês de Setembro, isto é, o processo foi iniciado logo após a submissão, sem esperar pelo início do mês seguinte como vem descrito no Manual de Procedimentos, facto que se repete em vários pedidos de pagamento das operações seleccionadas para estudo de caso e que ilustra o esforço desenvolvido pela AG no sentido da aceleração da execução do Programa. A efectivação do pagamento decorreu passados 22 dias, ultrapassando ligeiramente o prazo estipulado. Os pedidos de pagamento seguintes ocorreram todos com menos de 3 meses de diferença entre eles. Aliás, entre o segundo, o terceiro e o quarto pedido de pagamento decorreram apenas 2 dias, o que poderá ter gerado algumas ineficiências no processo de verificação e validação por parte da AG em comparação com uma situação em que os três pedidos de pagamentos tivessem sido compilados num só. A generalidade dos prazos foi cumprida, tendo decorrido entre o momento da submissão do pedido de pagamento e a sua efectivação entre um mês e um mês e meio, dependendo do pedido de pagamento.

Figura 29: Estudo de Caso - Fluxo de Verificação e Emissão: Apoio à Competitividade das PME's do Sector Metalúrgico e Metalomecânico



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

Figura 30: Estudo de Caso - Fluxo de Verificação e Emissão: Reforço das Competências Tecnológicas

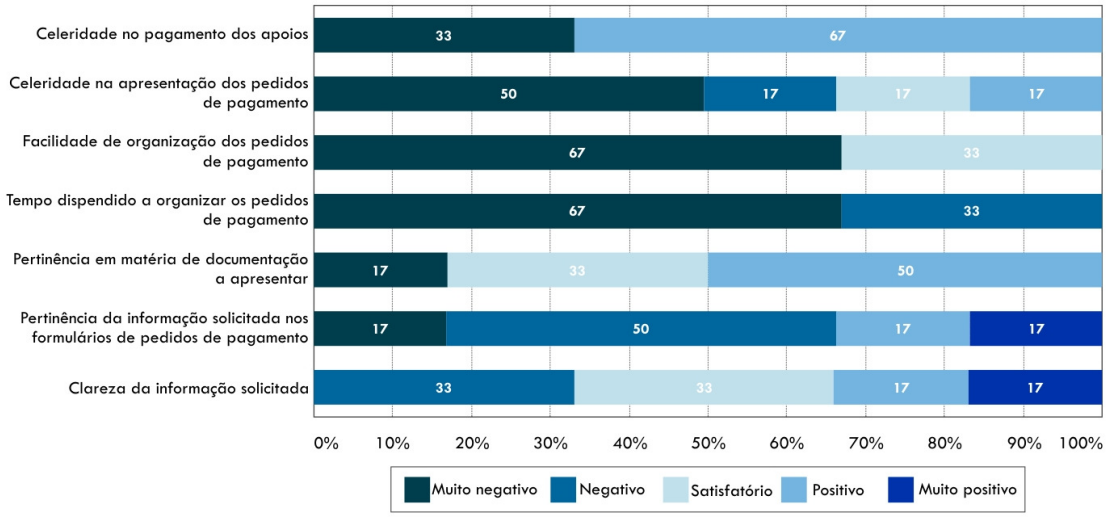


Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

259. Não obstante a redução dos prazos face ao máximo estipulado nos casos analisados, na avaliação dos procedimentos associados aos pedidos de pagamento por parte dos beneficiários a celeridade no pagamento dos apoios é apreciada de forma extremada: por um lado, cerca de 33% dos beneficiários consideram o ritmo muito negativo (uma percentagem claramente superior à média de todos os estudos de caso); por outro, cerca de 67% considera o ritmo positivo. Note-se, no entanto, que no âmbito dos estudos de caso os beneficiários do Aviso ao abrigo do RE Sistema de Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas são os que, de uma forma geral, avaliam mais negativamente os procedimentos de pedidos de

pagamento, no que respeita ao tempo despendido, à facilidade de organização dos pedidos e à celeridade na apresentação dos pedidos.

Figura 31. Estudo de Caso – Avaliação dos Procedimentos de Pedido de Pagamento pelos Beneficiários: Aviso SAIECT-IETIFE

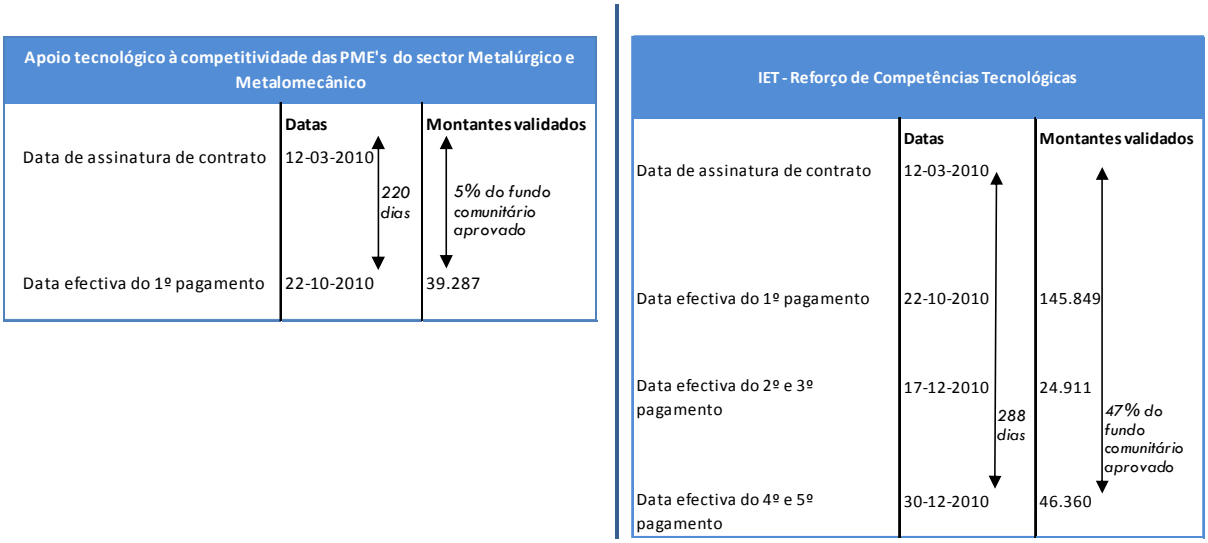


Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

260. Ressalta também da avaliação destes dois casos que a taxa de execução parece ser menos influenciada pelo alargamento dos prazos de verificação e validação dos pedidos de pagamento para além do estipulado, e mais pela reduzida dimensão financeira de alguns pedidos. Veja-se o caso do projecto "Apoio tecnológico à competitividade das PME's do sector Metalúrgico e Metalomecânico" em que o primeiro pedido de pagamento representou apenas 5% do fundo comunitário aprovado, tendo sido concretizado passados 220 dias após assinatura do contrato. Neste quadro o cumprimento do prazo máximo de 24 meses para a execução dos projectos previsto no Aviso exige uma forte aceleração do ritmo de execução.

261. Já no caso do projecto "IET - Reforço de Competências Tecnológicas", aprovado no mesmo concurso, o segundo e terceiro pagamentos foram efectivados na mesma data e o valor total dos dois pagamentos não ultrapassou os 25.000 euros, cerca de 5% do fundo comunitário aprovado. Passados 13 dias foram efectuados o quarto e quinto pagamento, representando 10% do fundo comunitário aprovado. Tendo em conta que os beneficiários do concurso em análise avaliam de forma muito negativa o tempo despendido e o grau de facilidade de organização dos pedidos de pagamento, a opção neste caso pelo envio de um número relativamente elevado de pedidos de pagamento de baixo valor, pode introduzir ineficiência tanto do lado do beneficiário como da AG.

Figura 32: Estudo de Caso – Fluxo de Execução Financeira das Operações Seleccionadas: Aviso SAIECT-IETIFE



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

ESTUDO DE CASO: CONCURSO MAR/TC/PCT/1/2009

Questão 5.1. Os Avisos e o nível de exigência dos processos de candidatura são adequados relativamente aos objectivos e prazos dos concursos?

Da avaliação da inteligibilidade dos Avisos e do nível de exigência em matéria de instrução de candidaturas

262. No âmbito do Regulamento Especifico "Valorização Económica de Recursos Específicos", contemplava-se a possibilidade da formalização dos procedimentos concursais associados à apresentação de candidaturas se poder processar mediante Convite Público. Esta tipologia de Aviso permite responder com maior eficácia e eficiência, à necessidade de executar os investimentos estruturantes, contempladas nas Agendas prioritárias para a Região (Pacto Regional para a Competitividade do Norte de Portugal).

263. Sendo um Aviso "orientado" para um beneficiário especifico, contemplava informação que tinha sido transmitida/discutida e amadurecida junto do potencial promotor, em reuniões/sessões preparatórias, pelo que o beneficiário, avaliou de forma bastante positiva a explicitação/inteligibilidade do Aviso, em termos de objectivos, tipologias de investimento e de co-financiamento, prazo e entrega da candidatura, condições de admissibilidade e elegibilidade. Do mesmo modo, quando instado a pronunciar-se sobre as dificuldades em cumprir o quadro de exigências documentais/orçamentais associadas à instrução da candidatura, afirmou não ter possuído qualquer constrangimento no seu cumprimento integral, satisfazendo atempadamente a generalidade das imposições que integravam o Aviso (projectos de arquitectura, pareceres de entidades externas, propostas de fornecedores, …).

264. Num quadro em que o Secretariado Técnico, mostrando relevante pró-actividade e disponibilidade, realizou diversas reuniões prévias com o beneficiário, focalizadas nestas temáticas e com objectivos específicos muito circunscritos, o projecto foi aprovado sem condicionalismos.

Da adequabilidade da procura à oferta

265. O Convite apontava como dotação orçamental máxima os 25,5 milhões de euros. Concomitantemente, definia-se que a taxa máxima de co-financiamento FEDER para as operações seria de 60%. A candidatura apresentada excedeu a dotação orçamental máxima prevista no Convite Concurso. O investimento total rondava os 49,8 milhões de euros (45, 75 milhões de euros de investimento elegível), dos quais 27,5 milhões

FEDER. Neste quadro, a Candidatura excedeu em 2 milhões de euros as características da oferta (25,5 milhões de euros).

Questão 5.2. Os processos de análise e decisão relativamente às candidaturas decorreram de acordo com a qualidade necessária e os prazos previstos?

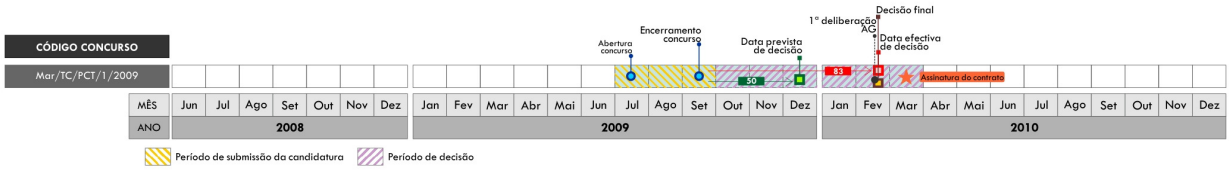
266. Não obstante estar em causa apenas uma Candidatura, é relevante avaliar a qualidade e celeridade nos diversos procedimentos de análise (admissibilidade, aceitabilidade e mérito) e o modo como foram implementados, no quadro em que qualquer candidatura para ser aprovada, mesmo não se encontrando em concorrência com outras, necessita possui mérito absoluto.

267. Em sede de Convite, estabelecia-se que o prazo para apresentação da candidatura seria sensivelmente 2 meses (de 17 de Julho de 2009 a 30 de Setembro de 2009). No quadro de pró-actividade do Secretariado Técnico para ajudar o promotor na instrução do processo, o prazo para o cumprimento das obrigações regulamentares instrutórias foi satisfatório.

268. Não obstante a necessidade de cumprir o quadro regulamentar existente ("obrigatoriedade" de adopção da grelha multi-critério) para assegurar padrões mínimos de qualidade (mérito absoluto), tendo em consideração que neste procedimento concursal especifico, o Convite era "orientado" para um beneficiário concreto e foi equacionado para dar resposta especifica à prossecução de uma prioridade estratégica regional, que se consubstanciava nos investimentos a realizar por esse promotor, o mecanismo de selectividade "padrão" em causa (hierarquização de candidaturas/obtenção de mérito relativo), não configura especial relevância. A sua utilidade encontra-se "limitada" à obtenção de mérito absoluto, contribuindo "apenas" para assegurar uma maior qualificação geral do projecto e uma credibilização e razoabilidade da estrutura de custos associada, pelo que o processo de avaliação se deveria circunscrever a alguns dos critérios principais que integram o "referencial standard de critérios de avaliação do mérito das operações" (não se afigura particularmente relevante, por exemplo, a avaliação dos beneficiários ou o impacte regional da candidatura).

269. Em sede de Aviso previa-se que a data limite para a comunicação da decisão de financiamento ao promotor seria 50 dias úteis após o encerramento do Concurso (caso não fossem solicitados esclarecimentos e/ou elementos adicionais: em fase de admissibilidade e em sede análise de mérito). Do cronograma seguinte, conclui-se que a data de decisão final do concurso, coincidente com a 1ª deliberação da Autoridade de Gestão, apenas ocorreu após 83 dias úteis (em Fevereiro de 2010) ou seja, praticamente 3 meses após o encerramento do Concurso.

Figura 33. Cronograma dos Prazos

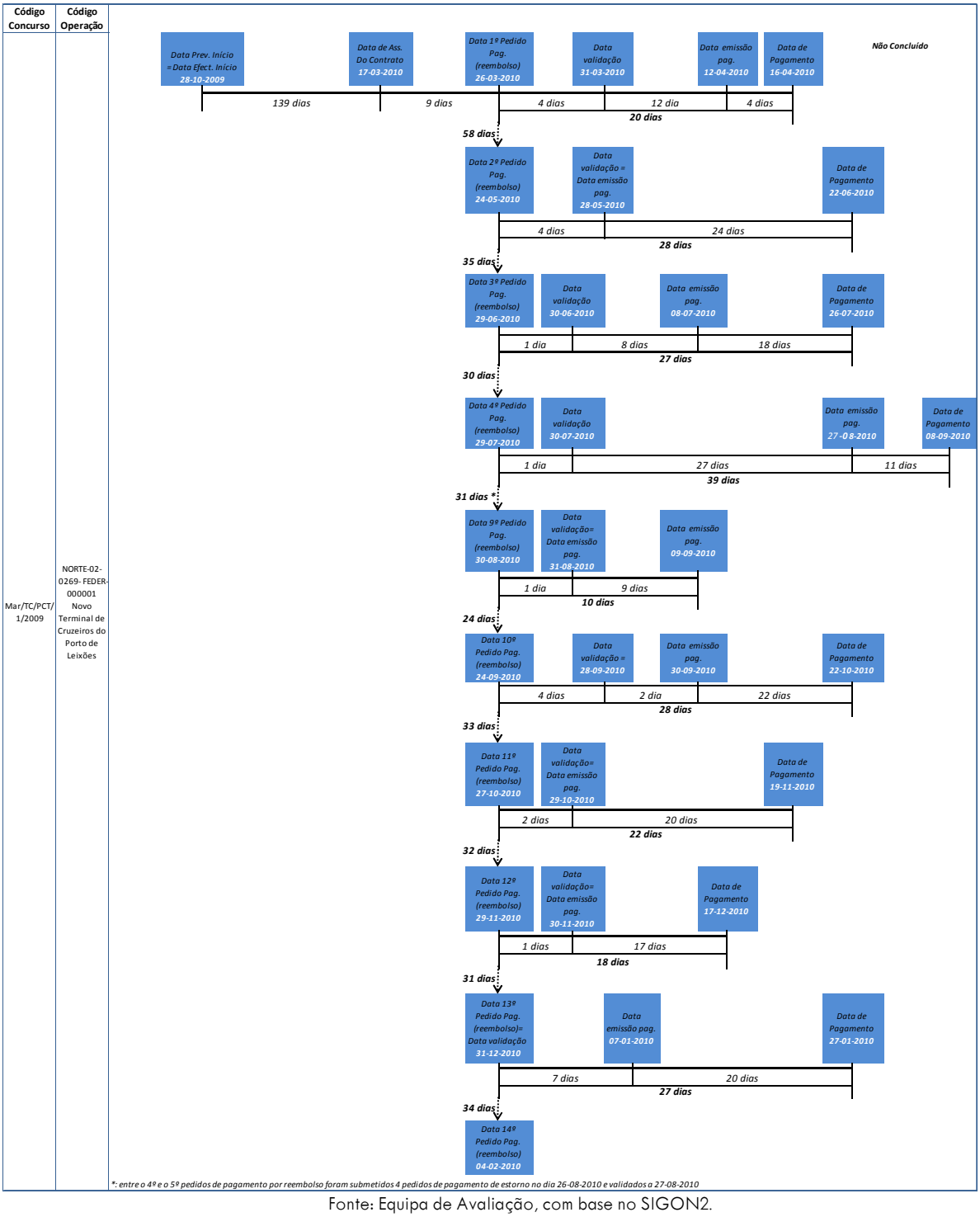


Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

5.3 Depois de contratadas, as operações têm vindo a ser executadas de acordo com o previsto e o número de verificações e validações efectuadas pelos Secretariados Técnicos é adequado face ao ritmo de reembolsos desejável?

270. Neste Aviso foi seleccionado para a análise dos procedimentos na fase de pós-contratação o projecto do novo terminal de cruzeiro do porto de Leixões. Entre as operações seleccionadas para estudo de caso, esta é aquela em que decorre menos tempo entre a data da assinatura do contrato e a apresentação do primeiro pedido de pagamento (9 dias).

Figura 34: Estudo de Caso – Fluxo de Verificação e Emissão: Aviso Mar/TC/PCT/2008



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

271. A análise incide sobre 13 pedidos de pagamento validados - dos quais 9 correspondem a pedidos de pagamento por reembolso, 4 a pedidos de estorno – sendo que o tempo decorrido entre cada pedido ficou sempre aquém do máximo de 3 meses.

272. A análise dos pedidos de pagamento por reembolso releva uma tendência para uma expressiva diminuição do prazo entre a submissão e validação do pedido de pagamento face ao máximo estipulado – veja-se por exemplo, o caso extremo do 13º pedido de pagamento que foi submetido e validade no mesmo dia, sendo que em todos os restantes pedidos nunca decorrem mais de 7 dias entre a data de submissão e de validação. Já no que respeita ao prazo decorrido entre a data de emissão do pedido de pagamento e a sua

efectivação verifica-se na maior parte dos casos ultrapassa os 15 dias. Ainda assim, considerando os 9 pedidos de pagamento por reembolso validados, decorreram em média 24 dias entre a data de submissão e de efectivação do pagamento, o que indicia um esforço de estreitamento dos prazos por parte da AG e parece reflectir-se na apreciação do beneficiário, na medida em que este classifica positivamente todos os procedimentos objecto de inquérito. Releve-se, contudo, que o pagamento/reembolso aos beneficiários é efectuado pelo IFDR, que algumas vezes atrasa o pagamento, por indisponibilidade na tesouraria, justificando, em parte, esse período temporal, mais ou menos dilatado.

273. Considerando que em menos de um ano foi validado cerca de 27% do fundo comunitário aprovado, o cumprimento da data prevista para o final da operação exige uma ligeira aceleração do ritmo de submissão e validação dos pedidos de pagamento.

Figura 35: Estudo de Caso – Fluxo de Execução Financeira das Operações Seleccionadas: Aviso Mar/TC/PCT/2008

Novo Terminal de Cruzeiros do Porto de Leixões

	Datas		Montantes validados	
Data de assinatura de contrato	17-03-2010			
Data efectiva do 1º pagamento	16-04-2010		607.860	
Data efectiva do 2º pagamento	22-06-2010		265.087	
Data efectiva do 3º pagamento	26-07-2010		159.222	
Data efectiva do 4º pagamento	08-09-2010		669.555	
Data efectiva do 9º pagamento	09-09-2010	*310 dias*	558.403	*27% do fundo comunitário aprovado**
Data efectiva do 10º pagamento	22-10-2010		1.107.234	
Data efectiva do 11º pagamento	19-11-2010		941.095	
Data efectiva do 12º pagamento	17-12-2010		1.256.659	
Data efectiva do 13º pagamento	27-01-2011		1.534.277	

** : calculado tendo em consideração o estorno de 245.764 €*

Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

ESTUDO DE CASO: CONCURSO GAEPC/1/2008

Questão 5.1. Os Avisos e o nível de exigência dos processos de candidatura são adequados relativamente aos objectivos e prazos dos concursos?

Da avaliação da inteligibilidade dos Avisos e do nível de exigência em matéria de instrução de candidaturas

274. Da análise critica efectuada à redacção do Aviso de Concurso e da avaliação à forma como o perfil das operações a financiar é explicitado em termos de objectivos, tipologias de investimento e de beneficiários, co-financiamento, condições de admissibilidade e elegibilidade, não se detectaram debilidades. Não obstante, para aferir do seu grau de inteligibilidade junto dos potenciais beneficiários, foi efectuada uma

recolha de informação junto dos promotores, através do recurso à ferramenta "*Beneficiary Web Survey*" (27 respostas, num universo de 52 beneficiários).

275. Os promotores do Aviso de Concurso GAEPC/01/2008 – Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados não referem qualquer constrangimento na compreensão do Aviso de Concurso. Contudo, alguns promotores apontaram a "tipologia de operações a apoiar" e os "objectivos a prosseguir" como as componentes do Aviso que suscitam menor inteligibilidade/compreensão.

276. As questões dos beneficiários foram esclarecidas, fundamentalmente, através do contacto directo com a AG, que respondeu de forma considerada positiva pelos mesmos, nas três variáveis que foram instados a pronunciar-se: celeridade, clareza e utilidade da informação. Sublinhe-se, contudo, que cerca de ¼ dos promotores não consideraram necessário efectuar qualquer contacto com a AG, no quadro de elevada inteligibilidade e clarificação suscitada pelo Aviso de Concurso.

277. A adequabilidade dos prazos para instrução de candidatura suscita maiores discrepâncias nas respostas, embora, na sua maioria, considerem o período concedido ajustado. No que respeita à recolha/obtenção da documentação exigida, os inquiridos consideram-na menos apropriada, transparecendo alguma "desproporção" e complexidade da mesma. Neste quadro referencial, seriam evidentes as vantagens com a extensão do prazo para entrega da candidatura (63% dos inquiridos), nomeadamente no que concerne à realização de um melhor projecto técnico, uma melhor orçamentação das componentes e, simultaneamente, garantiria o cumprimento integral dos requisitos documentais.

278. As maiores dificuldades associáveis ao processo de candidatura respeitaram à obtenção de pareceres de entidades externas (50% dos inquiridos sublinham a enorme dificuldade na sua obtenção). Esta foi, porventura, a dificuldade mais difícil de sanar e com maiores implicações na entrega atempada da candidatura (cerca de 60% dos inquiridos com candidaturas apresentadas apontaram a não entrega destes pareceres em tempo útil). Releve-se, contudo, que estão em causa intervenções normalmente associadas a espaços classificados, que podem implicar alterações no uso do solo (por exemplo, desanexações de RAN ou REN), pelo que os pareceres são obrigatórios e vinculativos (enquanto noutros casos são eminentemente de "conforto") e suscitam sempre controvérsia e questões problemáticas de avaliação/justificação.

279. O contacto com a AG foi a solução adoptada pela maioria dos inquiridos (83%), no sentido de esclarecer questões associadas ao processo instrutório de candidatura. A AG respondeu de forma atempada e adequada às diferentes solicitações dos promotores (70% classificam a clareza e utilidade da informação de forma muito positiva).

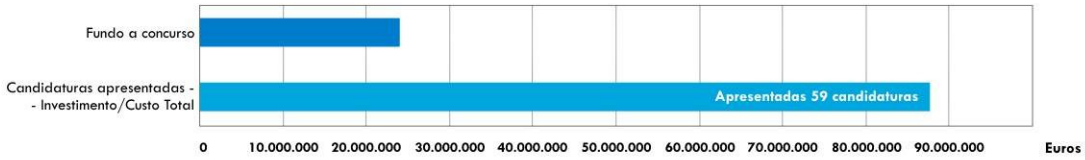
280. Cerca de 63% dos inquiridos possui projecto(s) aprovado(s) no âmbito deste Aviso. Destes, mais de metade apontam que a aprovação foi condicionada ao cumprimento de alguns requisitos, sendo o prazo concedido classificado como pouco adequado, por uma parte relevante de promotores (12%).

281. O prazo que mediou entre a apresentação da candidatura, a aprovação e a assinatura de contrato suscitou algumas criticas pelos beneficiários (53% apontou implicações para o projecto), dado que a extensão considerável desse período temporal, traduziu-se em atrasos na contratação de fornecedores, exigindo a revisão das orçamentações, sendo igualmente mencionadas consequências no início das actividades previstas (atrasos significativos face ao equacionado inicialmente).

Da adequabilidade da procura à oferta

282. Da análise realizada, conclui-se que o volume de candidaturas apresentadas excedeu largamente o que seria espectável quando do lançamento do Concurso. Foram apresentadas 59 candidaturas (53 admitidas), representando um investimento/custo total de 87 milhões de euros, dos quais 65,7 milhões FEDER. Perante este cenário, a procura registada em volume de investimento, praticamente triplicou a oferta contemplada em sede de Aviso (24 milhões de euros).

Figura 36. Volume de Investimento



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

283. Estes valores traduzem o facto de no 1º Concurso (GAEPC/1/2007) muitas candidaturas não se enquadrarem nos espaços elegíveis (a descontinuidade dominial apenas foi aceite pontualmente – zonas marginais) e este ser o primeiro concurso associável à maioria dos potenciais promotores/interessados, acrescendo que se apresentaram com enormes debilidades instrutórias (algum irrelevância atribuída à entrega dos anexos, por parte dos promotores) gerando uma taxa de reprovação significativa. Sublinhe-se que face a este contexto que marcou o Concurso anterior, no âmbito do presente Aviso as candidaturas apresentaram-se melhor instruídas (maior cuidado colocado no processo pelos promotores) e com maior grau de maturidade e qualidade.

284. Neste domínio, releve-se que quando da preparação da abertura do concurso, existe a preocupação do Secretariado Técnico em agendar reuniões preparatórias com potencias promotores, notando-se um maior grau de preparação e de preocupação com as questões de mérito e qualidade das candidaturas a apresentar.

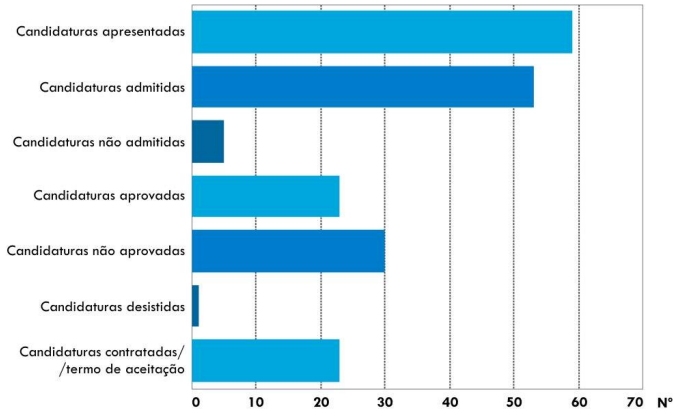
285. Esta questão da disponibilização atempada dos critérios de mérito, configura uma maior qualidade das memórias descritivas a apresentar e, simultaneamente, confere maior transparência ao processo de decisão.

Questão 5.2. Os processos de análise e decisão relativamente às candidaturas decorreram de acordo com a qualidade necessária e os prazos previstos?

286. A qualidade associada aos diversos procedimentos de análise das candidaturas (admissibilidade, aceitabilidade e mérito) configura uma relevância acrescida no quadro da selectividade das intervenções apresentadas. Por outro lado, tendo presente que neste Concurso os projectos candidatados são em número bastante significativo (59 apresentados, 53 admitidos), importa concluir se as funções do decisor e os critérios de selecção adoptados se afiguram adequados e pertinentes.

287. No âmbito do Aviso de Concurso GAEPC/01/2008, o prazo para apresentação de candidaturas decorreu de 5 de Dezembro de 2008 a 30 de Janeiro de 2009 (cerca de 2 meses). No quadro do cumprimento dos requisitos técnicos e documentais para instruir a candidatura, em alguns casos dependentes de pareceres de entidades externas, o prazo definido em sede de Aviso afigura-se relativamente curto.

Figura 37. Volume de Candidaturas



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

288. Das 59 Candidaturas apresentadas, após a verificação do cumprimento dos requisitos instrutórios inerentes à análise da admissibilidade e aceitabilidade, foram admitidas 53. Neste contexto, pode concluir-se que não obstante terem existido constrangimentos e debilidades associadas à instrução da candidatura (incapacidade dos promotores cumprir as exigências/requisitos instrutórios), as mesmas foram sanadas no quadro da progressiva pró-actividade e disponibilidade do Secretariado Técnico (reuniões exploratórias/preparatórias com potencias promotores/interessados) e por uma maior consciencialização dos promotores, pela necessidade de cumprir as obrigatoriedades associáveis às condições de admissão e aceitação consagradas em sede do Aviso (no quadro da elevada taxa de reprovação quando do 1º Concurso).

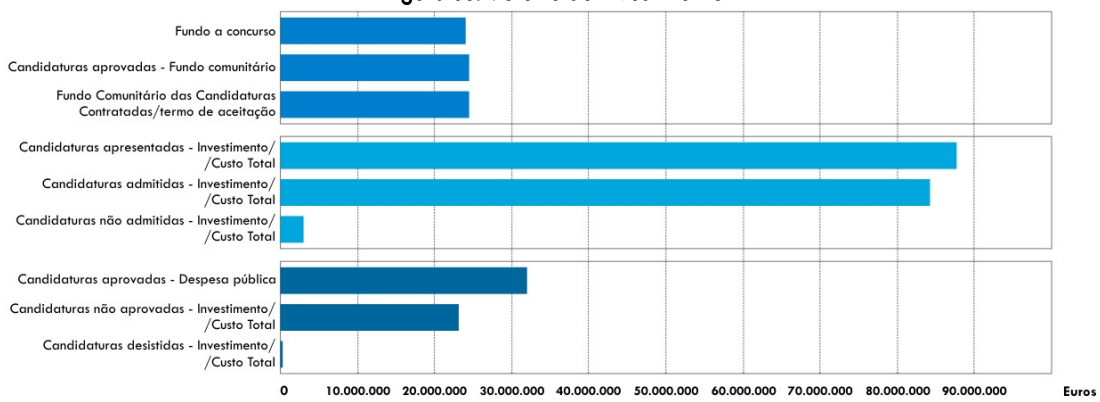
289. Tendo em consideração as implicações em termos de selectividade dos projectos que a introdução da lógica concursal representa, criaram-se critérios de selecção passíveis de estabelecerem uma hierarquia clara e rigorosa na apreciação do mérito das candidaturas a concurso. Os procedimentos centraram-se na adopção de uma grelha de análise multi-critério, que procurava assegurar da forma adequada a selecção dos melhores projectos atendendo aos objectivos consagrados em sede de programação e às exigências de Gestão.

290. Sendo que das 53 Candidaturas admitidas, 23 seriam aprovadas, com uma dotação total FEDER agregada de 24 milhões de euros (idêntica à dotação orçamental estabelecida em sede de Aviso), conclui-se que a adopção desta grelha de análise contribuiu efectivamente para uma selecção rigorosa e de mérito das Operações. Ou seja, a função de utilidade do decisor foi conseguida, contribuindo para a prossecução do objectivo final de estabelecer uma hierarquização clara de mérito e qualidade das candidaturas, sustentando a satisfação da dotação orçamental a concurso.

291. Esta satisfação do cumprimento da dotação orçamental a Concurso é de relevar num quadro referencial que apontava para uma dupla "excepcionalidade": a dotação orçamental poder ser reforçada, de modo maximizar a aprovação de candidaturas de mérito superior, e considerar que para efeitos de selecção, seriam considerados as operações com uma pontuação final superior a 3 (numa escala de 1 a 5).

292. Neste sentido, a possibilidade de adoptar estas excepções não foi prosseguida pela Autoridade de Gestão, no âmbito do Concurso. Estipulou-se que não seria possível expandir o *plafond* do Concurso, independentemente do valor de mérito da candidatura poder exceder a pontuação que para efeitos de selecção estava consagrada em sede de Aviso (operações de mérito superior – pontuação final igual ou superior a 3).

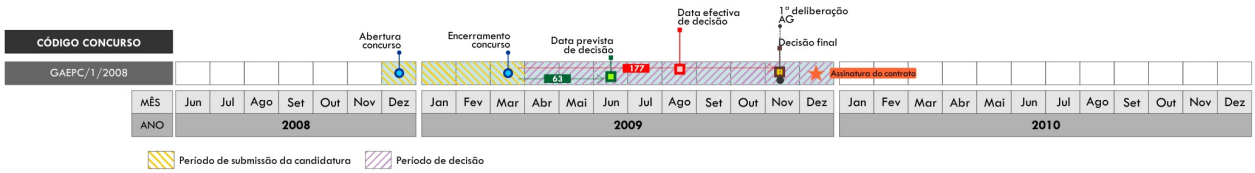
Figura 38. Volume de Investimento



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

293. Em sede de Concurso previa-se que a data limite para a comunicação da decisão de financiamento aos promotores seria o dia 30 de Abril de 2009, ou seja 90 dias após o encerramento do Concurso. Conforme é possível observar no cronograma seguinte, a data da 1º deliberação da AG, coincidente com a data de decisão final, apenas ocorreu a 24 de Novembro de 2009, ou seja praticamente 8 meses após o encerramento do Concurso.

Figura 39. Cronograma de Prazos



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

294. A debilidade das condições de instrução associadas às Candidaturas protelou os prazos inerentes à aprovação final no quadro da necessidade de solicitar novos elementos/esclarecimentos adicionais aos beneficiários, na fase pós-decisão efectiva do Concurso (aprovação condicionada, das operações).

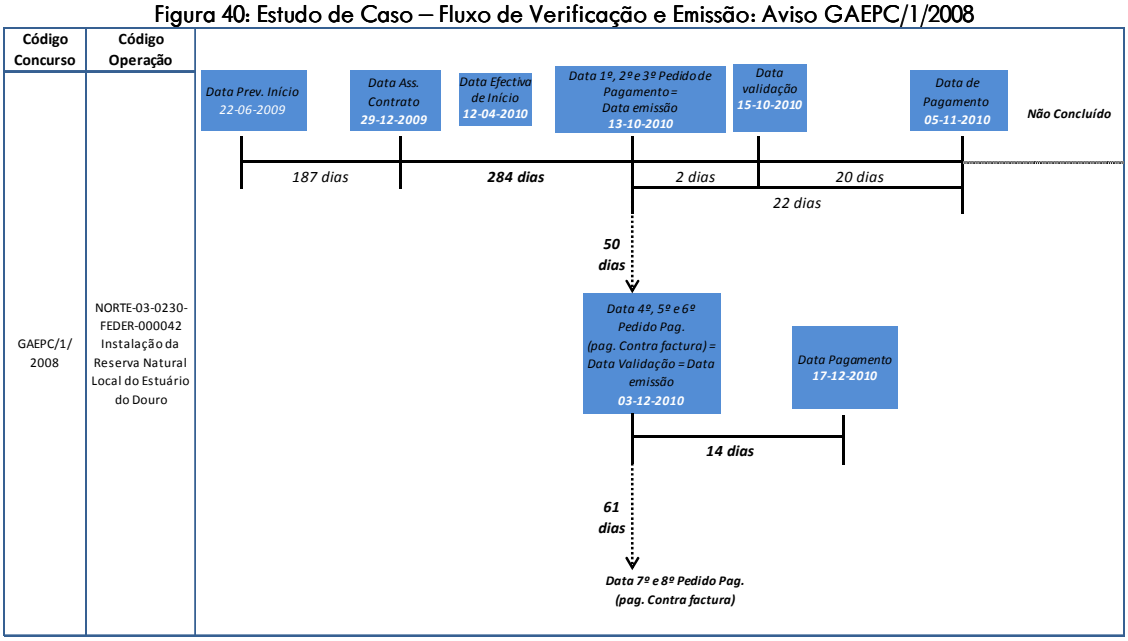
295. Este cenário de debilidades instrutórias condiciona fortemente o prazo que medeia desde a data de decisão efectiva do Concurso (aprovação condicionada) até à fase de decisão final e celebração contratual. Sublinhe-se a pró-actividade do Secretariado Técnico, nesta fase, de modo a garantir o cumprimento dos prazos estipulados e a obtenção dos elementos exigidos, incluindo pareceres externos.

5.3 Depois de contratadas, as operações têm vindo a ser executadas de acordo com o previsto e o número de verificações e validações efectuadas pelos Secretariados Técnicos é adequado face ao ritmo de reembolsos desejável?

296. O primeiro pedido de pagamento da operação "Instalação da Reserva Natural Local do Estuário do Douro" foi submetido 284 dias após a assinatura de contrato, ultrapassando assim o prazo máximo estipulado. O alargamento deste prazo correlaciona-se com o atraso verificado no início efectivo do projecto (data prevista de início era a 22 de Julho de 2009, mas só viria a verificar-se efectivamente a 12 de Abril de 2010) e com a solicitação do promotor de alteração da taxa de comparticipação FEDER que deu entrada a 6 de Julho de 2010.

297. Os pedidos de pagamento seguintes foram todos submetidos com menos de 3 meses de diferença entre eles, tendo o beneficiário optado por submeter na mesma data vários pedidos. O processo de validação, verificação, emissão e efectivação das ordens de pagamento decorreu de forma relativamente rápida, o que também deverá ser lido à luz do facto de tratem-se de pedidos de pagamento contra-factura: demorou sempre menos de 1 mês entre a data de submissão e de efectivação do pagamento.

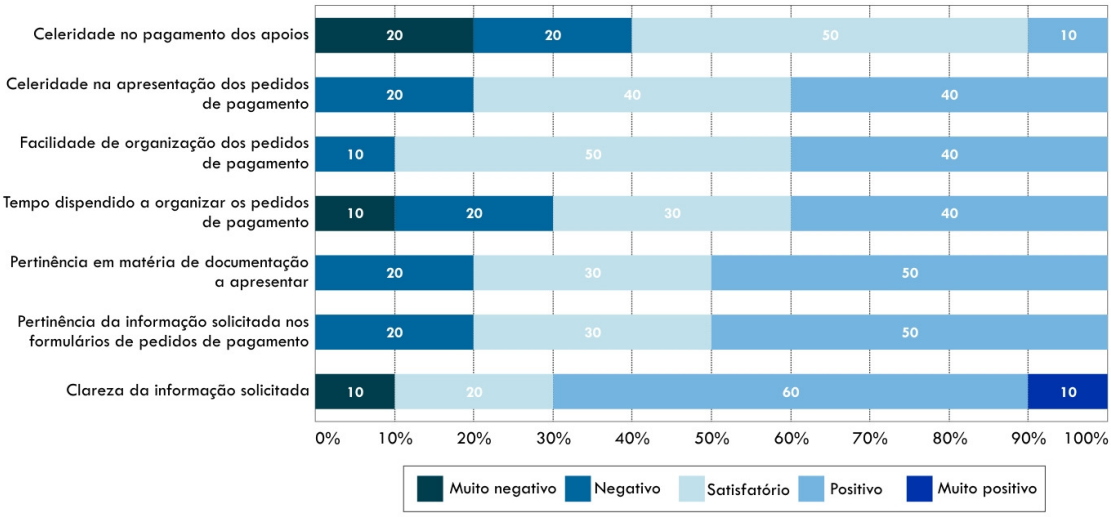
Figura 40: Estudo de Caso – Fluxo de Verificação e Emissão: Aviso GAEPC/1/2008



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

298. Os beneficiários deste Aviso apreciam de forma relativamente mais positiva que os dos restantes avisos estudados a generalidade dos procedimentos dos pedidos de pagamento, com excepção do item "celeridade no pagamento dos apoios" que é avaliado de forma negativa ou muito negativa por 40% dos inquiridos. O promotor da operação seleccionada destaca-se neste contexto por avaliar positivamente todos os itens, parecendo reflectir a relativa rapidez do processo de validação dos pedidos de pagamento.

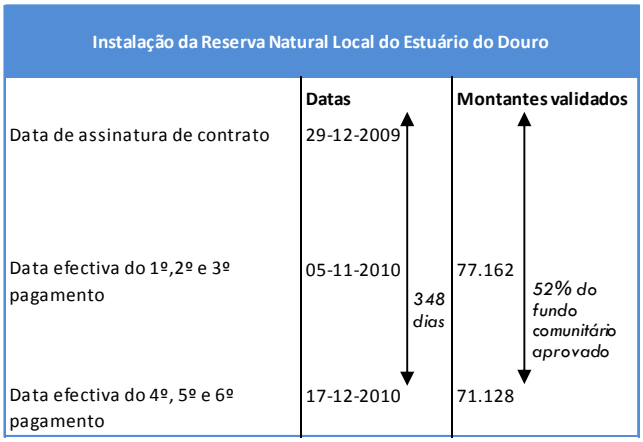
Figura 41. Estudo de Caso – Avaliação dos Procedimentos de Pedido de Pagamento pelos Beneficiários: Aviso GAEPC/1/2008



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

299. De facto, entre o momento da submissão do primeiro pedido de pagamento e a data de efectivação do sexto pedido de pagamento decorreram 64 dias, correspondendo a uma taxa de execução de 52%; compare-se, por exemplo, com a operação IET - Reforço de Competências Tecnológicas, em que para atingir a taxa de execução de 47% decorreram 114 dias entre a data de submissão do primeiro pedido e a data de efectivação do quinto pedido de pagamento. Releve-se, novamente, que o pagamento/reembolso aos beneficiários é efectuado pelo IFDR, que algumas vezes atrasa o pagamento, por indisponibilidade na tesouraria, justificando, em parte, esse período temporal, mais ou menos dilatado.

Figura 42: Estudo de Caso – Fluxo de Execução Financeira das Operações Seleccionadas: Aviso GAEPC/1/2008



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

ESTUDO DE CASO: CONCURSO PRU/2/2008 – GRANDES CENTROS

Questão 5.1. Os Avisos e o nível de exigência dos processos de candidatura são adequados relativamente aos objectivos e prazos dos concursos?

Da avaliação da inteligibilidade dos Avisos e do nível de exigência em matéria de instrução de candidaturas

300. Da análise critica à redacção do Aviso de Concurso e da avaliação à forma como o perfil das operações a financiar é explicitado em termos de objectivos, tipologias de investimento e de beneficiários, co-financiamento, condições de admissibilidade e elegibilidade, não se afiguram ou detectaram debilidades.

301. Do processo de inquirição aos promotores que apresentaram candidatura ao presente Aviso (48 respostas, num universo de 92 beneficiários), sobressai a apreciação globalmente positiva sobre o sucesso das funções/objectivos associáveis ao Aviso. A maioria dos inquiridos avalia com grande positividade os cinco itens sobre os quais foram instados a pronunciar-se.

302. De modo a avaliar da qualidade do apoio prestado pelo Secretariado Técnico na superação de eventuais dificuldades encontradas pelos beneficiários na elaboração, instrução e submissão de candidaturas, o inquérito *on line* realizado contemplava igualmente algumas questões centradas nesta perspectiva. Neste quadro, não obstante a relativa clareza dos Avisos de Concurso, 75 % dos inquiridos contactaram com a AG, no sentido de aclarar situações específicas do Concurso, colocando diversas questões e solicitando pedidos de esclarecimento. Globalmente, avaliam como de relevante utilidade a resposta concedida pela estrutura do ON.2.

303. Em matéria de instrução da candidatura, os inquiridos consideram os prazos, bem como a documentação exigida razoavelmente adequados, atribuindo pontuações intermédias na escala valorativa definida.

304. Quando questionados sobre a importância de um prazo mais alargado (o prazo associado ao presente Concursos foram 4 meses), uma parcela significativa dos inquiridos (54%) considera que não existiriam benefícios substanciais em termos de qualidade da candidatura. Contudo, do quadro dos promotores que afirmaram a extensão do prazo como positiva realce para a importância atribuída a uma potencial melhoria do projecto técnico e da orçamentação das componentes (menor ênfase colocado no cumprimento dos requisitos documentais).

305. Os beneficiários sentiram dificuldades no cumprimento de algumas formalidades, especialmente no que concerne à obtenção dos pareceres das entidades externas (45%) e na orçamentação das diversas componentes (35%). Foi precisamente nestas componentes que se verificaram atrasos significativos no cumprimento dos requisitos do Aviso de Concurso.

306. A interpelação directa à AG, solicitando esclarecimentos/aclarando situações, no âmbito da instrução da candidatura foi apontada por 69% dos promotores. Do ponto de vista da utilidade da resposta às questões colocadas a apreciação é bastante positiva (40% do universo de promotores). Relativamente à clareza e celeridade da informação, com cotações inferiores, ainda assim apresentam valores elevados.

307. A qualidade intrínseca associada às candidaturas está patente na elevada taxa de aprovação. À quase totalidade do universo de inquiridos (96%) foi concedida a aprovação da operação/intervenção apresentada no âmbito do Plano de Acção, embora condicionada à verificação de determinadas condições (em apenas 17% das casos os projectos foram aprovados sem condicionalismos). O prazo concedido pela AG para satisfazer o cumprimento integral das exigências de aprovação não foi considerado muito adequado por parte dos beneficiários.

308. Quando confrontados com a questão sobre se o prazo que mediou entre a apresentação da candidatura, a notificação de aprovação e a celebração do contrato teve implicações para o(s) projecto(s), uma parte significativa dos inquiridos (41%) respondeu afirmativamente. Das implicações apontadas, a mais focada pelos beneficiários centra-se nos atrasos associáveis aos processos de contratação de fornecedores (63%), bem como à revisão em alta das orçamentações iniciais (58%) e na maior dificuldade na obtenção de crédito (11%). Para além destas, os beneficiários elencaram ainda:

- ✓ Atraso no início da execução (poucos promotores iniciam a execução sem o Contrato de Financiamento ser assinado);

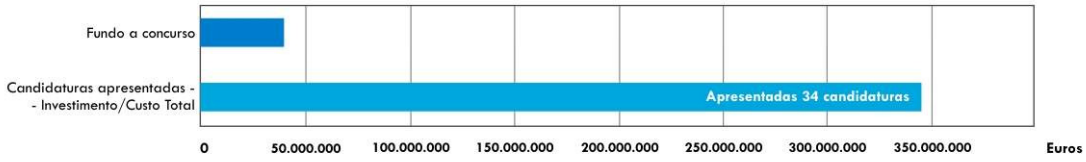
- ✓ Implicações na dinâmica da respectiva instituição;
- ✓ Implicações na programação física e financeira das Operações;
- ✓ Menor motivação para executar o projecto;
- ✓ Re-calendarização e reprogramação da prioridade nas acções a desenvolver.

Da adequação da procura à oferta

309. De modo a analisar a adequação dos níveis registados de procura (volume de aprovações e de investimento) relativamente às características da oferta (volume de financiamento), identificando causas para os potenciais desvios observados, recorreu-se à informação disponibilizada pelo SIGON2 e pelo Secretariado Técnico do Eixo IV.

310. Conforme se conclui da análise do gráfico seguinte, o volume de candidaturas apresentadas excedeu o que seria expectável e perspectivado pela AG quando do lançamento do Concurso. Foram apresentadas 34 candidaturas (das quais 33 viriam a ser admitidas), cujo investimento/custo total rondava os 346 milhões de euros, dos quais 242 milhões FEDER. Neste quadro, a procura registada em volume de investimento, excedeu largamente (sextuplicou) as características da oferta (40 milhões de euros).

Figura 43. Volume de Investimento



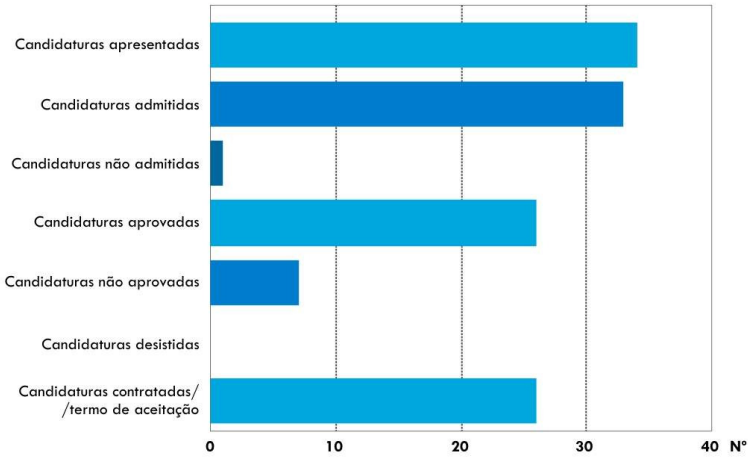
Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

311. Sublinhe-se que estes valores traduzem, por um lado, o desconhecimento dos promotores relativamente à possibilidade de abrirem novos concursos no futuro, pelo que a esmagadora maioria dos potenciais beneficiários apresentaram Candidatura no âmbito deste Aviso, por outro lado, pelo facto de nesta tipologia de Operações existir uma maior segurança dos promotores em obter financiamento (integram os Planos de Acção, por vezes apenas com ideias pouco consistentes).

Questão 5.2. Os processos de análise e decisão relativamente às candidaturas decorreram de acordo com a qualidade necessária e os prazos previstos?

312. Em sede de Concurso, estabelecia-se que o prazo para apresentação de candidaturas seriam 4 meses (de 20 de Junho de 2008 a 20 de Outubro de 2008). Não obstante a necessidade de estabelecer uma parceria alargada com os principais actores urbanos, de mobilizar e congregar esforços e interesses em prole de uma intervenção integrada, da diversidade e complexidade de intervenções a equacionar, desenvolver e amadurecer, do grau de exigência no cumprimento dos requisitos técnicos e documentais para instruir a candidatura, parece manifestamente excessivo o prazo definido em sede de Aviso.

Figura 44. Volume de Candidaturas



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

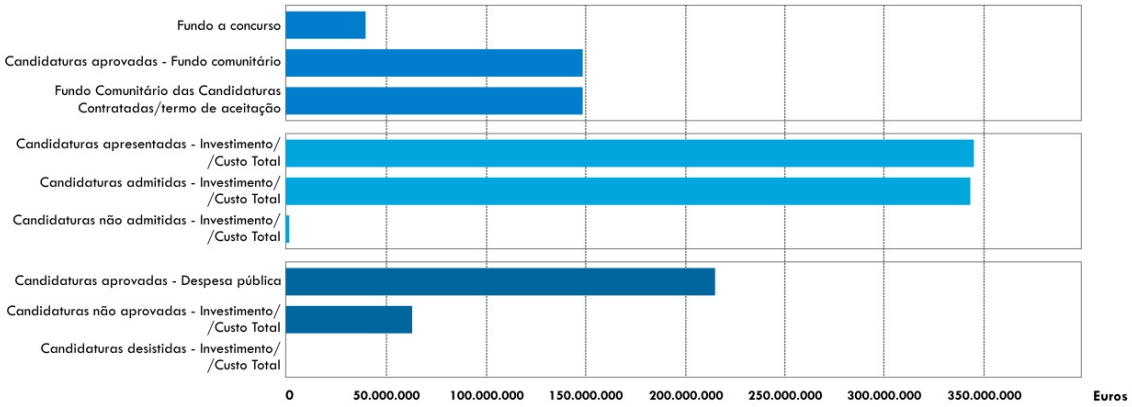
313. Foram apresentadas 34 Candidaturas/Programas de Acção, dos quais, após a verificação do cumprimento dos diversos procedimentos inerentes à análise da admissibilidade e aceitabilidade, foram admitidas 33. Neste quadro, pode concluir-se que não obstante terem existido constrangimentos e debilidades associadas à instrução da candidatura (incapacidade dos promotores cumprirem requisitos instrutórios), os mesmos foram sanados no quadro da progressiva pró-actividade e disponibilidade do Secretariado Técnico para ajudar os potenciais promotores na melhoria da instrução dos processos e/ou dilatando os prazos para o cumprimento dessas obrigações regulamentares instrutórias, pelo que, justificadamente, não foi possível cumprir a data limite de comunicação da admissão e aceitação da candidatura, contemplada no Aviso (30 dias úteis). Sublinhe-se que face ao panorama registado no primeiro Concurso associado às PRU, com um elevado número de exclusões, seria previsível uma melhor instrução no âmbito deste Concurso.

314. Tendo em consideração as implicações em termos de selectividade dos projectos que a introdução da lógica concursal representa, criaram-se critérios de selecção passíveis de, à partida, estabelecerem uma hierarquia clara e rigorosa na apreciação do mérito das candidaturas a concurso (grelha de análise multi-critério). Sendo que das 33 Candidaturas admitidas, 26 seriam aprovadas, com uma dotação total FEDER agregada de 151 milhões de euros (quando a dotação orçamental estabelecida em sede de Aviso era de 40 milhões), poderá ser questionável a adopção desta grelha de análise e se efectivamente a mesma contribui para uma selecção rigorosa e de mérito dos Planos de Acção.

315. A função de utilidade do decisor poderá ser menorizada, no quadro em que os critérios emanados do Regulamento e adaptados no Aviso não sejam perfeitamente discriminantes e o objectivo final não seja a construção de uma hierarquia clara de mérito e qualidade das candidaturas, que acompanhe e dê resposta/sustentação à satisfação da dotação orçamental a concurso. A existência de um reduzido número de graus diferenciados de cotação, por critério de análise, pode conduzir a apreciações "subjectivas/pouco discriminatórias" por parte do decisor, quando o número de Candidaturas em apreciação é elevado. Acresce que, sendo os critérios de selecção conhecidos (identificados no Aviso), os promotores constroem as memórias descritivas complementares no sentido de dar a melhor resposta possível a quem avalia, potenciando ao máximo as virtualidades e o enquadramento das componentes próprias em cada um dos critérios.

316. Neste quadro referencial e tendo presente que o Aviso apontava duas "excepcionalidades": a dotação orçamental poder ser reforçada, de modo maximizar a aprovação de candidaturas de mérito superior, e considerar que para efeitos de selecção, seriam considerados os Planos de Acção com uma pontuação final superior a 6 (numa escala de 1 a 10), foi opção da AG aumentar a dotação orçamental dos 40 milhões de euros (estabelecidos em sede de Aviso), para os 151 milhões de euros FEDER (quase quadruplicou).

Figura 45. Distribuição do Investimento e do Fundo Comunitário



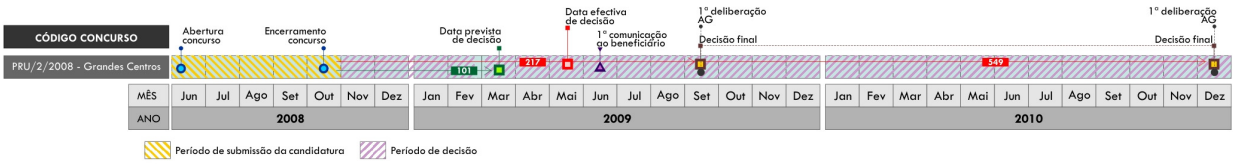
Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

317. Desta apreciação decorrem, desde logo, diversas considerações. Por um lado, se a opção por recorrer a uma grelha multi-critério tem pertinência e utilidade no âmbito da selectividade em prole da procura de intervenções com qualidade superior, quando apenas permitiu hierarquiza-las e excluir àquelas que não possuíam um mínimo de qualidade e mérito (a opção por seleccionar as candidaturas com pontuação superior a 6 é, no mínimo, questionável perante este objectivo), por outro lado, as vantagens decorrentes do não cumprimento da dotação orçamental (aumentando-a de modo a "satisfazer" a opção anterior), em detrimento da abertura de novos concursos. Este segundo caso, merece alguma ponderação. Se, por um lado, a abertura de novos concursos acarretaria "custos de transacção" elevados (novos procedimentos, prazos inerentes a cada fase, "adiamento" de aprovações/execuções, …), por outro lado, permitiria que os promotores cujos Planos de Acção não fossem aprovados, melhorassem as Candidaturas (maior amadurecimento global, resposta mais efectiva e célere às exigências instrutórias), apresentando-se em futuros Concursos com outra qualidade e amadurecimento das intervenções, possibilitando, neste caso, limitar prazos associados a alguns procedimentos (por exemplo, quando das aprovações condicionadas e dos prazos associados ao cumprimento dos requisitos/elementos em falta).

318. Contudo e tendo presente a realidade observada na instrução das operações individuais, não é legitimo concluir que pelo facto do processo se estender temporalmente (apresentarem candidatura num futuro Concurso) existisse um maior aceleramento, amadurecimento e qualificação dos Planos de Acção, porventura a maior vantagem decorreria de um estreitar dos laços de trabalho da parceria.

319. Em sede de Aviso previa-se que a data limite para a comunicação da decisão de financiamento aos promotores seria o dia 20 de Março de 2009, ou seja 101 dias (úteis) após o encerramento do Concurso. Conforme é possível observar no cronograma seguinte, a data efectiva de decisão do concurso (quando 75% das aprovações estão decididas) apenas ocorreu 217 dias após, sendo que a 1° deliberação da AG, coincidente com a data de decisão final, relativa à primeira operação individual aprovada apenas ocorreu a 4 de Setembro de 2009, ou seja praticamente 1 ano após o encerramento do Concurso. Mais, tendo em conta que a apresentação das operações individuais se foi processando em continuo desde essa data, a 30 de Dezembro de 2010, ainda se tomaram decisões finais relativas a este Concurso (27 meses após esse encerramento).

Figura 46. Cronograma de Prazos



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

320. Este enorme desfasamento temporal nos prazos assinalados no Aviso e os ocorridos efectivamente, não foram devidamente acautelados em sede de Concurso e poderiam ter gerado situações perniciosas e de conflitualidade com alguns promotores. Quer em sede de indicação da data limite para a comunicação da admissão e aceitação da candidatura (art.14 do Aviso de Abertura de Concurso), quer na data limite para a comunicação da decisão de financiamento aos promotores, deveria ter sido contemplada referência explicita a que o prazo fixado, apenas se aplicava caso não fossem solicitados esclarecimentos adicionais e/ou elementos em falta, quer em sede de análise de admissibilidade, quer em sede de análise de mérito. Esta omissão assume maior estranheza, quando no quadro do Aviso se contempla a possibilidade da AG "requerer ao promotor esclarecimentos e/ou elementos complementares, os quais devem ser prestados no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado a partir da data em que os mesmos sejam formalmente solicitados".

321. Releve-se, igualmente, que a AG não possui um domínio pleno de alguns procedimentos e mecanismos associados a algumas fases, pelo que não dispõe de um controlo absoluto susceptível de contribuir para o cumprimento dos prazos estipulados em sede de Aviso de Concurso. Destes destaque-se a necessidade de existir uma avaliação por peritos externos, nomeados pelos diversos Ministérios ("articulação com as entidades cuja intervenção se revele necessária e/ou conveniente para a obtenção de apoio e/ou emissão de parecer técnico especializado"). Para além da dificuldade de conciliar agendas e pessoas de diversas proveniências e abrangências sectoriais, sendo os mesmos avaliadores nomeados para todos os Programas Operacionais Regionais, o ON.2 foi relegado para o final, o que implicou vários meses de atraso face ao previsto inicialmente.

322. Por outro lado, no domínio das operações individuais, assume contornos de enorme preocupação a debilidade instrutória da esmagadora maioria das candidaturas. A debilidade das condições de instrução associadas às Candidaturas, faz protelar os prazos inerentes à aprovação final no quadro da necessidade de solicitar novos elementos/esclarecimentos adicionais aos beneficiários. Em alguns casos, só mediante a solicitação destes esclarecimentos e a pró-actividade e disponibilidade do Secretariado Técnico garantiu que o Programa de Acção não fosse excluído.

323. Esta situação é sobretudo preocupante, no caso da orçamentação das componentes. Nesse sentido, deverá merecer alguma reflexão a possibilidade de, no futuro, se tentar padronizar alguns custos de referência, de modo a disponibiliza-los aos beneficiários, evitando assim situações de sobredimensionamento excessivo (actualmente a avaliação é efectuada com base na comparabilidade com preços "normalizados"). Este cenário de fragilidades instrutórias condiciona fortemente o prazo que medeia desde a decisão de aprovação pela Comissão Directiva (aprovação condicionada) até à fase de efectiva celebração contratual.

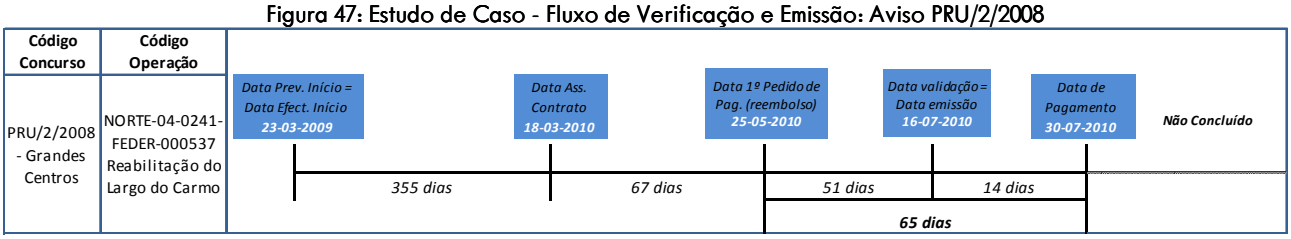
324. Face às questões suscitadas relativamente aos prazos, importa contextualizar a problemática face aos normativos vigentes, nomeadamente decorrentes da aplicação dos Regulamentos Específicos e do "*Compliance Assessment*". A opção pelo regime concursal, enquanto canal privilegiado de acesso ao Programa, implica a comparabilidade das candidaturas em sede de concurso, pretensão que apenas é possível concretizar quando todas se encontram em condições de ser analisadas. Neste quadro, quando solicitados esclarecimentos adicionais ao promotor, esse procedimento tem efeitos suspensivos não apenas no prazo de análise da candidatura em questão, mas igualmente no prazo de análise das restantes.

325. Concluindo, a questão dos prazos deverá merecer uma reflexão em termos das autoridades nacionais com competências nesta matéria, porque poderão ser perniciosos/condicionadores quer para o beneficiário, quer para a AG. Os prazos deverão assumir no Aviso um carácter disciplinador e orientador (referência explicita desse carácter), dado que a serem assumidos como rígidos/impostos e aplicados genericamente em termos nacionais, não têm em consideração a dinâmica dos actores institucionais/regionais e as diferenças regionais, e parte de um pressuposto "optimizado", de que as candidaturas são bem instruídas e em número previamente conhecido. Contudo, conforme concluído na temática "Execução vs Programação", genericamente, os prazos associados ao processo de lançamento e decisão são considerados elevados, pelo que a possibilidade de alargamento de prazos, apenas poderá ser equacionado em casos muito excepcionais (qualquer alargamento de prazos terá sempre consequências, mais ou menos gravosas, do lado do promotor, nomeadamente na revisão dos preços previstos e na pertinência dos investimentos).

5.3 Depois de contratadas, as operações têm vindo a ser executadas de acordo com o previsto e o número de verificações e validações efectuadas pelos Secretariados Técnicos é adequado face ao ritmo de reembolsos desejável?

326. O primeiro pedido de pagamento relativo ao projecto de Reabilitação do Largo do Carmo foi enviado pelo beneficiário 67 dias após a data de assinatura de contrato, um prazo relativamente curto no contexto dos estudos de caso analisados.

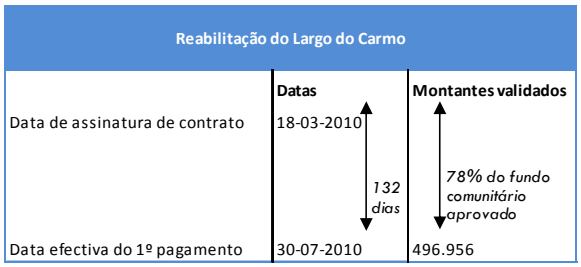
Figura 47: Estudo de Caso - Fluxo de Verificação e Emissão: Aviso PRU/2/2008



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

327. Esta é a operação, entre as escolhidas para estudo de caso, em que decorreu mais tempo entre a data de submissão do pedido de pagamento e a data efectiva de pagamento (um pouco mais de dois meses), ainda que, tendo em conta a informação disponível, os prazos de verificação e verificação tenham sido todos cumpridos. Note-se no entanto que nesse prazo, correspondente a apenas um pedido de pagamento, foi executado 78% do investimento, o que revela uma melhor relação entre taxa de execução e prazo associado face a outras operações estudadas em que o investimento foi repartido por um número muito mais alargado de pedidos de pagamento.

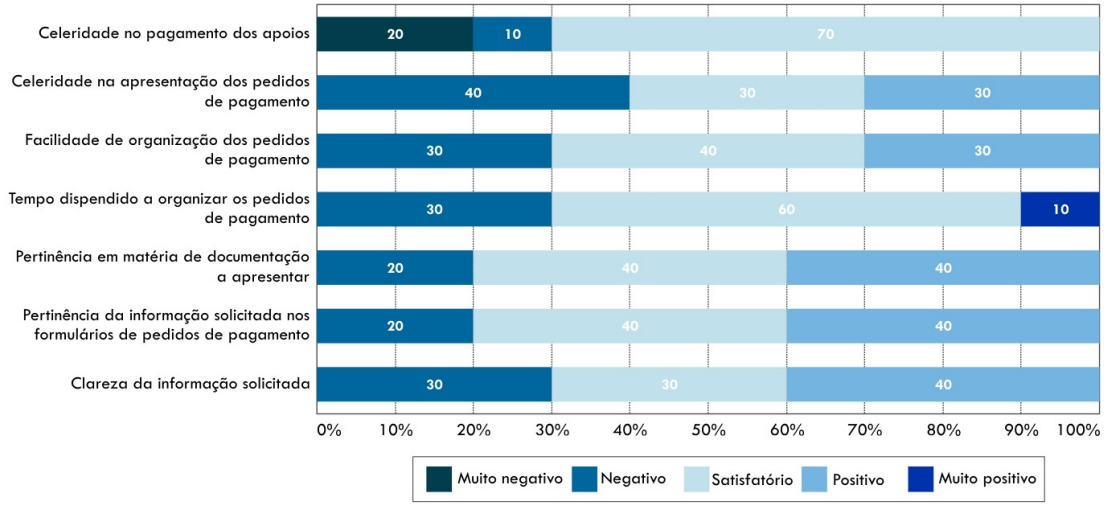
Figura 48: Estudo de Caso – Fluxo de Execução Financeira das Operações Seleccionadas: Aviso PRU/2/2008



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

328. No que respeita à apreciação dos beneficiários sobre os procedimentos dos pedidos de pagamento, este Aviso destaca-se face aos restantes estudados na avaliação do item "celeridade dos pedidos de pagamento": cerca de 70% dos inquiridos considera o ritmo satisfatório, ninguém o classifica positivamente.

Figura 49. Estudo de Caso – Avaliação dos Procedimentos de Pedido de Pagamento pelos Beneficiários: Aviso PRU/2/2008



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SIGON2.

Reflexões em torno das questões associadas ao período Lançamento de Avisos à celebração de Contratos

329. Em alguns Concursos, o volume de candidaturas apresentadas excedeu largamente o que seria expectável e perspectivado pela Autoridade de Gestão quando do lançamento dos Avisos. A procura registada em volume de investimento transcendeu as características da oferta, sendo a dotação reforçada, excepcionalmente, em alguns casos, por decisão da Autoridade de Gestão, de modo a maximizar a aprovação de candidaturas de mérito superior (aprovação de candidaturas com mérito suficiente para serem implementadas, assumindo um padrão mínimo de qualidade). Esta decisão de aumento de dotação foi assumida, segundo a Autoridade de Gestão, mas assegurando: 1. a aprovação de candidaturas de mérito suficiente (mínimo de qualidade); 2. a redução/limitação dos custos de contexto/transacção, cuja abertura de novos concursos implicaria e 3. uma distribuição territorial do investimento (aumento do *plafond*, traduziria um apoio a projectos/candidaturas em todas as NUTS III – principio da coesão territorial). A opção, nesses casos, da Autoridade de Gestão pelo "não cumprimento" da dotação orçamental a Concurso (aumento para satisfazer as candidaturas com padrão mínimo de qualidade), em detrimento da abertura de novos concursos, contribuiu para que um número significativo de projectos aprovados apresentasse evidentes debilidades do ponto de vista instrutório e reduzida maturidade e para o dilatar dos prazos pós-decisão efectiva (aprovação condicionada), mas limitou os custos de transacção e a possibilidade de criar algumas entropias no Programa (novos concursos, obrigatoriedade de novas fase de análise,…). Neste contexto deverá pondera-se, caso a caso, as vantagens e desvantagens em adoptar uma das opções (aumento da dotação orçamental vrs abertura de novos concursos). A adopção desta segunda opção acarreta "custos de transacção" elevados (novos procedimentos, prazos inerentes a cada fase, "adiamento" de aprovações/execuções,…), por outro lado, permitiria que os promotores cujos projectos não fossem aprovados, melhorassem as suas Candidaturas (maior amadurecimento global, resposta mais efectiva e célere às exigências instrutórias), apresentando-se em futuros Concursos com outra qualidade e amadurecimento das intervenções, possibilitando, neste caso, limitar prazos associados a alguns procedimentos que limitam a tomada da decisão final, a celebração do contrato e, na maioria dos casos, o inicio da execução (por exemplo, quando das aprovações condicionadas e dos prazos associados ao cumprimento dos requisitos/elementos em falta).

330. Tendo presente que em alguns concursos, por um lado, os processos candidatados são em número bastante significativo e, por outro lado, foi opção da Autoridade de Gestão aumentar a dotação orçamental de alguns Concursos de modo a satisfazer as operações de mérito superior (em alguns Concursos estava contemplada uma dupla "excepcionalidade": a dotação orçamental poder ser

reforçada, de modo maximizar a aprovação de candidaturas de mérito superior, e considerar que para efeitos de selecção, seriam considerados projectos com uma pontuação final superior a 6 (numa escala de 1 a 10) ou a 3 (numa escala de 1 a 5), padrões mínimos de qualidade, as funções do decisor e os critérios de selecção adoptados (grelha multi-critério) nem sempre se afiguraram adequados e pertinentes. Mais, a função de utilidade do decisor e a utilidade da adopção da grelha multi-critério poderá ter sido menorizada, no quadro em que os critérios emanados do Regulamento e adaptados no Aviso não foram perfeitamente discriminantes (um reduzido número de graus diferenciados de cotação, por critério de análise, pode conduzir a apreciações "subjectivas/pouco discriminatórias" por parte do decisor, quando a densidade de Candidaturas em apreciação é elevada, inclusive num quadro em que sendo os critérios de selecção conhecidos - identificados no Aviso -, os promotores constroem as memórias descritivas complementares no sentido de dar a melhor resposta possível a quem avalia, potenciando ao máximo as virtualidades e o enquadramento das componentes próprias em cada um dos critérios) e o objectivo final não seja a construção de uma hierarquia clara de mérito e qualidade das candidaturas (é questionável que para efeitos de selecção, do mérito e excelência, seriam considerados projectos com um padrão de qualidade de 6 ou 3 (numa escala de 1 a 10 ou de 1 a 5, respectivamente), que acompanhe e dê resposta/sustentação à satisfação da dotação orçamental a concurso.

331. Conclui-se que nem sempre a opção por recorrer a uma grelha multi-critério se mostrou pertinente e útil no âmbito da selectividade em prole da procura de intervenções com qualidade superior (permitindo "apenas" hierarquizá-las, atribuir-lhe um mérito absoluto e excluir aquelas que não possuíam um mínimo de qualidade). Neste sentido, a manter-se o recurso às grelhas de análise multi-critério, deverá assegurar-se que o seu objectivo final seja a construção de uma hierarquia de qualidade superior das candidaturas que acompanhe e sustente a dotação orçamental a Concurso.

332. A insuficiente instrução, qualidade e maturidade das candidaturas apresentadas, continua a marcar a fase de admissibilidade e aceitabilidade em diversos Concursos. Este constrangimento resulta, em larga medida, do facto: 1. do timing dos procedimentos concursais nem sempre ser compatível com o timing dos potenciais beneficiários (prevalência da lógica concursal em detrimento do "balcão aberto" e "Convite Público"), sendo que muitos promotores apresentam em sede de candidatura ideias/projectos de pouca qualidade e amadurecimento, com um quadro financeiro débil e incipiente, sem elementos complementares relevantes/obrigatórios – por exemplo, projectos de arquitectura e engenharia, apenas com o intuito de se posicionar); 2. da incerteza/insegurança da abertura de futuros Concursos enquadráveis para as intervenções que os promotores pretendem desenvolver; 3. da debilidade das estruturas institucionais (escassez e reduzida formação/qualificação dos recursos humanos/técnicos, com reflexos sobretudo na orçamentação das componentes); 4. da "não garantia" de aprovação (limitando os custos aquisitivos – por exemplo terrenos, imóveis - e a contratação de empresas de consultoria para o desenvolvimento de projectos de especialidade). Este constrangimento, sendo determinante para a qualidade e maturidade dos projectos apresentados a concurso, compromete prazos de decisão, nas suas diversas fases, e inclusive a garantia da sua exequibilidade.

333. A opção pelo regime concursal e aplicação dos Regulamentos Específicos e do "*Compliance Assessment*" implica a comparabilidade das candidaturas em sede de concurso, pretensão que apenas é possível concretizar quando todas se encontram em condições de ser analisadas. Neste quadro, quando solicitados esclarecimentos adicionais ao promotor/a cada candidatura, esse procedimento tem efeitos suspensivos não apenas no prazo de análise da candidatura em questão, mas igualmente no prazo de análise das restantes, contribuindo para um preocupante alargamento dos prazos de análise e decisão.

Reflexões em torno das questões associadas ao período Contratação/Execução

334. Nas cinco operações seleccionadas, verifica-se que os procedimentos de verificação, validação e emissão da ordem de pagamento não só decorreram num prazo inferior ao máximo estipulado, como o

princípio estabelecido no "Memorando de Entendimento entre o Governo da República Portuguesa e a Associação Nacional de Municípios Portugueses para Promover a Execução dos Investimentos de Iniciativa Municipal no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013" que a AG, no prazo máximo de 30 dias após a recepção dos pedidos de pagamento dos beneficiários, deve proceder à validação das despesas apresentadas e à emissão do correspondente pedido de pagamento ao IFDR a título de reembolso, foi também verificado. Este cumprimento "compensou" os casos em que o prazo entre a emissão da ordem de pagamento e a sua efectivação demorou mais do que o previsto: considerando apenas os pagamentos do tipo reembolso, decorreram em média 31 dias entre a data de submissão do pedido e a sua efectivação (sublinhe-se que o pagamento/reembolso aos beneficiários é efectuado pelo IFDR, que algumas vezes atrasa o pagamento, por indisponibilidade na tesouraria, justificando, em parte, esse período temporal, mais ou menos dilatado).

335. Ainda que a análise de casos se oriente para o estudo mais detalhado de alguns projectos específicos – cujas conclusões não são passíveis de serem generalizadas, na medida em que se baseiam na informação sobre um número muito reduzido de observações - as entrevistas e inquéritos realizados junto da AG e dos beneficiários permitiram também identificar de forma mais genérica e global alguns potenciais pontos de estrangulamento do processo de acompanhamento das operações, em particular do fluxo de verificação dos pedidos de pagamento bem como caracterizar os procedimentos que pela sua natureza complexa e/ou exaustiva são os que mais contribuem para eventuais alargamentos dos prazos na fase pós-contratação, e que passamos a analisar.

336. A execução física de uma operação corresponde à realização efectiva das suas componentes/acções. Para a avaliação da execução física releva, não só a análise de documentos apresentados pelos beneficiários, nomeadamente os autos de medição de trabalhos, mas também da informação sobre os graus de execução dos indicadores de realização física e de resultados estabelecidos. Nas entrevistas com o Secretariado Técnico foi referido que o sistema de informação do ON.2 não permitiu, até á data de avaliação, acompanhar a realização física das operações que se traduz nos indicadores, estando no entanto prevista uma intervenção técnica para suprimir esta deficiência.

337. A execução financeira de uma operação corresponde à realização, comprovada pelo respectivo pagamento, por parte do beneficiário, da despesa relativa ao investimento previsto na candidatura e aprovado nos termos e prazos estabelecidos na Decisão de Financiamento e no Contrato de Financiamento. Um dos factores que introduziu alguns constrangimentos com efeitos transversais sobre o processo de apuramento e verificação da execução financeira, prende-se com as alterações do referencial regulamentar durante o período de lançamento do Programa, nomeadamente as observadas na regulamentação comunitária de base e nacional (quer no domínio do financiamento comunitário, quer no regime jurídico nacional, onde se destacam as implicações decorrentes do novo regime de contratação pública). Embora a responsabilidade pelo cumprimento das regras da contratação pública seja das entidades beneficiárias, a AG também verifica os documentos que fundamentam a adjudicação e os contratos celebrados. Num quadro de coexistência no fluxo de verificação e validação de operações com contratos regidos por regimes jurídicos distintos (contratos cuja data de início do procedimento foi anterior a 30/07/2008, data de entrada em vigor do novo regime de contratação pública, aprovado pelo Decreto-lei 18/2008, de 29 de Janeiro; contratos cuja data de início do procedimento ocorreu a partir de 30/07/2008 e a entidade adjudicante iniciou o procedimento até 30/07/2009 e no âmbito do período transitório previsto nos artigos 9.º a 13.º do Decreto-Lei 18/2008; ou ainda contratos cuja data de início do procedimento ocorreu a partir de 30/07/2008 mas a entidade adjudicante iniciou o procedimento com plena aplicação do CCP, isto é, sem utilização do período transitório ou a partir de 30/07/2009), a metodologia de verificação adoptada neste domínio foi alvo de orientações de gestão, nomeadamente a orientação de gestão nº1 e nº4, foi explicada com pormenor no "Manual de Procedimentos e no Sistema de Gestão e Controlo do ON.2", e foi em grande medida normalizada através de Ficha de Cumprimento dos Procedimentos de Contratação Pública, a preencher pelo beneficiário para cada procedimento e que serve de suporte ao preenchimento da Ficha de Verificação dos Procedimentos de Contratação Pública pela AG.

338. Ainda assim, a verificação deste requisito foi reconhecida pelos Secretariados como uma das mais exigentes em termos de ocupação dos técnicos, verificando-se que as maiores exigências de controlo nesta matéria (sobretudo quando comparadas com as verificadas no anterior período de programação) não são

proporcionais à complexidade ou dimensão financeira dos projectos em causa. Com efeito, é nas operações de natureza imaterial ou mista – com maior número de acções e de contratos com fornecedores distintos –, normalmente com valores globais inferiores aos registados nos projectos com grande componente infra-estrutural, que o processo mais se arrasta. A simplificação destes procedimentos nos casos de ajuste directo de pequeno montante permitiria introduzir maior celeridade no acompanhamento dos projectos.

339. Num quadro em que a submissão de um número alargado de pedidos de pagamento com um valor médio de financiamento muito reduzido gera custos de transacção, a imposição de um valor mínimo por pedido de pagamento apresentar-se-ia também como uma medida de aceleração do processo de verificação dos pedidos de pagamento e de diminuição dos custos de transacção. No entanto, dada a evolução desfavorável da conjuntura económica e as fracas expectativas de reversão deste enquadramento no médio prazo, consideramos que esta medida, ao pressionar a tesouraria dos promotores, poderia ter consequências negativas sobre o ritmo de execução. Os esforços de aceleração dos ritmos de execução devem incidir sobretudo sobre a cadência dos pedidos e a adequação do nível de execução à calendarização do projecto.

340. A avocação de competências no âmbito dos contratos de subvenção global realizados com as CIM/AMP veio também colocar maior pressão sobre os técnicos que analisam os pedidos de pagamento na AG e acaba por implicar uma duplicação de alguns procedimentos, retirando eficiência ao sistema concebido e aumentando os "custos de transacção".

341. Para além da alteração do quadro regulamentar de natureza geral, a reprogramação das operações após a celebração do contrato de financiamento, por pedido do beneficiário ou pela alteração do quadro regulamentar específico, foi também apontada como uma potencial razão para o alargamento dos prazos, na medida em que pode implicar uma nova decisão de financiamento e uma reformulação das componentes/acções (e a consequente verificação dos requisitos legais e normativos). Foi dado como exemplo de uma alteração com sérias implicações na rotina de trabalho dos técnicos a efectuada ao nível dos custos de referência em projectos de requalificação da rede escolar. Neste quadro, o facto de no seguimento da assinatura do "Segundo Memorando de Entendimento entre o Governo da República Portuguesa e a Associação Nacional de Municípios Portugueses para Promover a Execução dos Investimentos de Iniciativa Municipal no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013", a aplicação excepcional, durante o ano 2011, de uma taxa máxima de co-financiamento das despesas executadas de 85% ser realizada através de acerto da taxa final de co-financiamento aquando do encerramento do projecto, dispensando-se qualquer pedido de reprogramação por parte do beneficiário, perspectiva-se com uma medida favorecedora da redução dos custos de transacção.

342. Num quadro regulamentar em que as regras de segregação de funções colocam, limites à gestão dos recursos humanos, os factores explicados pressionam as estruturas técnicas em termos do volume de trabalho a desenvolver. Note-se no entanto que o modelo de governação do ON.2 prevê que o mesmo técnico possa exercer funções na fase de análise das candidaturas e na fase de acompanhamento da execução, desde que não o faça em relação ao mesmo projecto, o que permite garantir a total segregação de funções exigida e manter um maior grau de flexibilidade na gestão. Esta estrutura evita situações de maior "carga" sobre os recursos responsáveis pela análise e contratação nas fases de arranque e gradual transferência de intensidade para os recursos com responsabilidade no acompanhamento, permitindo, pelo contrário, equilibrar a distribuição dos recursos ao longo do ciclo de vida das operações. Ainda assim, num contexto de limitação de recursos humanos para as tarefas de análise e acompanhamento, a eficiência dos processos seria potenciada se o acompanhamento fosse efectuado pelo mesmo técnico (que não tem barreiras à entrada relacionadas com o conhecimento do projecto aprovado), o que implicaria maior flexibilização na regra da segregação de funções, o que não depende naturalmente da AG do ON.2.

343. O momento de apresentação do primeiro pedido de pagamento constitui também um potencial ponto de estrangulamento do fluxo de verificação. De acordo com a informação recolhida, o prazo máximo de 6 meses entre a celebração do Contrato de Financiamento e a apresentação de um primeiro pedido de pagamento não tem sido observado de forma exaustiva por questões que se prendem, por um lado, com o reconhecimento por parte da AG da contracção da capacidade financeira dos beneficiários e, consequentemente, da necessidade de reajustar os prazos previstos (percepção confirmada pelos resultados do inquérito aos beneficiários, em que 33% respondeu que a implementação dos projectos

aprovados foi muito afectada pela falta de capacidade financeira e dificuldade no acesso ao crédito); e, por outro lado, com a necessidade de apresentação por parte dos beneficiário de documentos adicionais no caso de contratações condicionadas, nomeadamente documentos comprovativos da titularidade ou propriedade do edifício, terreno ou fracção a intervencionar, projectos técnicos de execução ou pareces. O Segundo Memorando acima referido estabelece regras mais apertadas para apresentação deste 1° pedido de pagamento e para a recalendarização de projectos, o que implicará um acompanhamento mais rigoroso dos projectos por parte da AG.

344. Ainda que a deficiente instrução dos pedidos de pagamentos, por razões que se prendem com a complexidade dos procedimentos e com o desconhecimento dos beneficiários nesta primeira fase, possa também contribuir para o alargamento dos prazos, foi reconhecido que este é um factor que pesa cada vez menos no ritmo do processo de verificação dos pedidos de pagamento, em virtude da crescente familiarização dos beneficiários com o sistema de informação e com os procedimentos exigido. A crescente apropriação pelos beneficiários dos procedimentos envolvidos no envio dos pedidos de pagamento e nas respectivas verificações e validações é também confirmada pelos resultados dos inquéritos lançados no âmbito dos estudos de caso: ainda que, de uma forma global, os custos de recolha e organização de toda a informação pelos beneficiários sejam reconhecidos como elevados, a pertinência e a clareza da informação e documentação solicitada nos formulários são os itens que suscitam respostas mais positivas. Tal não invalida que a apreciação sobre o ritmo de pagamento seja bastante mais negativa do ponto de vista dos beneficiários.

345. Nas entrevistas aos Secretariados Técnicos foi igualmente referida a necessidade de reflexão sobre mecanismos que facilitem o preenchimento dos pedidos de pagamento, em particular daqueles que incluem um número elevado de componentes/acções, nomeadamente a disponibilização de um ficheiro pré-formatado (por exemplo em Excel, de uso comum e de mais fácil preenchimento) preenchido pelo beneficiário e anexo ao pedido de pagamento, tornando todo o processo mais expedito.

CUSTOS DE TRANSACÇÃO
Do Lançamento dos Avisos de Concurso à celebração de Contratos

Síntese Conclusiva
Os Avisos de Candidatura e os procedimentos concursais que lhes estão associados constituem o canal privilegiado de entrada no processo de candidatura a financiamento pelo ON2 e, nesse quadro, a sua configuração foi determinante para o desenvolvimento e concretização destes processos pelos beneficiários, desde a decisão inicial de avançar com a candidatura até à sua instrução e posterior submissão. Efectuada uma análise critica à redacção dos Avisos de Concurso e avaliando a forma como o perfil das operações a financiar é explicitado em termos de objectivos, tipologias de investimento e de beneficiários, co-financiamento, condições de admissibilidade e elegibilidade, não se afiguram ou detectaram debilidades/omissões. Da apreciação efectuada pelos beneficiários inquiridos, os diversos Aviso de Concurso são, globalmente, explícitos nos conteúdos. A disponibilidade e pró-actividade dos Secretariados Técnicos, a utilidade e qualidade das respostas aos esclarecimentos solicitados, têm sido apontadas pelos beneficiários como boas praticas relevantes para a apresentação e aprovação das intervenções que pretendem executar. Da avaliação à qualidade e celeridade nos diversos procedimentos de análise das candidaturas (admissibilidade, aceitabilidade e mérito) e no modo como foram implementados, conclui-se que não condicionaram os processos de candidatura, nomeadamente a selectividade na aprovação das intervenções (a adopção da grelha de análise multi-critério assegurou a hierarquização e mérito absoluto das candidaturas e, na maioria dos casos, contribuiu de forma adequada para a selecção dos melhores projectos atendendo aos objectivos consagrados em sede de programação e às exigências de gestão). Contudo, nos Concursos em que existiu uma forte densidade de processos candidatados, conclui-se que as funções do decisor e os critérios de selecção adoptados não se mostraram completamente adequados e pertinentes. A insuficiente instrução, qualidade e maturidade das candidaturas apresentadas, continua a marcar a fase de admissibilidade e aceitabilidade em diversos Concursos. A debilidade das condições de instrução associadas às Candidaturas, protelou os prazos inerentes à aprovação final no quadro da necessidade de solicitar novos elementos/esclarecimentos adicionais aos beneficiários, quer em sede de admissibilidade, quer em sede de mérito. Esta situação é sobretudo preocupante, no caso da orçamentação das componentes. A opção pelo regime concursal e aplicação dos Regulamentos Específicos e do "*Compliance Assessment*" implica a comparabilidade das candidaturas em sede de concurso, pretensão que apenas é possível concretizar quando todas se encontram em condições de ser analisadas. Neste quadro, quando solicitados esclarecimentos adicionais ao promotor/a cada candidatura, esse procedimento tem efeitos suspensivos não apenas no prazo de análise da candidatura em questão, mas igualmente no prazo de análise das restantes, contribuindo para um preocupante alargamento dos prazos de análise e decisão.

Quadro de Recomendações Especificas	
Contextualização	**Recomendações**
✓ A debilidade das condições de instrução associadas às Candidaturas (sobretudo preocupante, no caso da orçamentação das componentes – estruturação financeira), protelou os prazos inerentes à aprovação final no quadro da necessidade de solicitar novos elementos/esclarecimentos adicionais aos beneficiários, quer em sede de admissibilidade, quer em sede de mérito. ✓ A racionalização de recursos humanos em muitas instituições implica que as estruturas técnicas a afectar aos procedimentos/dossiers concursais sejam em número reduzido e com pouca formação/qualificação. ✓ Na ausência de custos de referência, prevalecem situações de sobredimensionamentos orçamentais (a avaliação é efectuada com base na comparabilidade com preços "normalizados"), por outro lado, acima de determinado montante, não existe uma noção clara e inequívoca de quem analisa sobre a razoabilidade dos custos associados, sendo muito difícil processar a despesa. ✓ Necessidade de garantir uma maior celeridade e facilidade na avaliação pelos Secretariados Técnicos.	✓ Maximizar a padronização da informação e dos documentos/elementos a apresentar (a integrar a fase instrutória), contribuindo para disciplinar e colmatar as debilidades estruturais das instituições/entidades promotoras e para apoiar a uma maior celeridade e facilidade na avaliação pelos Secretariados Técnicos: ✓ Criando modelos e *lay outs* de informação e documentação necessária, sobretudo no que se refere à orçamentação das componentes - normalizar a leitura dos orçamentos; ✓ Enunciando no Aviso e, simultaneamente, disponibilizando no website, a obrigatoriedade de entrega de um ficheiro (padronizado) com as questões/despesas elegíveis pormenorizadas). ✓ Padronizar custos de referência para algumas despesas e a definição de um limiar máximo, de modo a disponibiliza-los aos beneficiários, evitando situações de sobredimensionamento excessivo e garantindo, para algumas tipologias, uma disciplina orçamental por parte dos beneficiários.
✓ A insuficiente instrução, qualidade e maturidade das candidaturas apresentadas, continua a marcar a fase de admissibilidade e aceitabilidade em diversos Concursos.	✓ Melhorar a planeamento e o cumprimento da calendarização do lançamento de Concursos – aproximação das datas programadas/previstas das datas efectivas de lançamento – e comunicação com grande antecedência aos potenciais promotores: ✓ Disponibilização no *website* do Programa;

	✓ Divulgação na primeira edição anual da *newsletter*; ✓ Publicitação/sensibilização no grande evento anual do Programa.
✓ A disponibilidade e pró-actividade dos Secretariados Técnicos, a utilidade e qualidade das respostas aos esclarecimentos solicitados, têm sido apontadas pelos beneficiários como boas praticas relevantes para a apresentação e aprovação das intervenções que pretendem executar. ✓ Essa disponibilidade e pró-actividade tem sobretudo contribuído para garantir o cumprimento de prazos e de documentação (entram em contacto com os promotores de modo a saber se possuem ou solicitaram os pareceres externos necessários e, inclusive, fazem a mediação junto das entidades que os emitem - Câmaras Municipais, organismos da Administração Central, …).	✓ Legitimar a pro-actividade dos Secretariados Técnicos, seja na fase de aceitabilidade/admissibilidade (reuniões exploratórias/ preparatórias, junto de potenciais promotores), seja na fase de aprovação condicionada, de modo a garantir o cumprimento dos prazos estipulados e a obtenção dos elementos/documentação exigida. ✓ Melhorar o planeamento dos Concursos, limitando a sobrecarga sobre os recursos humanos em momentos de pico, de grande densidade de candidaturas para apreciação, e aumentando a sua capacidade de resposta em tempo útil. ✓ Reforçar e melhorar a gestão interna dos projectos, potenciando vantagens de articulação/concertação decorrentes do facto da entidade responsável pela Gestão do Território e a entidade responsável pela apreciação/aprovação do investimento, estarem "integradas" na mesma estrutura (dois processos com tratamento interno na CCDRN).
✓ A questão dos prazos deverá merecer uma reflexão estratégica em termos das autoridades nacionais com competências nesta matéria (Comissão Ministerial de Coordenação do QREN e IFDR), porque poderão ser perniciosos/condicionadores quer para o beneficiário, quer para a Autoridade de Gestão. ✓ A Autoridade de Gestão não possui um domínio pleno de alguns procedimentos e mecanismos associados a algumas fases (por exemplo, o recurso à avaliação de algumas componentes, por peritos externos, alguns internacionais, implica procedimentos de contratação pública, bastante morosos), pelo que não dispõe de um controlo absoluto susceptível de contribuir para o cumprimento dos prazos estipulados em sede de Aviso de Concurso. No caso dos promotores, também não é possível dominar alguns procedimentos e mecanismos (entrega de elementos em falta, alguns deles da responsabilidade de outras entidades – pareceres externos). ✓ Os prazos sendo rígidos/impostos e aplicados genericamente em termos nacionais, não têm em consideração a dinâmica dos actores institucionais/regionais e as diferenças territoriais, por outro lado, partem de um pressuposto "optimizado", de que as candidaturas se apresentam bem instruídas e em número previamente conhecido.	✓ Promover, genericamente, o encurtamento de prazos e torná-los mais realistas e ajustados à efectiva capacidade de cumprimento, dotando a Autoridade de Gestão de capacidade para os gerir, por exemplo, em função da procura expectável (alguns prazos deveriam ser estipulados em sede de Aviso, adequando-se às perspectivas/conhecimento do valor da procura). ✓ Aproximar os prazos efectivos dos perspectivados em sede de Avisos, não criando expectativas irrealistas nos promotores. ✓ Prever, em casos pontuais, alguma flexibilidade nos prazos associados à possibilidade de melhorar a instrução pelos promotores, sob pena de provocar a sua exclusão/não aprovação. ✓ Garantir que os Avisos de Concurso alterem os mecanismos de funcionamento da emissão de pareceres, estabelecendo prazos máximos de resposta para as entidades com responsabilidades em emitir pareces (obrigatórios mas não vinculativos) relativos às candidaturas apresentadas. Finalizado esse prazo, em pareceres "não fundamentais" (por exemplo, fora da esfera ambiental), por omissão/ausência de resposta/parecer, assumir-se tacitamente um "parecer positivo", minimizando a incapacidade de resposta, nomeadamente dos organismos dos Ministérios, nos prazos definidos em sede de Aviso. ✓ Definir, em sede de Regulamento, os organismos dos Ministérios responsáveis pela emissão dos pareceres que acompanham as candidaturas, de modo a agilizar a tramitação processual necessária e, por esta via, diminuir os tempos médios de decisão. ✓ Definir orientações de suporte para a elaboração dos pareceres, sobretudo quando no mesmo RE estão envolvidas várias entidades.
✓ Quando da preparação da abertura de alguns Concursos, existe a preocupação dos Secretariados Técnicos agendarem reuniões exploratórias/preparatórias com potencias promotores/interessados, notando-se um maior grau de preparação e de preocupação com as questões de mérito e qualidade das candidaturas a apresentar (trazem para discussão os critérios de mérito adoptados em concursos anteriores).	✓ Assegurar a disponibilização/conhecimento atempado dos critérios de mérito, configurando uma maior qualidade das memórias descritivas a apresentar e, simultaneamente, conferindo maior transparência ao processo de decisão.

CUSTOS DE TRANSACÇÃO
Da contratação à execução

Síntese Conclusiva
Considerando as cinco operações seleccionadas para estudo de caso na fase pós-contratação, verifica-se que os procedimentos de verificação, validação e emissão da ordem de pagamento decorreram num prazo inferior ao máximo estipulado. O princípio estabelecido no "Memorando de Entendimento entre o Governo da República Portuguesa e a Associação Nacional de Municípios Portugueses para Promover a Execução dos Investimentos de Iniciativa Municipal no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013" de que a AG, no prazo máximo de 30 dias após a recepção dos pedidos de pagamento dos beneficiários, deve proceder à validação das despesas apresentadas e à emissão do correspondente pedido de pagamento ao IFDR a título de reembolso, foi também verificado. O confronto entre a análise do fluxo de verificação, validação e pagamento e a percepção dos promotores dos Avisos seleccionados para estudo de caso indicia que, não obstante o prazo decorrido entre o momento de submissão e o da efectivação do pagamento ser, na maioria dos casos, inferior ao máximo estipulado, a percepção dos beneficiários é que o ritmo de pagamento é ainda demasiado lento face às suas necessidades de tesouraria num contexto de recessão e dificuldades de financiamento.

Quadro de Recomendações Especificas	
Contextualização	**Recomendações**
✓ As alterações do referencial regulamentar durante o período de lançamento do Programa, onde se destacam as alterações do regime de contratação pública, introduziram constrangimentos com efeitos transversais sobre o processo de apuramento e verificação da execução financeira. Verifica-se que as maiores exigências de controlo nesta matéria (sobretudo quando comparadas com as verificadas no anterior período de programação) não são proporcionais à complexidade ou dimensão financeira dos projectos.	✓ Simplificar procedimentos nos casos de ajuste directo de pequeno montante permitindo introduzir maior celeridade no acompanhamento dos projectos e, por essa via, no ritmo de execução (pagamentos mais rápidos propiciam maior disponibilidade de tesouraria para prosseguir a execução).
✓ O prazo máximo de 6 meses entre a celebração do Contrato de Financiamento e a apresentação de um primeiro pedido de pagamento não tem sido observado de forma exaustiva para todos os pedidos de pagamento. O Segundo Memorando para promover a execução dos investimentos de iniciativa Municipal estabelece regras mais apertadas para a apresentação deste pedido.	✓ Controlar, de forma mais rigorosa e exaustiva, o prazo máximo definido para apresentação do primeiro pedido de pagamento.
✓ Nas operações analisadas o nível de execução financeira parece ser menos influenciado pelos prazos de verificação e validação do que pelo reduzido montante de alguns pedidos de pagamento. Um número elevado de pedidos de pagamento de pequeno montante tende a aumentar os custos de transacção. ✓ O Segundo Memorando para promover a execução dos investimentos de iniciativa Municipal estabelece regras que permitirão acelerar a execução mas que exigem um maior e mais regular controlo dos ritmos e níveis de execução.	✓ Monitorizar regularmente os prazos de apresentação dos pedidos de pagamento e da adequação do nível de execução à calendarização do projecto. Este acompanhamento, que se revela fundamental na actual fase de implementação do PO, permitirá identificar em tempo útil as operações cuja conclusão financeira no prazo previsto exige uma significativa aceleração do ritmo de execução ou mesmo promotores cuja capacidade de prosseguir com o projecto se encontra claramente limitada.
✓ A estrutura organizacional do ON.2 facilita o cumprimento da segregação de funções entre a análise e o acompanhamento dos projectos exigida no actual período de programação. Ainda assim, o acompanhamento dos projectos seria mais eficiente em termos de afectação de recursos e menos gerador de "custos de transacção" se fosse efectuado pelo técnico que analisou a candidatura, que será aquele que melhor conhece o projecto. ✓ A operacionalização das medidas para aceleração da execução constantes do Segundo Memorando coloca maior pressão sobre os recursos afectos ao acompanhamento dos projectos.	✓ Garantir uma maior eficiência na gestão de recursos e maior eficácia no próprio processo de acompanhamento, mediante a possibilidade de envolvimento do técnico que analisa a candidatura aprovada vir a acompanhar a execução do projecto após o contrato (numa óptica de gestor do projecto ao longo do respectivo ciclo de vida).
✓ Não obstante a crescente familiarização dos beneficiários com os procedimentos, os custos de recolha e organização da informação, bem como os associados ao preenchimento dos formulários dos pedidos de pagamento são reconhecidos pelos promotores como elevados.	✓ Equacionar a possibilidade de introduzir alguns dados num ficheiro pré-formatado em Excel preenchido pelo beneficiário e anexo ao pedido de pagamento, tornando todo o processo mais expedito.

✓ O sistema de informação do ON.2 não permitiu, até à data de avaliação, acompanhar a realização física das operações que se traduz nos indicadores.	✓ Garantir a existência e o funcionamento eficaz dos mecanismos de intervenção técnica que permitam acompanhar a realização física das operações.

Questão de Avaliação 5.4 - O Sistema de Informação (SIGON.2) responde a todos os requisitos estabelecidos nos normativos de suporte à gestão do ON.2, em particular ao seu "Compliance Assessment"?

Avaliação

346. A arquitectura e o histórico de implementação do Sistema de Informação são apresentados na "Descrição do Sistema de Gestão e Controlo" do ON.2 – O Novo Norte, sendo que "o SIGON.2 foi implementado através da adaptação do sistema de informação originalmente desenvolvido para o Programa Operacional da Madeira, efectuando-se as alterações necessárias para a gestão de uma intervenção regionalizada, para a realidade do QREN e para as especificidades do ON.2. Nestas adaptações ganha destaque a implementação das especificações comuns dos Sistemas de Informação do QREN e das tabelas de base desenhadas pelo IFDR"[18]. O SIGON.2 representa uma peça fundamental na operacionalização do ON.2, assumindo no actual período de programação um papel incomparavelmente mais relevante para o desempenho do sistema de gestão e controlo do que o que se verificava em anteriores períodos de programação comunitária. Comparativamente ao sistema adoptado no QCA III (SIGNO), o SIGON.2 configura uma solução muito mais avançada e polivalente, quer por efeito da tecnologia adoptada e da arquitectura definida, quer pela abrangência das suas funcionalidades e potencialidades, nomeadamente ao nível da submissão de candidaturas, dos processos associados à monitorização dos projectos e do grau de interoperabilidade atingido.

347. O QREN e o novo Modelo de Governação adoptado colocaram importantes desafios em termos de gestão, o que exigiu a adopção de sistemas de informação robustos e fiáveis, capazes de acomodar as grandes alterações face a anteriores períodos de programação, nomeadamente: i) a desmaterialização de processos e procedimentos; ii) a preparação e submissão de candidaturas on-line; iii) as alterações decorrentes do referencial jurídico nacional durante o período de implementação do ON.2, designadamente a entrada em vigor do novo regime de contratação pública; iv) o recurso preferencial ao regime concursal com período limitado para a apresentação de candidaturas (por oposição à modalidade de guichet aberto), envolvendo a alteração de parâmetros entre Avisos de abertura de concurso; v) a adopção de Programas Estratégicos ou Planos de Acção como elementos enquadradores de candidaturas particulares, a submeter numa fase posterior; vi) os processos associados à contratualização com Comunidades Intermunicipais e a inerente necessidade de articulação com entidades externas ao Programa; vii) a inclusão de uma pista de controlo e auditoria adequada, tendo em vista, nomeadamente, a verificação da conformidade dos pedidos de certificação de despesa e dos pedidos de pagamento aos beneficiários; e viii) a interoperabilidade com sistemas de informação externos ao Programa, designadamente os relativos aos Sistemas de Incentivos e do IFDR, I.P. Como se constatará ao longo da presente análise, o SIGON.2 tem conseguido, em termos globais, responder de forma muito positiva aos desafios referidos, bem como aos objectivos implícitos na sua criação.

348. A estrutura técnica do SIGON.2 integra dois subsistemas interoperantes que, em conjunto, "asseguram o registo e armazenamento de dados de caracterização física e financeira das candidaturas, bem como dados relativos à gestão financeira do Programa e aos procedimentos de monitorização, acompanhamento, verificação, auditoria e avaliação do Programa". Os referidos subsistemas são, nomeadamente, o SIGON.2FO - FrontOffice, o qual faculta o acesso do público em geral através do site do ON.2 e tem como função principal a preparação e a submissão de candidaturas, e o SIGON.2BO – BackOffice, que assenta na plataforma "Expedientíssimo" e se constitui como um Sistema de Informação de gestão documental e *workflows* da CCDR-N.

[18] Relatório de Execução do Programa Operacional ON.2 – O Novo Norte, relativo ao ano de 2009.

349. O SIGON.2 foi concebido sob um conceito de desenvolvimento modular das aplicações, a implementar de forma faseada, segundo um cronograma de operações planeado para dar uma resposta progressiva às diferentes etapas da implementação do Programa e do QREN (maior ênfase à fase de lançamento dos Avisos e submissão de candidaturas nos primeiros anos e posteriormente focalização nos processos de acompanhamento da execução). A disponibilização dos vários módulos do Sistema de Informação tem facilitado, de forma progressiva, ainda que nem sempre com a celeridade necessária[19], os procedimentos e tarefas e tem garantido progressos na eficiência dos processos de gestão.

350. De acordo com os responsáveis do SIGON.2 entrevistados, os principais desafios e dificuldades evidenciados na implementação do Sistema prenderam-se, por um lado, com a complexidade das candidaturas, a submissão em suporte digital e a dimensão de alguns ficheiros e, por outro lado, com as iterações decorrentes das alterações solicitadas pelos Secretariados Técnicos e das tabelas-base por parte do IFDR.

351. As necessidades evidenciadas pelos Secretariados Técnicos com implicações no Sistema de Informação são um reflexo da elevada dinâmica que tem caracterizado a implementação do QREN em geral e dos PO Regionais em particular, seja no arranque, seja no processo de adaptação ao ciclo conjuntural recessivo que entretanto se afirmou. A própria regulamentação[20] do QREN e do Programa não tem evidenciado a estabilidade desejável, suscitando a necessidade de adequar, por parte das várias entidades presentes no modelo de governação QREN, os mecanismos e procedimentos de gestão, bem como os sistemas de informação que os suportam, às novas exigências e aos novos requisitos definidos em sede regulamentar. Esta dinâmica constitui naturalmente um constrangimento ao normal desenvolvimento da implementação do SIGON.2 que se agrava quando as alterações envolvem efeitos retroactivos sobre projectos aprovados ou mesmo em execução.

352. A opinião dos beneficiários do Programa no que diz respeito à facilidade de utilização das ferramentas electrónicas disponibilizadas pelo SIGON.2 revelou-se bastante positiva e favorável no que concerne à generalidade dos procedimentos. Com excepção da facilidade de preenchimento do formulário de candidatura, os procedimentos em apreciação recolhem avaliações positivas/muito positivas junto de, pelo menos, 50% dos inquiridos.

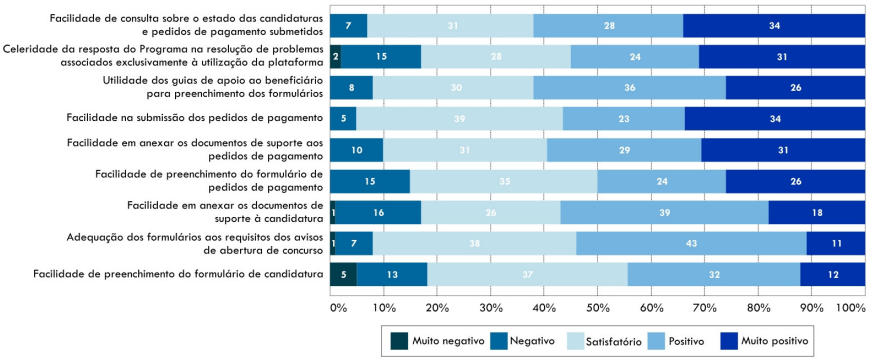
353. De entre os itens que merecem uma avaliação menos positiva (entre 10% e 15% dos respondentes) assinale-se ainda o processo de anexar os documentos de suporte à candidatura, bem como a celeridade da resposta do Programa na resolução de problemas associados exclusivamente à utilização da plataforma[21].

[19] A título de exemplo, o facto de o início do desenvolvimento do SIGON.2 ter ocorrido em simultâneo com o arranque do Programa (e inclusivamente com o encerramento do QCA III e com o período de estabilização de normativos do QREN, em particular os relativos à contratação pública e às receitas próprias) fez com que a fase inicial da implementação do ON.2, em particular, se viesse a ressentir da inexistência de uma adequada ferramenta informática de suporte à sua operacionalização.

[20] A regulamentação é aqui entendida em sentido lato, envolvendo regulamentos, avisos, normas e orientações (internas ou emanadas pelos Órgãos de Coordenação do QREN).

[21] As apreciações de natureza mais qualitativa, efectuadas por alguns beneficiários, referem como problemas recorrentes com que se defrontaram (i) a lentidão na execução das funcionalidades associadas aos formulários e na submissão de ficheiros, (ii) a não gravação de dados inseridos nos formulários durante as diversas fases do preenchimento, com a consequente necessidade de voltar a inserir os dados, (iii) o bloqueio da plataforma quando estavam a introduzir dados da candidatura e (iv) a impossibilidade de acesso ao texto integral dos formulários a preencher, no sentido de preparar os dados solicitados. Os Secretariados Técnicos, que são o principal ponto de também referiram a manifestação (mais incisiva na fase de arranque do PO) destas dificuldades por parte dos promotores, as quais foram gradualmente sendo mitigadas através da intervenção da equipa responsável pelo Sistema de Informação.

Figura 50. ON.2 – Apreciação dos Beneficiários do Programa Relativamente à Utilização do SIGON.2



Fonte: Inquérito aos beneficiários do ON.2

354. Os Secretariados Técnicos do Programa classificaram como muito positiva a evolução do SIGON.2 relativamente a anteriores períodos de programação, quer em termos de funcionalidades que disponibiliza, quer em termos das potencialidades que exibe. Os requisitos processuais e a dinâmica regulamentar associados a este período de programação, aliados ao imperativo da desmaterialização, implicam uma maior exigência face ao Sistema de Informação, o qual tem gradualmente respondido às necessidades dos Secretariados, gerando eficiência nos processos.

355. A utilidade do Sistema de Informação enquanto instrumento de apoio à gestão, nomeadamente a sua capacidade organizativa para acompanhar e monitorizar, com os níveis de desagregação necessários, o ciclo de vida das operações, quer na perspectiva de monitorização interna do Programa, quer no reporte dirigido a entidades externas, está intrinsecamente associada às potencialidades de produção e extracção de informação do sistema. A informação de base gerada pelo SIGON.2 é considerada pela generalidade dos seus utilizadores internos como útil, adequada e suficiente para a gestão corrente do Programa, contudo o acompanhamento regular da situação do PO implica a extracção da informação e o seu posterior tratamento com recurso a soluções e ferramentas paralelas (como o Excel) para produzir os quadros ou "relatórios" pretendidos.

356. A eficácia e eficiência associadas aos procedimentos de monitorização interna do PO poderão assim ser potenciadas pela definição de relatórios pré-formatados (do tipo "*tableau du bord*") que seriam gerados automaticamente pelo Sistema com a periodicidade definida para cada tipo de output (diários/semanais com ponto de situação das principais variáveis associadas aos projectos e candidaturas; quinzenais/mensais com indicadores mais elaborados).

357. O SIGON.2 atingiu, por conseguinte, níveis de desenvolvimento e de maturidade assinaláveis no que concerne às funcionalidades que disponibiliza, mas requer ainda desenvolvimentos adicionais em questões associadas à interacção com os seus principais utilizadores internos, no sentido de aumentar o grau automatização dos processos. Apresentamos, de seguida, três situações que ilustram o grau de automatização proporcionado pelo Sistema[22] nalguns domínios, configurando situações que requerem - ou requereram até muito recentemente - o recurso a mecanismos paralelos e complementares de acompanhamento do Programa:

- ✓ Os processos associados à análise de admissibilidade e do mérito dos projectos não se encontram integrados no Sistema, desenvolvendo-se com recurso a ferramentas paralelas, cujos outputs são posteriormente transferidos para o SIGON.2. O Sistema não disponibiliza, por conseguinte, uma imagem actualizada e "em tempo real" da situação do Programa no que concerne às candidaturas em análise ou com decisão recente;
- ✓ À data de reporte da Avaliação a informação que constava do Sistema de Informação apresentava-se como completa e fiável para os projectos aprovados, permitindo a gestão corrente do Programa, mas não permitia acompanhar periodicamente o ciclo de vida das candidaturas e projectos não aprovados ou anulados/desistidos. Esta informação, bem como os dados históricos, revelam-se fundamentais para

[22] As situações apresentadas não se aplicam aos Sistemas de Incentivos, uma vez que a análise e o acompanhamento do ciclo de vida de candidaturas e projectos são efectuados no SiQREN da Rede de Incentivos às Empresas.

o desenvolvimento de análises de suporte à gestão estratégica do PO e para a realização de exercícios de avaliação;

- ✓ A produção da informação associada ao reporte mensal para a Autoridade de Certificação requereu, até Dezembro de 2010, um significativo envolvimento de recursos técnicos, uma vez que implicava a compilação de dados de fontes diversas (Secretariados Técnicos, Comunidades Intermunicipais, etc.) e o seu posterior tratamento para a detecção de alterações face ao mês anterior. O reporte automático para o IFDR em curso a partir de Janeiro do corrente ano terá permitido aumentar a eficiência no processo de reporte e colmatar a debilidade referida no ponto anterior.

358. A interoperabilidade dos sistemas de informação de suporte é, paralelamente, um elemento basilar da concepção e arquitectura do QREN. A adopção da linguagem *web* como tecnologia fundamental é um princípio comum aos sistemas de informação do QREN, permitindo a sua articulação através de *web services* de comunicação inter-sistemas, a agilização da ligação em rede entre os diversos organismos e a facilitação da comunicação entre os promotores e a gestão dos Programas. A articulação directa com sistemas de informação de entidades externas foi concebida, na "Descrição do Sistema de Gestão e Controlo", relativamente: i) ao IFDR, I.P. para efeitos de monitorização do Programa e certificação de despesa (SIGA AC FEDER/FC); ii) ao PO Factores de Competitividade, no âmbito dos projectos dos Sistemas de Incentivos (SI QREN); e iii) aos sistemas de informação dos restantes PO Temáticos. De acordo com a informação transmitida pelos responsáveis do SIGON.2 entrevistados, o ponto de situação no que concerne à interoperabilidade do Sistema é o seguinte:

- ✓ A articulação com o sistema do IFDR, I.P. tem-se vindo a processar de forma regular para efeitos de certificação; na vertente de monitorização, foi recentemente processado (em Janeiro de 2011, já fora do período de avaliação) o primeiro reporte automático, tendo sido tomados em conta os requisitos especificados pelo Instituto ao nível da estrutura e do conteúdo das tabelas principais de sistema;
- ✓ A importação de dados relativos aos Sistemas de Incentivos, bem como a sua posterior certificação, tem também decorrido sem problemas de maior e de acordo com os requisitos especificados para o SIGON.2;
- ✓ Não se encontram implementadas as soluções para a interoperabilidade com os sistemas de informação dos restantes PO Temáticos.

359. Ainda no domínio da interoperabilidade, o SIGON.2 assegura, em conjunto com o Sistema de Informação da CCDR-N (Expedientíssimo), o armazenamento e a conservação de todos os documentos que garantam uma pista de auditoria adequada, desde a submissão da candidatura até ao encerramento da operação aprovada, durante a sua fase de exploração, quando aplicável, e ainda a resultante de auditorias efectuadas pela Autoridade de Auditoria e pela Autoridade de Certificação. Relativamente ao Expedientissimo, subsiste um conjunto de operações que ainda não e suportado pelo SIGON.2, as quais têm suscitado alguns pedidos de intervenção técnica por parte dos utilizadores, como sejam a integração dos tramites relacionados com os contratos de atribuição de financiamento, os *workflows* associados a pareceres de peritos ou outras actividades que possam ser reduzidas a *check-lists*. A introdução da informação respeitante à instrução dos processos de ordenamento do território e do ambiente, permitindo gerir em continuo, para efeitos de instrução dos processos, as questões associadas à gestão do uso do solo e do financiamento comunitário também se revela pertinente.

360. Muito embora os utilizadores internos entrevistados reconheçam que o SIGON.2 evidenciou recentemente uma evolução assinalável, apresentando-se actualmente como um sistema credível e fiável no que concerne à informação que disponibiliza, a margem de progressão expectável fica patente no leque de pedidos de intervenção técnica dirigidos à equipa responsável, cujo desenvolvimento e implementação potenciaria as características que garantem a eficiência e a eficácia acrescidas do sistema. De entre os desenvolvimentos futuros considerados como pertinentes pelos utilizadores mais frequentes contam-se os esforços a envidar no sentido de tornar mais amigável e expedita a interacção dos utilizadores com o Sistema, a inclusão de funcionalidades adicionais como a correcção automática de dados inseridos pelos promotores na vertente financeira, a importação/exportação de dados para os sistemas de informação dos promotores ou a incorporação do registo de fornecedores. O SIGON.2 poderia ainda proporcionar alguma "automatização" do cálculo de indicadores de acompanhamento do Programa (muito embora seja também

reconhecido que esta vertente requer ainda algum esforço adicional de estabilização ao nível do QREN na sua globalidade).

361. Os desenvolvimentos previstos para o SIGON.2 consideram a grande maioria das limitações e sugestões apresentadas, o que revela uma boa comunicação entre os Secretariados e a equipa de informática. As prioridades elencadas pelos responsáveis pelo SIGON.2 auscultados dirigem-se para a implementação dos controlos que integram a norma ISSO 27002, considerados necessários para mitigar os riscos identificados e fazer face aos alertas lançados pela Inspecção-Geral de Finanças (IGF). Paralelamente, serão desenvolvidos os esforços no sentido de implementar uma solução de *disaster standby site* para o Sistema, a qual tem sido condicionada por questões essencialmente administrativo-burocráticas associadas à escolha do local visado. A resposta a pedidos de intervenção por parte de utilizadores abarca, por seu turno, um conjunto diversificado de operações que ainda não são suportadas pelo SIGON.2, como sejam, a título ilustrativo e para além do já referido desenvolvimento das funcionalidades associadas à interoperabilidade com o Expedientíssimo, a consulta de candidaturas e a publicação de formulários de candidatura e pedidos de pagamento em *front-office*, a integração de certificados digitais ou a criação de uma solução para submissão de ficheiros de grande dimensão. Todos estes desenvolvimentos contribuirão para melhorar a segurança do sistema e o desempenho do programa e dos seus utilizadores internos e externos.

362. Em síntese, poder-se-á afirmar que, no seu estádio actual e em resultado dos desenvolvimentos implementados até à data, o SIGON.2 corresponde, em termos globais, aos requisitos definidos na "Descrição do Sistema de Gestão e Controlo" do ON.2, procurando, em paralelo, responder a novos desafios colocados ao sistema a nível regulamentar ou funcional, tendo por base os princípios norteadores do QREN, nomeadamente o relativo à desmaterialização de procedimentos e processos. O Sistema de Informação deve constituir-se como um instrumento facilitador das funções técnicas e de gestão do ON.2 – tendo por referência o enquadramento processual e os normativos de gestão do QREN e do Programa –, adaptando-se progressivamente às necessidades dos seus utilizadores, mas salvaguardando, em simultâneo, a segurança do sistema e a integridade dos dados-base. É neste sentido que o Sistema tem evoluído, mas terá ainda de acolher desenvolvimentos adicionais, de utilidade para os seus utilizadores, os quais terão necessariamente de ser ponderados e priorizados pelo Grupo de Trabalho responsável pela implementação do SIGON.2 em conjunto com os Secretariados Técnicos.

V.5.2. Conclusões e Recomendações

Síntese Conclusiva
No seu estádio actual e em resultado do processo de desenvolvimento modular adoptado, o SIGON.2 responde, em termos globais, aos requisitos definidos na "Descrição do Sistema de Gestão e Controlo" do ON.2, procurando, em paralelo, responder a novos desafios a nível regulamentar ou funcional, tendo por base os princípios norteadores do QREN, nomeadamente o relativo à desmaterialização de procedimentos e processos. O SIGON.2 configura uma solução muito mais avançada e polivalente que a adoptada no QCA III, apresentando níveis de desenvolvimento e maturidade assinaláveis no que concerne às funcionalidades que disponibiliza, mas requer ainda desenvolvimentos adicionais em questões associadas à interacção com os seus principais utilizadores e ao grau de automatização proporcionado, potenciando, por esta via, maior eficácia e eficiência dos processos de operacionalização do Programa. O Sistema de Informação deve constituir-se como um instrumento facilitador das funções técnicas e de gestão do ON.2, tendo por referência o enquadramento processual e os normativos de gestão do QREN e do Programa, adaptando-se progressivamente às necessidades dos seus utilizadores, mas salvaguardando, em simultâneo, a segurança do Sistema e a integridade dos dados-base.

Quadro de Recomendações Específicas	
Contextualização	**Recomendações**
✓ A informação gerada pelo SIGON.2 é considerada como útil, adequada e suficiente para a gestão corrente do Programa, muito embora, o respectivo tratamento requeira frequentemente o recurso a soluções e ferramentas paralelas.	✓ Integrar no Sistema os processos associados à análise de admissibilidade e do mérito das candidaturas, promovendo, por esta via, maior eficiência nos processos de análise e conferindo maior amplitude e actualização da informação disponibilizada pelo SIGON.2.
	✓ Desenvolver as funcionalidades associadas à extracção de informação de gestão para monitorização interna do PO, por exemplo, definindo relatórios pré-formatados (do tipo "*tableau du bord*") que podem ser gerados automaticamente pelo Sistema com a periodicidade definida para cada tipo de output ou em qualquer momento que se pretenda obter, de forma expedita, pontos de situação actualizados.

✓ Os utilizadores mais frequentes do Sistema reconhecem a evolução favorável face a períodos anteriores, bem como a credibilidade da informação disponibilizada, mas assinalam a user friendliness como uma característica menos conseguida do Sistema.	✓ Introduzir adaptações nas interfaces e nos outputs do Sistema de Informação destinados à gestão, tornando-os mais "amigos do utilizador".
	✓ Actualizar e intensificar as acções de formação interna destinadas a promover a facilidade de acesso e extracção de informação e a exploração de todas as potencialidades do Sistema por parte dos seus utilizadores.
✓ O Sistema deverá ainda acolher desenvolvimentos futuros, que facilitem a utilização do mesmo pelos seus utilizadores e gerem maior eficiência nos processos, os quais terão necessariamente de ser ponderados pelo Grupo de Trabalho responsável pela implementação do SIGON.2 e priorizados em conjunto com os Secretariados Técnicos.	✓ Introduzir desenvolvimentos adicionais no SIGON.2 tendo em vista: a disponibilização em pdf dos formulários de candidatura e dos pedidos de pagamento; uma maior facilidade de preenchimento dos formulários de candidatura e dos pedidos de pagamento e a incorporação do registo de fornecedores; a submissão de ficheiros de grande dimensão de forma expedita; a integração dos trâmites relacionados com os contratos de financiamento.
✓ A interoperabilidade com sistemas de informação de entidades externas ao ON.2, prevista na "Descrição do Sistema de Gestão e Controlo", está garantida para as principais entidades externas visadas – o IFDR, nas vertentes de certificação e monitorização, e o COMPETE, na Rede de Incentivos às Empresas -, mas não foi concretizada relativamente às restantes entidades.	✓ Completar as funcionalidades associadas à interoperabilidade com o Expedientíssimo da CCDR-N, bem como com os restantes PO Temáticos do QREN, com o intuito de maximizar a eficiência dos sistemas implementados e o cumprimento do previsto no *Compliance*.
✓ A Autoridade de Gestão não dispõe actualmente de informação actualizada para proceder numa base infra-anual ao acompanhamento dos indicadores realização física do Programa. O cálculo dos indicadores do Programa efectuado anualmente envolve recursos técnicos significativos.	✓ Implementar, a curto prazo, o módulo do Sistema de Informação associado ao apuramento e à gestão dos indicadores físicos de acompanhamento do Programa, uma vez estabilizados os conceitos e as metodologias a adoptar ao nível do QREN na sua globalidade, nomeadamente no que concerne a indicadores de realização e de resultado.

V.6. PLANO DE COMUNICAÇÃO

363. A Comissão Europeia ressalva a importância da comunicação da aplicação de fundos estruturais, referindo que os cidadãos "não estão suficientemente conscientes do papel desempenhado pela Comunidade no financiamento de programas que visam melhorar a competitividade económica, criar emprego e reforçar a coesão interna" (*Regulamento (CE) n.º 1828/2006, de 8 de Dezembro de 2006)*. Face a esta consciencialização, as questões associadas à informação e comunicação assumiram uma relevância crescente nas políticas comunitárias de coesão.

364. A necessidade de assegurar a acessibilidade, a notoriedade e a transparência na aplicação das intervenções e financiamentos comunitários, conforme estipulado no Regulamento (CE) n, 1828/2006, de 8 de Dezembro, originou a obrigatoriedade de conceber, executar e avaliar os Planos de Comunicação das diversas intervenções operacionais. Acresce, que estes Planos deverão assumir um papel fundamental na percepção pública da construção e solidariedade interna da União Europeia bem como na melhor compreensão da aplicação das políticas públicas.

365. Na fase de programação, aquando do desenvolvimento do diagnóstico, foram aplicados diversos instrumentos e ferramentas metodológicas, que robusteceram as conclusões e recomendações para a fase de planeamento integrado. Foram realizados dois *Focus Group* de opinião, um externo, com a participação de autarquias, associações, direcções regionais da Administração Pública, empresários, jornalistas, e outro interno, com a Estrutura de Apoio Técnico. Houve, igualmente, oportunidade de recolher um parecer externo e independente, da especialidade da comunicação de marketing, ao "*branding*" do Programa.

366. Enquadrado segundo este quadro referencial, o Plano de Comunicação do ON.2 – O Novo Norte, apresentado à Comissão Europeia em Abril de 2008, definiu uma missão e alguns objectivos estratégicos, concretizados em acções de promoção, divulgação e publicitação.

367. O actual processo avaliativo, surge como uma oportunidade para realizar alguns ajustamentos e corrigir alguns constrangimentos/pontos fracos nas acções que têm sido desenvolvidas, com o objectivo de melhorar a execução e aumentar a eficácia dos seus objectivos: acessibilidade, notoriedade, transparência e qualidade da informação. Concomitantemente, assume-se como uma oportunidade-chave para interagir com os diversos públicos-alvo definidos no Plano, bem como para identificar os pontos fortes da imagem e divulgação institucionais do Programa e sinalizar as boas praticas e inovações empreendidas.

Questão de avaliação 6.1
O Plano de Comunicação tem sido implementado de acordo com o programado?

V.6.1.1. Avaliação

Cumprimento dos objectivos

368. O exercício de programação, resultou de uma detalhada aplicação de inúmeras ferramentas metodológicas (*focus group*, assessoria especializada, exercícios de avaliação do QCA III, …) que possibilitaram um diagnóstico prospectivo, que orientou a fase de planeamento, enquadrados pelo quadro normativo e regulamentar estabelecido pela Comissão Europeia.

369. Identificadas as dimensões criticas que marcaram o passado recente nestas matérias, foram equacionados os instrumentos e as acções de comunicação que melhor poderiam potenciar o sucesso do ON.2 e, neste sentido, foi possível apresentar um exercício de planeamento integrado de comunicação, onde sobressai a qualificação operacional das iniciativas, dos canais e dos recursos a executar (destaque-se a pró-actividade e capacitação e especialização interna, nomeadamente dos recursos humanos associados ao Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N, no contributo para o sucesso dessa politica de comunicação).

370. Não se assumindo como uma componente autónoma ou individualizada no quadro do Programa, mas antes impulsionadora da multiplicidade de dimensões em presença, o Plano estruturou-se para responder às necessidades da Gestão e ao contexto comunicacional público em que intervém.

371. Neste quadro, a missão do Plano de Comunicação centra-se em "promover um nível de procura alargado e compatível com os objectivos do Programa Operacional, satisfazendo as necessidades de acesso aos seus destinatários, induzindo uma confiança e uma imagem pública positiva e destacando o papel da União Europeia, dos Fundos Estruturais e do Estado Português no desenvolvimento de uma Região muito relevante: o Norte de Portugal".

372. Para a prossecução desta missão, foram definidos 4 objectivos estratégicos que traduzem, simultaneamente, as principais metas a concretizar. Estes objectivos reflectem, por um lado, a necessidade de posicionar e promover a "oferta", o Programa Operacional enquanto instrumento de apoio financeiro, e organizar e garantir a acessibilidade da "procura", por outro lado, construir e desenvolver uma imagem e notoriedade pública positiva e promissora da Região e melhorar a visibilidade e percepção afirmativa dos cidadãos sobre a aplicação dos fundos estruturais no país e, especificamente, na Região Norte.

373. Para avaliar do cumprimento destes objectivos, foram analisados os inúmeros elementos que constituem o Plano e que para ele concorrem directa ou indirectamente, nesta primeira fase da sua implementação (o Plano de Comunicação do ON.2, apresentado à CE em 14 de Abril de 2008, encontra-se estruturado em 3 fases, a primeira das quais, designada "Lançamento, Conhecimento e Implementação", foi executada até ao presente momento).

374. Efectuando uma breve resenha histórica, pode afirmar-se que o ano de arranque do Programa, 2007, foi dedicado à "formatação, estabelecimento formal e lançamento" do PO Regional do Norte para o actual período de programação. Como tal, foi promovida, especialmente, a acessibilidade à estrutura, mecanismos de gestão e canais de informação do Programa, tarefa com especial continuidade em 2008, mas também nos anos seguintes.

375. Sublinhe-se que a aprovação tardia do ON.2, no último trimestre de 2007, não invalidou uma certa "pró-actividade tanto na esfera do seu planeamento específico, como no plano das suas concretizações, considerando que uma importante dimensão da execução realizada é anterior à aprovação formal do Programa", como patente no Regulamento de Execução de 2007. Nesta etapa inicial, fomentaram-se iniciativas de divulgação e debate públicos, tendo sido definidas prioridades, por parte da AG, para a formatação e desenvolvimento da componente "Comunicação": diagnóstico e planeamento de comunicação; identidade corporativa (*Branding*); comunicação *web*; comunicação pública de lançamento; comunicação mediática.

376. Nos anos seguintes, observaram-se inúmeros progressos e concretizações nestas áreas-chave de implementação, sobretudo no que respeita à satisfação das necessidades de acesso à informação, à

promoção do ON.2 junto dos principais público-alvo (beneficiários), à comunicação mediática e à associação de uma imagem pública positiva do Programa e dos Fundos Estruturais.

377. Neste contexto, pode concluir-se que os diversos objectivos estratégicos consignados em sede de programação têm sido cumpridos, com inegável sucesso, em larga medida tributários da pró-actividade do Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N. Especificamente, pode afirmar-se que o objectivo 2, que respeita à promoção da acessibilidade ao Programa, à informação e à divulgação de oportunidades de financiamento, apresentou resultados bastante satisfatório logo nos anos de 2007/08 (esses bons resultados tiveram sequência nos anos de 2009 e 2010), sendo que os restantes objectivos estratégicos foram cumpridos, fundamentalmente, nos anos de 2009 e 2010.

Quadro 31. Quadro-sintese de Evidências do Cumprimento dos Objectivos

Objectivos Estratégicos	Síntese de Evidências
1. Desenvolver e sustentar uma notoriedade pública regional e nacional diferenciadora e adequada ao conhecimento e ao sucesso do Programa Operacional e à concretização dos seus objectivos, tendo por referência as suas prioridades estratégicas, oportunidades de financiamento e o conhecimento dos seus resultados concretos e relevantes. 3. Contribuir activamente para a coordenação e complementaridade entre os diversos canais de informação e comunicação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013, participando dos esforços de orientação da sua "procura" e de qualificação da visibilidade pública da aplicação dos fundos estruturais da União Europeia em Portugal, em especial na Região do Norte. 4. Projectar e sustentar uma identidade afirmativa e promissora do Programa Operacional, que potencie a compreensão da sua "visão estratégica" e a construção de uma imagem mais positiva, criativa e de mudança da Região do Norte.	✓ Forte incremento da comunicação/presença mediática, em dimensão e regularidade (o número de noticias do ON.2, passou de 196 em 2008, para as 1.176 em 2010, representando a imprensa *on line* 29% dessa produção noticiosa); o número de noticias na imprensa generalista passou de 117,em 2009, para 264 em 2010; forte presença e consolidação na imprensa local e regional – 249 noticias, em 2009, e 751, em 2010); ✓ Enorme pró-actividade da CCDR-N/ON.2 para a produção noticiosa – 44% das notícias resultam de acções de comunicação desencadeadas pela Estrutura (conferências e briefings de imprensa, notas de imprensa, …), sobretudo associada a actos de gestão, da projecção e disseminação da marca e da divulgação das aplicações dos financiamentos aprovados pelo Programa; ✓ Desenvolvimento da aplicação e aprofundamento da penetração e visibilidade da imagem de marca (o número de noticias com referências à marca ON.2, quintuplicou, entre 2009 e 2010 – 1.334, em 2010; existência de 72 referências no titulo/antetítulo/pós-titulo à marca ON.2); ✓ O número de artigos publicados na imprensa de conteúdo "positivo" é de 93,3%, representando as noticias ditas "negativas" apenas 4,9%; ✓ Ao longo de 2009 e 2010, os eventos abrangeram diferentes tipologias, assumindo-se como plataformas de excelência enquanto espaços de mediatização de concretizações e avanços da intervenção operacional. Nestes dois anos o número de participantes excedeu os 73.000, sendo que, em 2010, a média de participantes por evento se cifrava nas 1.224 pessoas. ✓ Desenvolvimento de iniciativas com grande visibilidade e notoriedade pública, como os Prémios Novo Norte (186 propostas concorrentes, várias centenas de entidades/instituições de referência regional e nacional presentes na entrega dos Prémios; feedback muito positivo na imprensa regional e nacional).
2. Promover a acessibilidade ao Programa, à sua estrutura, mecanismos de gestão e canais de informação, por parte dos "potenciais beneficiários", dos *players* de desenvolvimento regional, dos órgãos de comunicação social, assim como da sua Comissão de Acompanhamento e dos "utilizadores internos", contribuindo para a satisfação das suas necessidades ou cumprimento de obrigações, favorecendo relações de transparência e de *good will* institucional.	✓ Número muito elevado de visitas ao website do Programa (cerca de 544.000) e operações de *download* documental (cerca de 210.000); ✓ Assinalável esforço publicitário, sobretudo dirigido para o tecido empresarial regional (Avisos de concurso relativos aos sistemas de incentivos); ✓ Crescimento progressivo e sustentado dos destinatários registados na *newsletter* electrónica (4.700); ✓ Os órgãos de comunicação social classificam como bastante útil e pertinente a informação disponibilizada. Avaliam positivamente o volume e qualidade da informação disponibilizada e a regularidade com que é fornecida.

378. Também no que respeita ao cumprimento do quadro de "objectivos operacionais", associados às questões da informação e comunicação: acessibilidade, transparência, notoriedade e qualidade da informação, o panorama afigura-se bastante satisfatório.

Quadro 32. Grau de Cumprimento dos Objectivos Operacionais

Objectivos Operacional	Síntese de Evidências
Acessibilidade	✓ Número muito elevado de visitas ao website do Programa (cerca de 544.000) e operações de *download* documental (cerca de 210.000); ✓ Dos beneficiários que responderam ao inquérito on line lançado pela Equipa de avaliação, sublinhe-se a periodicidade bastante regular com que procedem a consultas no website. Cerca de ¼ dos beneficiários acede pelo menos uma vez por semana e 16% uma vez por mês; ✓ Crescimento progressivo e sustentado dos destinatários registados na *newsletter* electrónica (4.700, em 2010); ✓ As actualizações do website e a gestão noticiosa e info-promocional no mesmo, assumem-se como uma preocupação permanente na gestão da plataforma electrónica (150 actualizações/ano); ✓ A manutenção da regularidade das edições da newsletter interna, associada ao infomail interno (464 destinatários), possibilita que diversos agentes que gravitam em torno da gestão e acompanhamento técnico do Programa se encontrem permanentemente actualizados.
Transparência	✓ A actualização regular dos ficheiros alusivos à "listagem de beneficiários", acompanhando os procedimentos/momentos-chave de aprovações pela Gestão, originou várias dezenas de actualizações em 2009 e 2010; ✓ Em 2010, realizaram-se inúmeros eventos e iniciativas de relações públicas (21 sessões públicas de apresentações do ON.2; 10 sessões públicas de assinaturas de contratos; participação numa Feira (Portugal Tecnológico). Merece destaque a realização anual do grande evento do Programa, no quadro em que não obstante a sua realização decorrer de uma exigência regulamentar comunitária, a mesma tem vindo continuamente a configurar-se como uma boa pratica de comunicação, transparência e escrutínio público (a Autoridade de Gestão assume-o como o espaço privilegiado para a divulgação dos resultados alcançados e da estratégia prosseguida, transparência e escrutínio público das decisões.
Notoriedade	✓ Desenvolvimento da aplicação, aprofundamento da penetração e visibilidade da imagem de marca e evolução crescente da notoriedade mediática do ON.2, traduzida no aumento de noticias publicadas (o número de noticias com referências à marca ON.2, quintuplicou, entre 2009 e 2010 – 1.334, em 2010; existência de 72 referências no titulo/antetítulo/pós-titulo à marca ON.2). Este volume noticioso é incomparavelmente superior ao observado no anterior período de programação (ON); ✓ Desenvolvimento de iniciativas com grande visibilidade e notoriedade pública, como os Prémios Novo Norte (186 propostas concorrentes, várias centenas de entidades/instituições de referência regional e nacional presentes na entrega dos Prémios; feedback muito positivo na imprensa regional e nacional).
Qualidade da Informação	✓ Quando questionados sobre "como classifica, genericamente, a informação disponibilizada pelo "site" do Programa, em termos de utilidade, actualidade e acessibilidade", a esmagadora maioria dos inquiridos considerou-as muito adequada, sendo muito pouco expressivas as respostas cuja avaliação é negativa; ✓ Os órgãos de comunicação social classificam como bastante útil e pertinente a informação disponibilizada. Avaliam positivamente o volume e qualidade da informação disponibilizada e a regularidade com que é fornecida.

Execução das Acções Estruturantes

379. O cumprimento dos objectivos estratégicos anteriormente enunciado é tributário de um excelente desempenho na execução das acções estruturantes que compunham o Plano de Acção 2008/2009 (conforme comprovado, pelas análises que se apresentam ao longo deste sub-capitulo.

380. Não obstante a preponderância deste quadro positivo, com a generalidade das acções a ser desenvolvida segundo os princípios e pressupostos consagrados em sede de programação, apontam-se alguns ajustamentos nos *timmings* inicialmente equacionados, realizados à luz do ciclo de vida do Programa, respondendo o ritmo de desenvolvimento das acções às diversas fases desse ciclo e às necessidades impostas pela gestão do ON.2.

381. O único caso em que se observa uma ausência de execução, prende-se com a "acção de formação/sensibilização a jornalistas sobre a gestão do ON.2 no âmbito do QREN". Consagrada em sede de programação, apontada como estruturante face à sua utilidade e pertinência no *Focus Group* Externo de preparação do diagnóstico e planeamento do Plano, a mesma ainda não foi executada.

382. Contudo, considera-se que não obstante os contactos directos permanentemente desenvolvidos com o Gabinete de Marketing e Comunicação (várias acções de sensibilização e esclarecimento da comunicação

social) e independentemente de não ser possível a especialização dos jornalistas nestas temáticas, face à transversalidade de domínios que abordam quotidianamente (inclusive no quadro da escassez de recursos humanos nas redacções), a sua utilidade e pertinência se mantém actual.

383. O processo de aprendizagem, o domínio de conhecimentos técnicos e linguagem associados ao ON.2, permitiria uma melhor qualidade do trabalho que os jornalistas desenvolvem e transmitem à opinião pública e uma maior capacidade critica e de investigação sobre a informação veiculada pela estrutura do Programa.

Parcerias de Divulgação

384. Dando cumprimento ao normativo regulamentar comunitária que apontava para a possibilidade da AG cooperar com uma entidade externa (*media partnership*), de modo a "associar às medidas de informação e publicidade pelo menos um dos organismos que estão em condições de divulgar amplamente as informações", foi constituída uma parceria com o Jornal de Noticias (JN), um dos principais órgãos de comunicação social nacional, com franca associação à Região Norte e às suas problemáticas.

385. Neste quadro, esta parece ser uma parceria com mais-valias mútuas. Por um lado, o JN ao associar-se à CCDR-N, entidade de referência regional, evidencia-se enquanto instituição comprometida com o desenvolvimento regional e a promoção da Região Norte, por outro lado, a CDDR-N procura potenciar a notoriedade pública e forte implantação do JN, para uma maior difusão informativa possível do Programa.

386. Assegurando com esta parceria, uma ampla cobertura mediática, para além de encontrar um interlocutor-chave para o desenvolvimento da iniciativa de comunicação "Prémios Novo Norte" – parceiro e co-organizador, foi possível veicular informações relevantes sobre as apostas e oportunidades associadas ao Programa, a estrutura de gestão e o modelo de governação do ON.2 e sobre as intervenções apoiadas e os impactes das mesmas no desenvolvimento da Região. Ou seja, o JN assume-se como o canal privilegiado de difusão informativa e de acessibilidade ao Programa, desenvolvendo com regularidade acções info-promocionais sobre os progressos do ON.2 e sobre dimensões relevantes da Região.

387. Sendo apontada como uma parceria de sucesso, do *Focus Group* realizado com os órgãos de comunicação social, transpareceram algumas considerações que importa relevar:

- ✓ Face à actual dispersão de públicos e de modo a abranger o maior número de interlocutores, deveria equacionar-se o alargamento da parceria a outros órgãos (parcerias focalizadas), numa perspectiva em que os diversos órgãos não devem ser concorrenciais mas complementares. Recomendações: reatar a parceria com o Porto Canal recuperando o programa "Novo Norte" (a produção e difusão do programa "Novo Norte" foi executada no âmbito do Plano de Comunicação, num total de 13 programas – aproximadamente 25m/cada, com uma emissão original e duas repetições, entre 7 de Setembro e 11 de Dezembro de 2010); criar uma rubrica/programa sobre o "Novo Norte" numa rádio nacional, a transmitir "em dia e hora certa"; estabelecer parcerias com os semanários (Expresso e/ou Grande Porto), enquanto referenciais regionais e nacionais;
- ✓ Garantir que continua a não existir tratamento preferencial em relação a nenhum órgão (independentemente de se reconhecer que o JN possui a maior cobertura territorial e, por conseguinte, a amplitude dos resultados será maior), segundo uma perspectiva essencial – no acesso à informação garantir a equidade nos meios disponíveis (se transparece alguma relação "privilegiada" com algum órgão, poderá ser contraproducente e limitador para os objectivos centrais a prosseguir). Sublinhe-se, contudo, que foi expressa, pelos participantes na sessão, uma opinião favorável relativamente à comunicação do Programa e à sua assessoria de imprensa, transparecendo a prevalência de uma acessibilidade franca e oportuna ao Programa e à estrutura de Gestão.

388. Em termos de parcerias editoriais merece ainda destaque a *newsletter* impressa "Douro UP", na qual o ON.2 tem participação editorial (cobertura de metade da mancha noticiosa, sobretudo através de conteúdos específicos – "QREN UP"), face à necessidade de promover e divulgar a multiplicidade de apoios concedidos pelo Programa ao desenvolvimento do Alto Douro Vinhateiro. Esta aposta estratégica consubstancia-se na apresentação de casos concretos de aplicação do FEDER no Douro e na divulgação das oportunidades de financiamento existente.

389. Em 2009, foram produzidos 4 números (dois, em 2010) desta "publicação bimestral" de distribuição gratuita (enviados a 1.029 destinatários). A sua distribuição regular, junto do grande público, é assegurada por 4 postos de distribuição: em Vila Real (Governo Civil e Universidade), Peso da Régua (sede da estrutura de Missão do Douro) e no Porto (CCDR-N). Actualmente, a sua tiragem é de 5.000 exemplares.

390. Face à qualidade gráfica e de conteúdos desta publicação, a que acresce a divulgação de oportunidades de financiamento a públicos tão dispares, deveria ser equacionada a possibilidade de aumentar os postos de distribuição, por exemplo, nos Paços do Concelho de cada município da Região, nas principais unidades hoteleiras, nas associações empresariais e nas diversas estruturas da Administração Central, regionalmente desconcentradas.

391. Concomitantemente, face ao sucesso e relação custo-beneficio da iniciativa poderia equacionar-se a sua ampliação a outras sub-regiões, com reconhecida capacidade e dinâmica instalada (por exemplo a desenvolver no seio das estruturas técnicas das CIM).

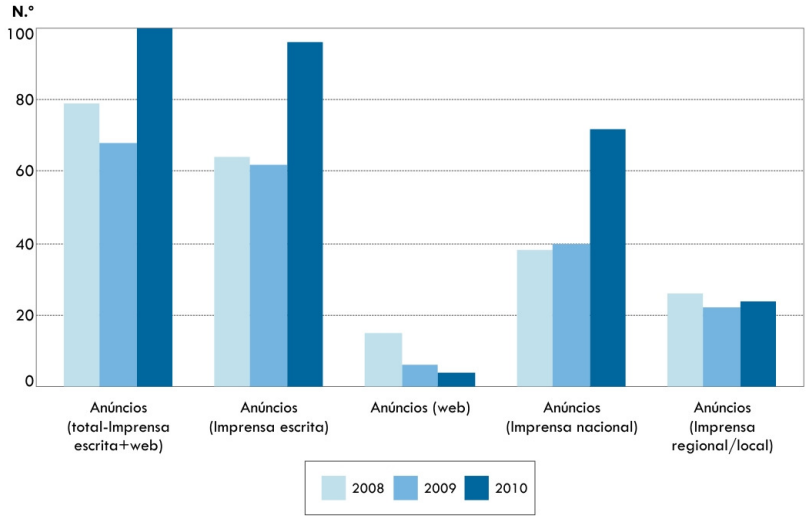
Promoção na Imprensa

392. A promoção na imprensa/comunicação publicitária, em termos de *advertising*, tem sido plenamente assegurada, passando o investimento publicitário de 81.473,43 euros (sem IVA), em 2008, para os 198.404,19 euros (sem IVA), em 2010. Perante estes valores (o somatório do investimento no triénio 2008-2010, cifrou-se nos 347.903,57 euros) a meta de realizar 30% do investimento publicitário previsto na dotação orçamental do Plano de Comunicação (no biénio 2008-2009), apenas foi superada com a contabilização do ano de 2010, representando, assim, actualmente, 31,6% do valor estabelecido em sede de programação.

393. De igual modo, outro dos Indicadores de Avaliação da Eficácia de Comunicação, que integra o Plano de Comunicação (realizar 20% do investimento publicitário em órgãos de imprensa local, Web ou "novos meios" (biénio 2008-2009)), apenas foi superado se se efectuar a contabilização até ao final de 2010, atingindo assim o *score* de 33,2% (em 2009, apenas representava 13%).

394. Nos dois casos, os valores registados e a não superação das metas previstas, reflectem o deficit de investimento publicitário realizado no biénio 2008-2009, compensado pela recuperação assinalada durante o ano de 2010.

Figura 51. Comunicação Publicitária (2008-2010)



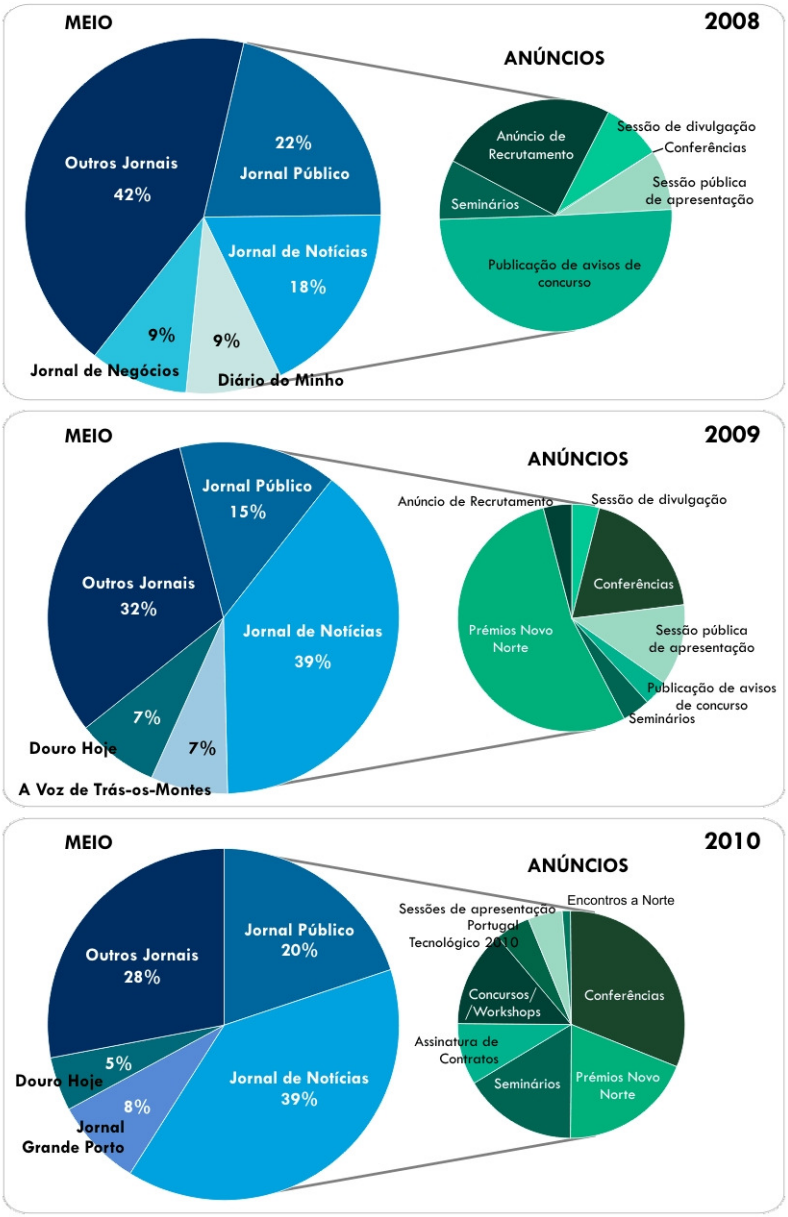
Fonte: Equipa de Avaliação, com base em informação do Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N

395. O número de anúncios publicados tem vindo a aumentar, nos mais diversos meios, mas de forma mais marcante e sustentada na imprensa escrita e na imprensa nacional, com a aquisição/utilização de formatos de ¼ página a cores ou ½ página a preto e branco. Sublinhe-se que, em 2010, foram realizadas 3

campanhas na rádio e 260 spots (anúncios tv – canal televisivo cabo, Porto Canal), ao passo que têm perdido relevância os anúncios web, apresentando valores praticamente residuais, em 2010.

396. A publicação de Avisos de abertura de concursos, anúncios de recrutamento e sessões públicas de apresentação, foram as principais tipologias de notícias publicadas, em 2008, em conformidade com o período de arranque do Programa. Em 2009 e 2010, a maior parte dos anúncios publicitados centravam-se nos Prémios Novo Norte 2010 e em conferências e sessões públicas de apresentação.

Figura 52. Comunicação Publicitária



Fonte: Equipa de Avaliação, com base em informação do Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N

397. Sublinhe-se que quando questionados sobre avaliação da promoção efectuada na imprensa ao ON.2, a maioria dos inquiridos consideram-na adequada.

Divulgação e Comunicação Electrónica

398. A esmagadora maioria das acções contempladas no Plano para esta temática encontram-se plenamente realizadas e têm sido continuadamente desenvolvidas, com qualidade e profissionalismo, com uma abrangência progressivamente maior.

399. Conforme se conclui da análise dos quadros seguintes, os scores de visitas e downloads têm vindo progressiva e consolidadamente a ser incrementados, sobretudo entre 2009 e 2010, sendo as actualizações do website e a gestão noticiosa e info-promocional no mesmo, uma preocupação permanente na gestão da plataforma electrónica.

Quadro 33. Indicadores Gerais Web

Indicadores	2008	2009	2010
Visitas (homepage área ON.2)	90.956	80.000	373.000
Downloads	60.000	60.000	90.000
Actualizações	150	150	150
Noticias publicadas	50		

Fonte: Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N

400. Esta perspectiva, assume uma enorme relevância dado que o website é reconhecido como a principal forma como as diversas entidades tomam conhecimento do ON.2 e sobre a possibilidade de apresentar candidaturas. Segundo o inquérito realizado, cerca de metade reconhece o website como o principal canal de informação e acesso ao Programa. Sublinhe-se a periodicidade bastante regular com que procedem a consultas no website. Cerca de ¼ dos beneficiários acede pelo menos uma vez por semana e 16% uma vez por mês.

401. Releve-se, igualmente, que quando questionados sobre "como classifica, genericamente, a informação disponibilizada pelo "site" do Programa, em termos de utilidade, actualidade e acessibilidade", a esmagadora maioria dos inquiridos considerou-as muito adequadas, sendo muito pouco expressivas as respostas cuja avaliação é negativa.

Quadro 34. Qualidade da Informação Disponibilizada no Site do ON.2

	1	2	3	4	5
	%				
Utilidade	1	2	27	51	19
Actualidade	0	4	26	53	17
Acessibilidade	1	9	28	47	15

(1 inadequado; 5 muito adequado)
Fonte: Inquérito aos Beneficiários do ON.2.

402. Não obstante esta avaliação positiva, os inquiridos apontaram algumas sugestões para melhorar o "site" em resposta às suas necessidades, nomeadamente:

- ✓ Navegação mais intuitiva e amigável (aspecto gráfico/*layout* mais agradável e intuitivo/ letras maiores) e alterações no que respeita à acessibilidade, simplicidade, lógica, eficácia/rapidez;
- ✓ Utilização de linguagem simplificada, directa e acessível, diferenciada em função do perfil do utilizador- alvo;
- ✓ Criação de guias virtuais de preenchimento das candidaturas e/ou introdução de vídeos tutoriais de apoio; melhoria das funcionalidades dos formulários de candidatura incrementando a capacidade de resposta e permissão de correcção de erros sem eliminação dos dados anteriormente inseridos (por exemplo, possível visualização da generalidade dos passos a efectuar sem a obrigatoriedade do prévio preenchimento e possibilidade de gravação imediata dos dados inseridos);
- ✓ Incrementar as FAQ e a interactividade; apresentação das FAQ por tipologia; criação de um *call center* de apoio; possibilidade de enviar Q&A, com *quick turnaround time*; criação de um separador para colocação directa de dúvidas;

- ✓ Melhorar a organização/disposição/sistematização da informação (por exemplo, organização da informação por áreas de interesse de investimento/ou por Eixos) e simplificação de conteúdos (por vezes encontra-se em texto corrido/listagem, não sendo clara a separação entre temáticas);
- ✓ Disponibilização de informação sobre boas-práticas/ casos de sucesso (exemplos nacionais e internacionais);
- ✓ Criação de uma secção própria dedicada às "novidades" (novos Avisos de Concurso ou actualização de Regulamentos, legislação, eventos, etc.); Alertas de nova informação (coluna de Concursos Abertos); Cronograma com datas de abertura e encerramento dos Avisos (para um horizonte de um ano), bem como a listagem das aprovações de projectos por Aviso com a respectiva classificação;
- ✓ Publicação das actas da Comissão Directiva;
- ✓ Criação de campos de pesquisa mais eficientes/melhorar a ferramenta de pesquisa;
- ✓ Apresentação do URL da página Web que está a ser consultada, de maneira a regressar ao mesmo link no futuro; Inclusão de *feeds* RSS;
- ✓ Melhorar a funcionalidade e actualização da plataforma informática SIGON.2 (mais acessível e menos redundante);
- ✓ Criação/disponibilização do mapa do site /menu de acesso aos diversos Regulamentos do Programa;
- ✓ Assegurar a disponibilização da generalidade da informação necessária/pertinente sem remeter para outros websites;
- ✓ Criação de Fórum / rede colaborativa entre os promotores e o secretariado do ON2;
- ✓ Melhorar a informação disponibilizada relativamente ao estado do processo de avaliação de candidaturas e de pedidos de reembolso.

403. Em Fevereiro de 2009, a dinamização da comunicação *Web* entrou numa nova fase, de modo a estimular a procura, procedendo-se ao lançamento de um novo instrumento Web – a *Newsletter* ON.2. Assumindo uma periodicidade mensal e sendo uma plataforma eminentemente noticiosa, centra as suas prioridades em:
- ✓ Divulgar e promover a abertura de concursos no âmbito do Programa;
- ✓ Divulgar as decisões de aprovação de projectos, assumidas pela Autoridade de Gestão;
- ✓ Desenvolver uma maior ligação dos beneficiários ao website;
- ✓ Publicitar projectos em execução diferenciadores e/ou demonstrativos das principais prioridades definidas para o ON.2.

404. Com 1.300 destinatário registados no momento do lançamento, actualmente a *newsletter* é endereçada a 4.700. Este enorme salto na difusão das edições da *newsletter* electrónica, teve impactos na divulgação do programa nos mais variados públicos. Este instrumento *web* é reconhecido por cerca 15% dos beneficiários que responderam ao inquérito, como a principal forma com que tomam conhecimento do ON.2 e sobre as oportunidades de financiamento e possibilidade de apresentar candidaturas.

Quadro 35. Edições da *Newsletter* Electrónica

	2008	2009	2010
Newsletter (infomail interno) – N.º de edições (mensal)	12	12	12
Newsletter (infomail interno) – N.º de destinatários p/edição	464	464	464
Newsletter ON.2 (externa) – inicio em Fevereiro de 2009		8	12
Newsletter ON.2 (externa) – N.º de destinatários p/edição		1.300 (Fev.) / 2.373 (Nov.)	4.700

Fonte: Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N

405. Quando questionados sobre se recebiam a *Newsletter* ON.2, 40% dos inquiridos responderam negativamente, sendo que 11% afirmaram que gostariam de passar a recebe-la. Neste quadro, importa capitalizar este interesse, alargando o universo de potenciais destinatários.

406. Sublinhe-se igualmente a importância da manutenção da regularidade das edições da *Newsletter* interna, associada ao infomail interno (464 destinatários), de modo a manter permanentemente actualizados os

agentes que gravitam em torno da gestão e acompanhamento técnico do Programa. Esta ferramenta de comunicação, gerada em 2008, assenta na divulgação de um e-mail informativo com periodicidade mensal, dirigido a colaboradores e intervenientes directos da AG. O infomail serviu de teste à transmissão de informação por esta via, servindo de base ao lançamento *da Newsletter* ON.2.

407. Dando resposta ao quadro regulamentar comunitário[23], a AG assegurou a divulgação da lista de beneficiários, da designação das operações, e dos montantes das subvenções públicas a estas atribuídas, no âmbito do Programa.

408. Releve-se o significado da publicação desta listagem com os beneficiários e da sua actualização regular. Tendo na génese a obrigatoriedade decorrente de um normativo de regulamentação, a disponibilização no website do Programa desta listagem distingue-se como uma boa prática.

409. A organização da informação segundo o potencial perfil do utilizador, merece uma notação especial. Enquanto a informação relativa aos projectos empresariais aprovados, se encontra agregada numa área específica "empresas", a informação alusiva aos projectos públicos concentra-se na área "investimento público". A concentração do volume global da informação, encontra-se sistematizada na área específica *press room*. Releve-se a importância da disponibilização dos ficheiros ser efectuada em formato Excel, facilitando a pesquisa e a utilização pelos potenciais utilizadores.

410. A actualização regular dos ficheiros, acompanhando os procedimentos/momentos-chave de aprovações pela Gestão, originou várias dezenas de actualizações em 2009 e 2010.

Eventos e Relações Públicas

411. O Plano de Comunicação atribui um especial significado aos eventos e relações públicas, conforme se conclui do quadro-sintese de acções estruturantes definidas para o biénio 2008-2009 (em anexo).

412. Configurando uma vertente de comunicação primordial para o Programa, os eventos e as acções de relações públicas, assumiram enorme abrangência, tendo como objectivo principal, numa primeira fase, a apresentação e lançamento do PO Regional, visando aumentar a projecção junto dos principais público-alvo e, simultaneamente, contribuir para a construção de uma imagem positiva da ON.2. Os eventos públicos têm possibilitado o contacto directo com potenciais interessados, procurando aumentar a procura e mediatizar as execuções no âmbito do ON.2 e nos avanços alcançados na Região.

413. Em 2008 foram realizadas mais de duas dezenas de iniciativas relacionadas com o ON.2, abertos ao público (somente 3 deles foram limitados a membros). A média de participantes por evento foi de 314 pessoas, cerca de um quinto do que foi atingido no ano seguinte (1/4 da registada em 2010). A maior afluência de público foi registada na "Feira de Negócios, Emprego e Formação Profissional – Lousada 2020", que envolveu 5.000 visitantes.

414. Anualmente, a AG é responsável, por uma "grande acção de informação que exponha as concretizações do(s) programa(s) operacional(ais) e inclua, caso seja pertinente, projectos de grande envergadura"[24]. Em 2008, este evento realizou-se em Novembro com a designação "O Norte e o QREN", onde foram dados a conhecer os níveis de realização dos PO temáticos do QREN, perante uma audiência de 220 pessoas, na Fundação de Serralves. Releve-se que não obstante a realização destas acções decorrer de uma exigência regulamentar a mesma tem vindo a configurar-se como uma boa prática de comunicação, transparência e escrutínio público. Enquanto acção estruturante da politica de divulgação pública do Programa, tem merecido um investimento publicitário e de divulgação adequado, que deverá ser continuado nos próximos anos.

[23] Alínea d) do artigo 7º do Regulamento (CE) n.º 1828/2006, de 8 de Dezembro de 2006.

[24] Regulamento (CE) n.º 1828/2006, de 8 de Dezembro de 2006, artigo 7º, ponto 2 a).

Quadro 36. Eventos e Relações Públicas

2008	2009	2010
✓ 23 eventos públicos; ✓ 5 sessões públicas de apresentações do ON.2; ✓ 12 sessões públicas de assinaturas de contratos.	✓ 19 sessões públicas de apresentações do ON.2; ✓ 4 sessões públicas de assinaturas de contratos; ✓ Participação em duas Feiras (Portugal Tecnológico e Ambienergia).	✓ 21 sessões públicas de apresentações do ON.2; ✓ 10 sessões públicas de assinaturas de contratos; ✓ Participação numa Feira (Portugal Tecnológico)

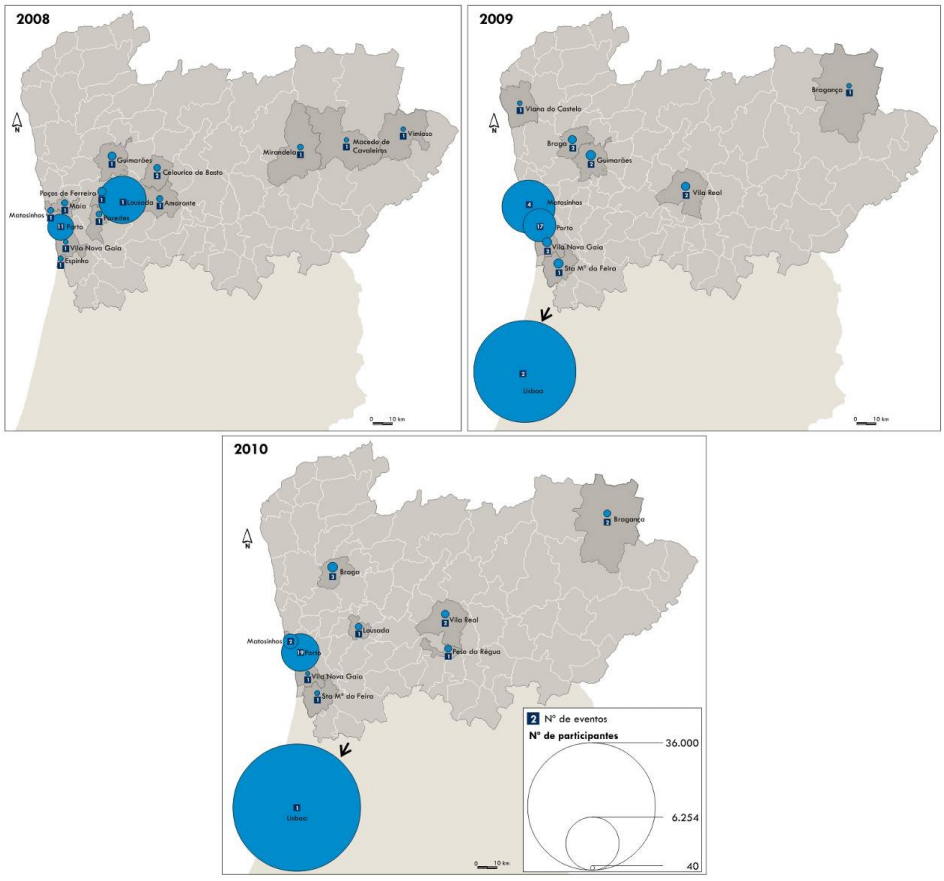
Fonte: Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N

415. Os principais eventos associados à ON.2, em 2009, realizaram-se em Matosinhos, a EXPONOR (6.000 participantes), e em Lisboa, a Feira Portugal Tecnológico (22.885 participantes). A média de participantes por evento, neste ano, correspondeu a 1.514. O evento anual obrigatório de informação e publicidade "O Norte e o QREN, 2 anos depois", reuniu 225 participantes no salão Nobre da Alfândega do Porto.

416. Em 2009 e 2010, os eventos abrangeram diferentes tipologias, desde reuniões, acções de formação, assinaturas de protocolos e contratos, sessões de divulgação, conferências e seminários, participação em feiras, consultas públicas, assumindo-se como espaços de mediatização de concretizações e avanços da intervenção operacional. Nestes dois anos o número de participantes excedeu os 73.000, sendo que, em 2010, a média de participantes por evento se cifrava nas 1.224 pessoas.

417. Da análise da distribuição geográfica dos locais onde decorreram os eventos conclui-se que, em 2008, se registou uma maior disseminação territorial (14 localidades realizaram mais do que um evento), dando cumprimento a uma das acções emblemáticas do Plano de Comunicação para esta fase inicial: a realização de um ciclo de sessões de apresentação sub-regionais. Em 2009, apesar de ter havido um menor número de localidades com eventos (10), o número de participantes foi substancialmente mais elevado.

Figura 53. Eventos Realizados (2008, 2009 e 2010)



Fonte: Equipa de Avaliação, com base em informação do Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N

418. Releve-se, igualmente, que tem sido cumprido na íntegra o indicador associado à "realização em média, de uma acção promocional, anual dirigida a novos públicos:
   - ✓ 2008 – Sessão Pública – Haverá algo de Novo a Norte?
   - ✓ 2009 – Lançamento dos Prémios Novo Norte;
   - ✓ 2010 - Atribuição dos Prémios Novo Norte e Realização do Concurso "Zoom Europa".

419. Concluindo, os eventos públicos têm assumido um importante significado para os públicos-alvo do Programa, nomeadamente para a:
   - ✓ Autoridade de Gestão - divulgação de resultados alcançados e da estratégia prosseguida, transparência e escrutínio público das decisões;
   - ✓ Beneficiários - reconhecimento dos esforços desenvolvidos/qualidade dos projectos apresentados e identificação novas oportunidades de apoio;
   - ✓ "Novos Públicos" - maior sensibilização e conhecimento sobre potenciais oportunidades disponibilizadas;
   - ✓ Comunicação Social - assegurando produção noticiosa e permitindo confrontar os principais actores do processo.

420. Face à multiplicidade de eventos e iniciativas de relações públicas desenvolvidas, acompanhando os momentos-criticos do processo de decisão da Comissão Directiva, e ao reconhecimento público e projecção mediática dos mesmos, afigura-se que a sua calendarização tem sido adequada respondendo às necessidades de Gestão do programa.

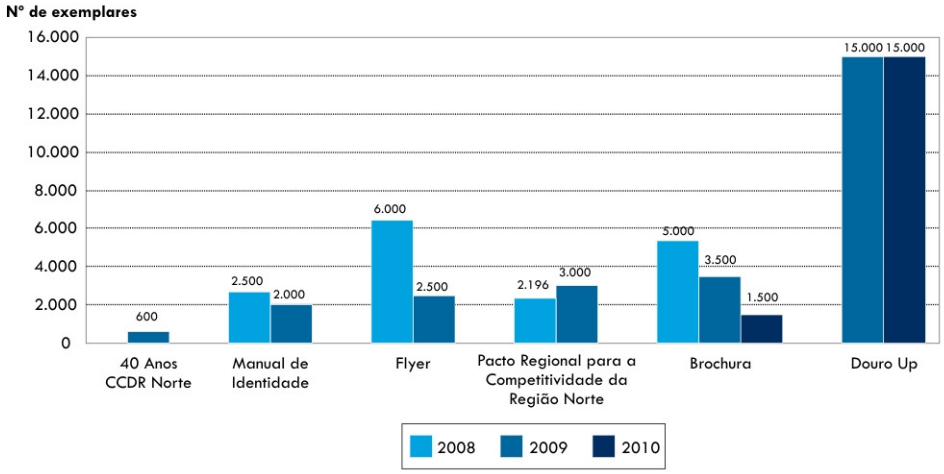
421. Não obstante, convém reter que quando questionados sobre a presença em alguma acção de divulgação associada ao ON.2, uma elevada percentagem de beneficiários respondeu negativamente (46%), apontado algumas causas que deverão merecer reflexão pela AG:
   - ✓ A informação encontra-se disponível noutros meios (a informação disponibilizada no *site* de Incentivos QREN /CCDR-N/ON.2 afigura-se suficiente), pelo que estas acções pouco acrescentam à informação disponível, nem são atractivas/apelativas;
   - ✓ Face aos locais selectos para a realização das acções, obrigaria a longas deslocações – fomentar uma maior dispersão geográfica;
   - ✓ Escassa divulgação e/ou com pouca antecedência, gerando indisponibilidade de compatibilização de agenda;
   - ✓ Indisponibilidade profissional /Incompatibilidade de horário – realização das acções em períodos pós-laborais;
   - ✓ Inadequação das acções às necessidades das empresas ou aos regulamentos a que se candidatam;
   - ✓ O prazo que medeia entre a divulgação (conhecimento) e o registo/confirmação de presença é muito reduzido;
   - ✓ Criação de acções adicionais de divulgação, de modo a evitar a limitação do n.º de participantes;
   - ✓ Dificuldade em obter esclarecimentos específicos em sessões colectivas;
   - ✓ Ausência de convite ou informação promocional personalizada.

Outros Suportes de Divulgação e Comunicação

422. Foram concretizadas outras iniciativas de relações públicas, como o envio de mailings informativos e a produção e divulgação editorial. Neste contexto, foram produzidos milhares de peças gráficas, maioritariamente brochuras e *flyers*, durante os anos de 2008 e 2009 (15.696, em 2008; 26.600, em 2009). Estas brochuras e *flyers* são, maioritariamente, distribuídas através de *mailings*, mas também directamente nos espaços dos eventos. Sublinhe-se que a edição com maior tiragem respeita à publicação DOURO UP (promovida pela Estrutura de Missão do Douro), actualmente na sua 7ª edição (cada uma com 5.000 exemplares).

423. Algumas das produções editoriais promocionais do ON.2, embora importantes na fase de arranque, de modo a divulgar/publicitar/promover o Programa e cativar potenciais beneficiários, têm diminuído de relevância e sido substituídas por produções especificas orientadas para as acções promocionais/sensibilização criativa, dirigidas a novos públicos, como por exemplo Concurso "Zoom Europa" ou os Prémios Novo Norte.

Figura 54. Produção de Peças Gráficas



Fonte: Equipa de Avaliação, com base em informação do Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N

424. Neste quadro referencial, face ao estágio de maturação do Programa e à necessidade de atrair/mobilizar novos públicos e incrementar a notoriedade do Programa e dos seus projectos emblemáticos, os suportes de divulgação e comunicação são os necessários e têm sido produzidos nas quantidades aconselháveis face aos públicos-alvo a que se destinam.

425. Sublinhe-se que quando questionado sobre a adequação dos níveis e meios de divulgação do Programa face às necessidades de informação (por exemplo para apresentar candidaturas), a esmagadora maioria dos inquiridos respondeu afirmativamente (78%).

426. Contudo, foram apontadas algumas acções que poderiam ser realizadas para melhorar os níveis de divulgação e conhecimento sobre o Programa, nomeadamente:

- ✓ Acções de divulgação e informação:
  - a) Desconcentradas (nos Governos Civis; na CCDR-N e nas Associações de Municípios/Associações de Empresas);
  - b) Especializadas, consoante os públicos-alvo (ex. instituições de ensino superior, associações empresariais, municípios, empresas municipais, instituições e associações locais, entidades agregadoras de possíveis beneficiários, …);
  - c) Na comunicação social (programas ou tempo de antena na TV, imprensa escrita e online, generalista e especializada, rádio);
  - d) Utilizando as redes sociais;
- ✓ Colóquios, eventos, seminários, workshops, reuniões e acções de formação práticas relacionadas com todo o processo (candidatura, pedidos de pagamento…);
- ✓ Reuniões de parcerias e de redes criadas;
- ✓ Contacto directo com anteriores/potenciais beneficiários (alertas por e-mail), com profissionais especializados (OTOC, ROC - Divulgação na revista mensal da Ordem dos T.O.C. - elo de ligação com as empresas) e acompanhamento de proximidade, regular e individualizado de potenciais promotores;
- ✓ Extensão da *mailing list* (por exemplo, assumindo as bases de dados empresariais)

- ✓ Brochuras com conteúdos simplificados e recurso/promoção a casos exemplificativos (vídeo-casos);
- ✓ Atendimento telefónico e *on line* (linhas de apoio) mais esclarecedores;
- ✓ Divulgação atempada da programação/calendarização anual, com datas previstas para a abertura de candidaturas;
- ✓ Simplificar os conteúdos e divulgar de forma concisa (*factsheets* por tipo de incentivo e links relevantes).

Figura 55. Sistema de Informação e Divulgação do ON.2 Desejado pelos Beneficiários

Fonte: Inquérito aos Beneficiários do ON.2

Politica de Branding

427. Conceber, desenvolver e adoptar uma identidade para o Programa Operacional foi, desde o início, assumida pela AG, como uma das principais prioridades de comunicação. O reforço da personalidade e do posicionamento do ON.2, decorrente de uma imagem de marca apelativa, diferenciadora e perceptível, deveria assumir um papel fundamental na projecção e notoriedade do Programa.

428. De modo a capitalizar a notoriedade, valor e força comunicacional da marca criada no anterior período de programação, foi opção da AG adoptar uma extensão da marca ON – Operação Norte (Programa Operacional Regional, 20000-2006). Neste quadro, foi escolhida a logomarca "ON.2" integrado o slogan "O Novo Norte". Sublinhe-se que a adopção deste *branding*, deu igualmente cumprimento ao imperativo comunitário de criar um lema para o Programa.

429. Para avaliar se esta politica de *branding* foi adequada, se as acções de extensão da marca "o Novo Norte", têm merecido o destaque previsto no Plano de Comunicação e se esta extensão começa a ter resultados, foram aplicados diversas ferramentas metodológicas.

430. O Programa Operacional da Região Norte 2007-2013, assumiu a imagem de marca "ON.2 – O Novo Norte", desde Novembro de 2007, quando do lançamento da sua identidade corporativa. No biénio 2008 e 2009, foram concretizadas as acções previstas: a) divulgação do Manual de Identidade e sessão interna dirigida ao secretariado técnico do PO; b) produção do *flyer* promocional "Comunique connosco" e do "Guia de informação e Publicidade para Beneficiários"; c) criação de um *spot* de rádio com alusão ao co-financiamento, como exemplo para beneficiários que desenvolvam *spots* alusivos aos projectos; d) Desenvolvimento e consolidação do *branding* ("Logomarca"– ON.2; "Logoline"– O Novo Norte).

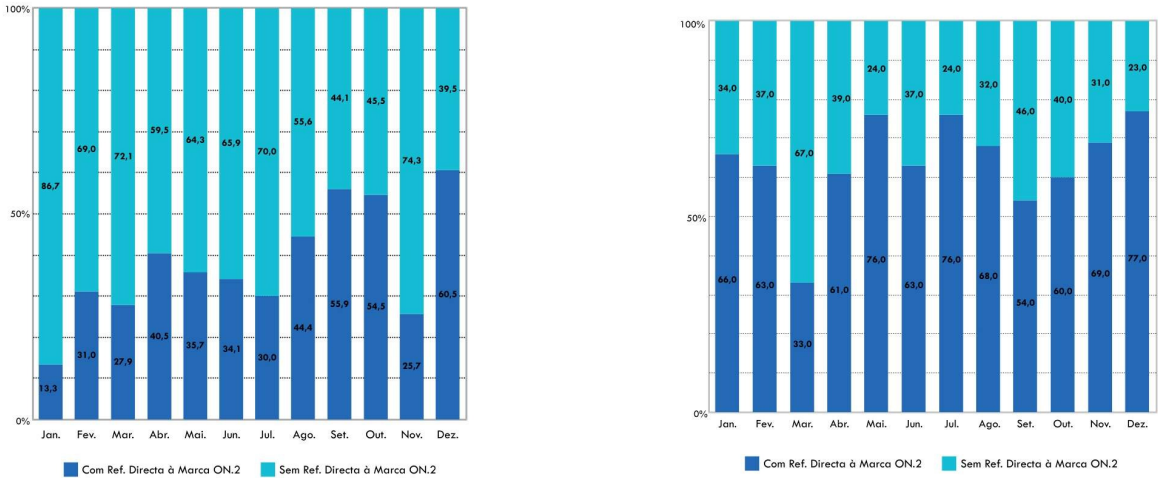
431. No âmbito desta última, com o intuito de incrementar o reconhecimento da Marca, em 2009, procederam-se a acções específicas: criação dos "Prémios Novo Norte" (com uma 2ª edição, a iniciar durante o mês de Fevereiro de 2011); estabilização do *kit* de recursos visuais de comunicação publicitária e presencial; penetração da marca junto a públicos-alvo estratégicos como a comunicação social (através de diversas

acções de sensibilização e informação, embora não se tenha concretizado a acção "emblemática": formação especializada para jornalistas); estímulo à aplicação do Manual de Identidade da ON.2.

432. O relevo concedido pelos órgãos de comunicação social ao Programa tem crescido exponencialmente, desde 2007, resultando numa forte implantação/afirmação em 2010, como consequência da política de *branding* realizada (415 noticias, em 2009; 1.176, em 2010, sendo que 777 fazem referência à marca ON.2). Estes valores demonstram o potencial de adesão à marca "ON.2. - O Novo Norte" pelos órgãos de comunicação social (utilização da marca em termos correntes pelos jornalistas), resultante de uma politica continuada e regular de *branding*.

433. A elevada alusão à marca, releva-se no mês de Dezembro, como consequência do lançamento dos "Prémios Novo Norte 2010", que apresentou níveis publicitários muito significativos.

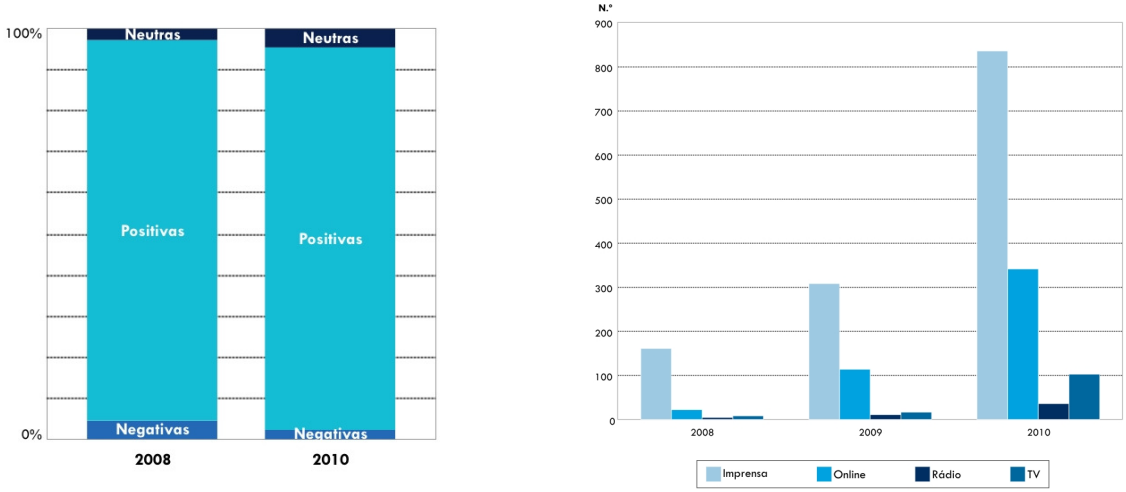
Figura 56. Alusões à "Logomarca" ON.2 na Imprensa Escrita e na Web, 2008-09 e 2010



Fonte: Equipa de Avaliação, com base em informação do Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N

434. Sublinhe-se, que não obstante esta identidade estar interiorizada pela Comunicação Social, pelo menos junto dos profissionais que lidam com estas matérias com maior regularidade, o mesmo não ocorreu na opinião pública. Sendo uma tarefa difícil no quadro contextual de constrangimentos que marcam a sociedade (baixos níveis de escolaridade e iliteracia; ignorância ou reduzido conhecimento sobre as questões europeias; índices de leitura da imprensa muito reduzidos), uma continuada politica de difusão da Marca poderá contribuir para um aumento da percepção sobre "A Marca" e o seu significado e importância.

Figura 57. Notoriedade Mediática do ON.2, Análise Qualitativa das Notícias/Evolução do N.º de Notícias



Fonte: Equipa de Avaliação, com base em informação do Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N

435. Releve-se, igualmente, a positividade associada à Marca. A análise das notícias publicadas sobre a ON.2 revela que os conteúdos noticiosos de índole positivo excedem amplamente as restantes, o que demonstra o elevado reconhecimento da importância do Programa para o desenvolvimento da Região (as noticias positivas representam 93,3%).

436. Em síntese, foi concretizada a identidade corporativa, através do lançamento do *branding*, com a aplicação da logomarca "ON.2" e do slogan "O Novo Norte". Em 2010, foi capitalizada essa abordagem com o aumento do reconhecimento e das referências noticiosas à marca. Foi estabilizado graficamente e disponibilizado aos diversos público-alvo, o kit de recursos visuais de comunicação publicitária (aplicado, sobretudo, em anúncios publicitários e *stand-up*s de eventos), bem como uma progressiva aplicação do Manual de Identidade e acompanhamento junto dos beneficiários, nomeadamente no que respeita ao cumprimento da implementação dos painéis publicitários junto aos locais apoiados.

V.6.1.2. Conclusões e Recomendações

Síntese Conclusiva	
Em traços gerais, a primeira fase do Plano de Comunicação, "Lançamento, Conhecimento e Implementação", tem vindo a ser executada de acordo com o estipulado em sede de programação, permitindo projectar e sustentar a identidade do Programa Operacional e orientar a procura. Não obstante, o ciclo de vida do Programa e as suas vicissitudes terem condicionado o desenvolvimento do Plano, de modo a responder ao ritmo e exigências associadas ao mesmo. Neste quadro, nas diversas fases do ciclo, têm sido priorizados diferentes aspectos comunicacionais, ajustando-se o Plano às necessidades de gestão do Programa, nem sempre compagináveis com o estipulado em sede de programação.	
Quadro de Recomendações Especificas	
Contextualização	**Recomendações**
✓ Não foi realizada uma das acções contempladas no Plano de Comunicação, para a fase de lançamento (2008-2009), centrada na realização de acções de formação/sensibilização para jornalistas, sobre fundos estruturais, o Programa e a Gestão do ON.2. ✓ Independentemente de não ser possível a especialização dos jornalistas nestas temáticas, face à transversalidade de domínios que abordam quotidianamente (inclusive no quadro da escassez de recursos humanos nas redacções), o processo de aprendizagem, o domínio de conhecimentos técnicos e linguagem/pormenores associados ao ON.2, permitiria uma melhor qualidade do trabalho que desenvolvem e transmitem à opinião pública e uma maior capacidade critica e de investigação sobre a informação veiculada pela estrutura do Programa. ✓ Previsível e assumidamente mais útil no início de implementação do programa, a realização desta acção especializada mantém a sua pertinência e utilidade.	✓ Desenvolver a acção de formação/sensibilização/actualização para os jornalistas (aberta a dois jornalistas por redacção), preconizada no Plano, mas ainda não executada.
✓ Com o objectivo de promover e divulgar a multiplicidade de apoios concedidos pelo Programa ao desenvolvimento estrutural do Alto Douro Vinhateiro, foi criada uma interessante parceria editorial (DOURO UP). Esta consubstancia-se na apresentação de casos concretos de aplicação do FEDER no Douro e na divulgação do quadro de oportunidades de financiamento existente, para as entidades públicas e privadas. ✓ Face à qualidade gráfica e de conteúdos da publicação, a que acresce a divulgação de oportunidades de financiamento a públicos tão dispares, deveria ser equacionada a possibilidade de aumentar os postos de distribuição.	✓ Aumentar os postos de distribuição da DOURO UP, por exemplo, nos Paços do Concelho de cada município da Região, nas principais unidades hoteleiras, nas associações empresariais e nas diversas estruturas da Administração Central, regionalmente desconcentradas. ✓ Equacionar a ampliação a outras sub-regiões, com reconhecida capacidade e dinâmica instalada (por exemplo a desenvolver no seio das estruturas técnicas das CIM/AMP).

✓ Face à actual dispersão de públicos e de modo a abranger o maior número de pessoas/interlocutores, deveria equacionar-se o alargamento da parceria com o JN a outros órgãos (parcerias focalizadas), numa perspectiva em que os diversos órgãos não devem ser concorrenciais mas complementares.	✓ Efectuar uma avaliação custo-beneficio de estabelecer: a) o reatamento da parceria com o Porto Canal para a execução do programa "Novo Norte", nos restantes anos do período de programação; b) uma rubrica/programa sobre o "Novo Norte" numa rádio nacional, a transmitir "em dia e hora certa"; c) parcerias com os semanários (Expresso e/ou Grande Porto), enquanto referenciais regionais e nacionais.
✓ Os beneficiários classificaram, genericamente, adequada a informação disponibilizada pelo "site" do Programa, em termos de utilidade, actualidade e acessibilidade. Contudo, podem ser suscitadas algumas melhorias no quadro das suas necessidades.	✓ Proceder a melhorias no website do Programa, em termos de utilidade, actualidade e acessibilidade, nomeadamente: 1. Navegação mais intuitiva e amigável (aspecto gráfico/*layout* mais agradável e intuitivo) e alterações no que respeita à acessibilidade, simplicidade, lógica, eficácia/rapidez; 2. Utilização de linguagem simplificada, directa e acessível, diferenciada em função do perfil do utilizador- alvo; 3. Criação de guias virtuais de preenchimento das candidaturas e/ou introdução de vídeos tutoriais de apoio; melhoria das funcionalidades dos formulários de candidatura incrementando a capacidade de resposta e permissão de correcção de erros sem eliminação dos dados anteriormente inseridos (por exemplo, possível visualização da generalidade dos passos a efectuar sem a obrigatoriedade do prévio preenchimento e possibilidade de gravação imediata dos dados inseridos); 4. Incrementar as FAQ e a interactividade; apresentação das FAQ por tipologia; possibilidade de enviar Q&A, com quick *turnaround time*; criação de um separador para colocação directa de dúvidas; 5. Melhorar a organização/disposição/sistematização da informação (por exemplo, organização da informação por áreas de interesse de investimento/ou por Eixos) e simplificação de conteúdos (por vezes encontra-se em texto corrido/listagem, não sendo clara a separação entre temáticas); 6. Disponibilização de informação sobre boas-práticas/ casos de sucesso (exemplos nacionais e internacionais); 7. Criação de uma secção própria dedicada às "novidades" (novos Avisos de Concurso ou actualização de Regulamentos, legislação, eventos, etc.); Alertas de nova informação (coluna de Concursos Abertos); Cronograma com datas de abertura e encerramento dos Avisos (para um horizonte de um ano), bem como a listagem das aprovações de projectos por Aviso com a respectiva classificação; 8. Criação de campos de pesquisa mais eficientes/melhorar a ferramenta de pesquisa; 9. Apresentação do URL da página *Web* que está a ser consultada, de maneira a regressar ao mesmo link no futuro; Inclusão de *feeds* RSS; 10. Melhorar a funcionalidade e actualização da plataforma informática SIGON.2 (mais acessível e menos redundante); 11. Criação/disponibilização do mapa do site /menu de acesso aos diversos Regulamentos do Programa.
✓ Face à multiplicidade de eventos e iniciativas de relações públicas desenvolvidas, acompanhando temporalmente os momentos-criticos do processo de decisão da Comissão Directiva, e ao reconhecimento público e projecção mediática dos mesmos, afigura-se que a sua calendarização e realização tem sido adequada respondendo as necessidades da Gestão do programa. Não obstante, quando questionados sobre a presença em alguma acção de divulgação associada ao ON.2 - O Novo Norte, uma elevada percentagem de beneficiários respondeu negativamente, apontado algumas causas que deverão merecer reflexão pela Autoridade de Gestão.	✓ Proceder a uma reflexão no seio da Autoridade de Gestão sobre as causas apontadas pelos beneficiários para a não participação em acções de divulgação; 1. A informação encontra-se disponível noutros meios (a informação disponibilizada no site de Incentivos QREN /CCDR-N/ON.2 afigura-se suficiente), pelo que estas acções pouco acrescentam à informação disponível, nem são atractivas/apelativas; 2. Os locais selectos para a realização das acções, obrigam a longas deslocações – fomentar uma maior dispersão geográfica; 3. Escassa divulgação e/ou com pouca antecedência, gerando indisponibilidade de compatibilização de agenda;

	4. Indisponibilidade profissional /Incompatibilidade de horário – realização das acções em períodos pós-laborais; 5. Inadequação das acções às necessidades das empresas ou aos regulamentos a que se candidatam; 6. O prazo que medeia entre a divulgação (conhecimento) e o registo/confirmação de presença é muito reduzido; 7. Criação de acções adicionais de divulgação, de modo a evitar a limitação do n.º de participantes; 8. Dificuldade em obter esclarecimentos específicos em sessões colectivas. 9. Realizar um inquérito específico, junto dos beneficiários, de modo a identificar os ajustamentos necessários e, consequentemente, aumentar os graus de participação nos eventos e iniciativas desenvolvidas pela AG.

Questão de Avaliação 6.2
Os resultados e metas traçadas em sede de Plano de Comunicação têm sido alcançados?

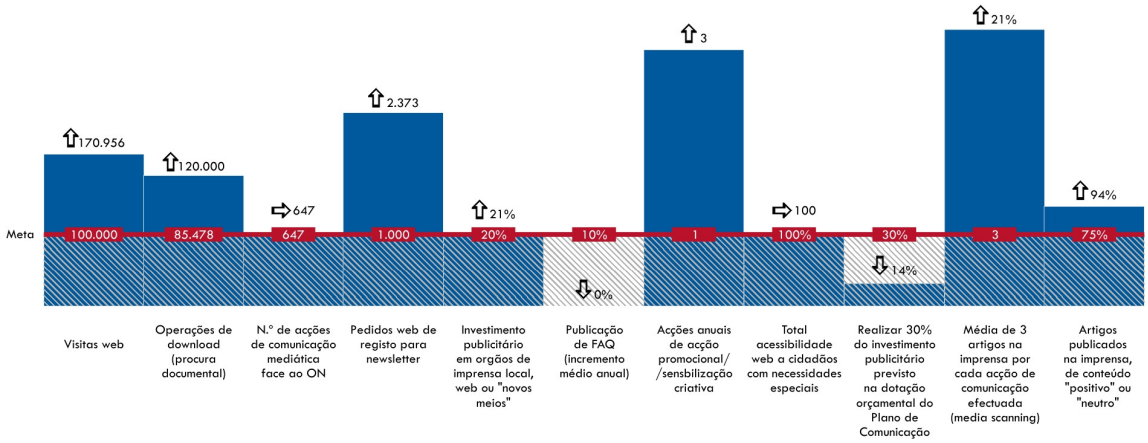
V.6.2.1. Avaliação

Cumprimento dos Resultados e Metas

437. Passados 3 anos de aplicação do Plano de Comunicação, coincidindo com o término da fase inicial do seu ciclo de execução, é possível efectuar um balanço sobre a eficácia da comunicação do ON.2.

438. Assumindo como referencial o "*Board*" de Indicadores de Avaliação da Eficácia de Comunicação, constante do Plano de Comunicação, proceder-se-á de seguida à avaliação da concretização dos indicadores de resultado e realização e respectivas metas.

Figura 58. Indicadores de Avaliação da Eficácia de Comunicação, em 2010



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no Plano de Comunicação – Análise de Indicadores 2008-2009-2010.

439. Genericamente as metas foram atingidas, e por vezes ultrapassadas. Os indicadores mais expressivos (decorrentes de uma sub-avaliação das metas em sede de programação e/ou do sucesso assinalável das acções de comunicação desenvolvidas) são os que se relacionam com a consulta ao sítio Web do Programa (visitas, downloads, registos na *newsletter*) e com a comunicação mediática.

440. Neste quadro, pode afirmar-se que a notoriedade pública do Programa foi tributária do esforço realizado nas acções de promoção em eventos e imprensa (o número de acções de comunicação mediática realizadas – 1.960, ultrapassa largamente a meta estimada – 260, concluindo-se pelo enorme incremento neste esforço quando comparado ao registado durante o anterior período de programação), ao passo que o sucesso da acessibilidade ao ON.2 é demonstrável pelo elevado numero de visitantes da *homepage* (543.956, quando a meta se cifrava apenas nos 100.000) e das operações de *download* efectuadas (210.000).

441. Pela "negativa" sobressai apenas um indicador: o número de telefonemas recebidos e respondidos por e-mail. Esta situação radica, sobretudo, no facto da contabilidade/monitorização não ter sido plenamente assegurada pelos diversos Secretariados Técnicos do Programa (com excepção para o Secretariado Técnico dos Sistemas de Incentivos e do Gabinete de Marketing e Comunicação).

442. Sublinhe-se que esta análise não inclui alguns indicadores, cujo apuramento decorre em larga medida do presente processo avaliativo (nas suas múltiplas componentes) e, nomeadamente, da execução de algumas ferramentas metodológicas utilizadas (*focus group*, estudos de caso, inquérito *on line*, ...): medir por amostragem o n.º de operações financiadas com correcta execução do normativo de "informação e publicidade" e "manual de identidade"; medir níveis de procura de financiamentos (candidaturas) face aos orçamentos de fundos estruturais disponibilizados em cada concurso; medir a alteração das percepções junto de potenciais beneficiários e *players* regionais sobre notoriedade, transparência, acessibilidade, volume e qualidade de informação, *branding*, face ao PO Regional anterior.

Comparação de Resultados com o Anterior Período de Programação

443. Em alguns indicadores é possível fazer uma comparação com os resultados obtidos no anterior período de programação, nomeadamente no que se refere à medição do número de visitas *Web* e operações de *download*. A meta estabelecida apontava para um acréscimo de 100% nestes referenciais.

444. O quadro seguinte evidencia a clara superação do objectivo definido. Em larga medida, esta superação decorre de um novo contexto criado para o actual período de programação, nomeadamente para o processo de submissão de candidaturas (utilização ampla e intensiva das novas tecnologias de informação e comunicação).

445. A *Internet* enquanto ferramenta estruturante ao serviço do Programa, permite a aproximação da população e dos potenciais beneficiários ao Programa, possibilita a célere disseminação informativa e documental, estimula o conhecimento e a transparência no processo e incentiva os potenciais beneficiários a apresentarem candidaturas. A criação, dinamização e permanente actualização de um *site* associado ao Programa, assumiu um papel de destaque enquanto acção central da divulgação e promoção, por um lado, e de meio exclusivo de apresentação de candidaturas e de pedidos de pagamento, por outro. Neste contexto, no âmbito do actual período de programação, a AG desenvolveu uma aplicação informática fomentadora da desmaterialização dos fluxos de informação e da interacção com os beneficiários (em sede de programação, restringiu-se a apresentação de candidaturas apenas a este mecanismo), o que contribuiu para o enorme diferencial nos dois indicadores em questão.

Quadro 37. Indicadores do Site do ON.2

Indicador	ON- Operação Norte (2003-2006)	On.2 – O Novo Norte (2008-2009)	Variação entre períodos
Visitas web	160.000	543.000	239%
Indicador	**ON- Operação Norte (2004-2006)**	**On.2 – O Novo Norte (2008-2009)**	**Variação entre períodos**
Downloads	76.500	210.000	175%

Fonte: Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N

446. A estes dois indicadores é ainda possível adicionar o número de acções de comunicação mediática. Neste caso, o acréscimo é igualmente assinalável. Enquanto no âmbito da ON-Operação Norte (*clipping* de 2003 a 2006), se contabilizaram 130 notícias recolhidas, na vigência da ON.2 já foram recolhidas (entre 2008-2010), cerca de 1.960 notícias.

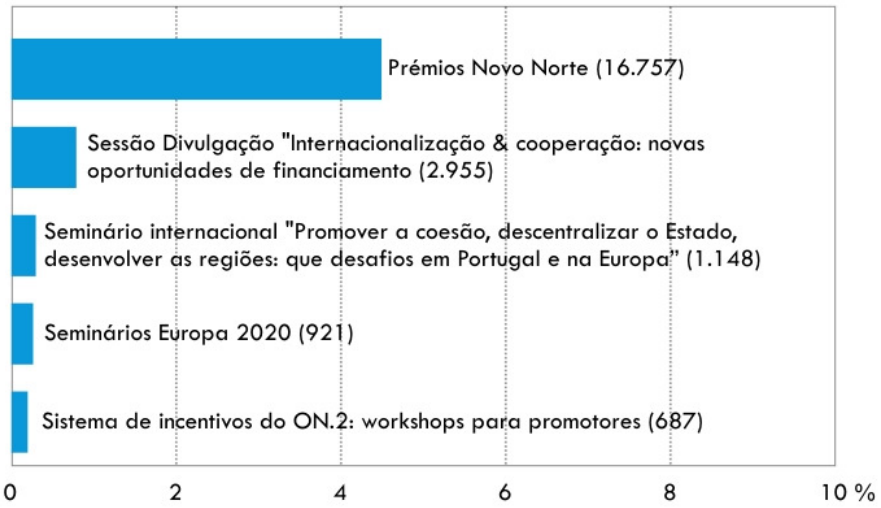
Acessibilidade ao Programa

447. Conforme referenciado, o sítio *Web* do Programa é o canal privilegiado de comunicação com os públicos-alvo do Programa, desde que foi lançado em Novembro de 2007. Desde a sua disponibilização, a *homepage* tem sofrido melhorias regulares em termos de clareza e acessibilidade.

448. A consulta do sítio tem sido assinalável e crescente. No final de 2007, verificaram-se 22,5 mil acessos, cerca de 50% do valor anual obtido em média pelo website do PO Regional Norte 2000-2006. As metas traçadas para o ano de 2008 (90.965) e 2009 (80.000) foram, igualmente, ultrapassadas, tendo sido superadas as 373.000 visitas, em 2010. No total, desde a sua criação, o website teve 543.000 visitas.

449. Da informação Web disponibilizada, a maior procura centra-se nos "Prémios Novo Norte". A dimensão absoluta das visitas com este objectivo, atesta a notoriedade associada à iniciativa.

Figura 59. Visitas à *Homepage do* ON.2, em 2010 (%)



Fonte: Equipa de Avaliação, com base em informação do Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N

450. Não obstante as dificuldades em classificar tipologicamente os utilizadores do *website*, é possível extrapolar e retirar algumas ilações com base no inquérito *on line* aplicado ao universo de beneficiários. Da correlação estabelecida entre a informação respeitante à tipologia de beneficiário e a forma como tomaram conhecimento do ON.2 (através do website do Programa), releva-se que este foi o canal privilegiado de acesso para municípios/CIM, empresas e entidades privadas sem fins lucrativos, ou seja, coincidente com as tipologias de beneficiários predominantes no Programa. Neste quadro, com algum grau de confiança é possível concluir que os utilizadores do website se encontram perfeitamente alinhados com os públicos-alvo do Programa.

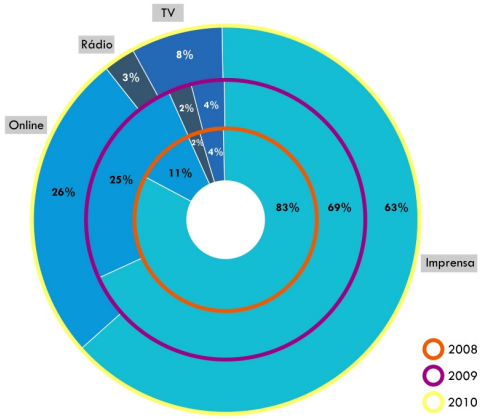
451. De modo a avaliar se a informação relevante tem chegado a estes públicos-alvo e que apreciação têm os beneficiários de alguns aspectos associados ao processo de candidatura, foram introduzidas no inquérito *on line* algumas questões de avaliação.

452. No que respeita à clareza da informação solicitada na preparação da candidatura, cerca de metade dos beneficiários considera-a muito adequada, o mesmo sucedendo com os requisitos documentais associados à instrução da candidatura, quer do promotor, quer do projecto. Nestes dois domínios, as considerações "menos positivas" são manifestamente residuais.

453. Contudo, quando questionados sobre a facilidade de preenchimento (do ponto de vista do conteúdo) dos formulários de candidatura, observa-se uma certa alteração neste comportamento. Cerca de 1/5 dos beneficiários considera muito desadequado/difícil o preenchimento dos formulários e apenas 7% o considera muito adequado.

454. Para além deste veículo prioritário, o ON.2 tem recorrido a outros meios de comunicação/publicitação, como sejam *press releases*, conferências de imprensa e operações especiais de divulgação. Para além da Rádio e Televisão, com menor importância na publicidade realizada, a imprensa escrita e online são as que divulgam o maior número de notícias respeitantes ao ON.2, sendo que a imprensa tem cedido espaço à imprensa on-line (ocupava 11% do total, em 2008, e 26%, em 2010).

Figura 60. Resultados Mediáticos do ON.2, 2008, 2009 e 2010 – Comunicação Publicitária



Fonte: Equipa de Avaliação, com base em informação do Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N

455. Sublinhe-se que o incremento assinalável nas peças publicadas nestas tipologias (imprensa escrita e *on line*) é tributária da intensificação/consolidação dos esforços de divulgação e da gestão regular e de proximidade de *press relations*. Neste quadro, justifica-se que 44% da produção noticiosa/artigos resulte directamente de acções de comunicação desencadeadas pelo ON.2.

Figura 61. *Press Releases* e Artigos Resultantes, 2008 e 2010

Mês	Ano	Press Release	Artigos
Janeiro	2008	0	0
	2010	2	35
Fevereiro	2008	1	9
	2010	3	32
Março	2008	0	0
	2010	3	32
Abril	2008	1	3
	2010	2	18
Maio	2008	4	12
	2010	4	35
Junho	2008	2	8
	2010	3	26
Julho	2008	1	8
	2010	6	106
Agosto	2008	3	14
	2010	2	9
Setembro	2008	1	3
	2010	1	2
Outubro	2008	3	12
	2010	3	13
Novembro	2008	4	58
	2010	2	24
Dezembro	2008	1	2
	2010	5	64
Total	2008	21	129
	2010	36	396

Fonte: Equipa de Avaliação, com base em informação do Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N

456. Contribuindo para o aumento da notoriedade e visibilidade do Programa, através da disponibilização de informação pertinente e regular, em volume e qualidade assinalável, esta politica de regularidade informativa assumida pela Gestão do Programa, deve manter-se nos próximos anos.

457. Segundo os órgãos de comunicação presentes no *focus group* realizado no dia 1 de Fevereiro, a informação disponibilizada, em volume e qualidade, é manifestamente suficiente (por vezes até se pode

correr o risco de existir excesso de informação e não saber-se como e quando poderá ser publicitada) e tem vindo progressivamente a ser incrementada, em função da dinâmica actual do ON.2 (mais execuções, mais resultados e, consequentemente, um maior potencial de matérias noticiáveis), e será, previsivelmente, intensificada nos próximos anos, com aumento das taxas de execução.

458. Conclui-se, igualmente, que o facto da esmagadora maioria das noticias ser "motivada", ou seja ser consequência directa de acções de comunicação desencadeadas pelo ON.2, resulta sobretudo da falta de tempo para amadurecer a informação/proceder a trabalho de investigação e pesquisa (dificuldade de produzir noticias "próprias", autónomas e gerir a agenda noticiosa nestas matérias), por um lado, e talvez como factor mais preponderante da disponibilidade permanente do Gabinete de Marketing e Comunicação para fornecer informações, transformando os diversos assuntos em matérias relativamente apetecíveis/acessíveis, por outro.

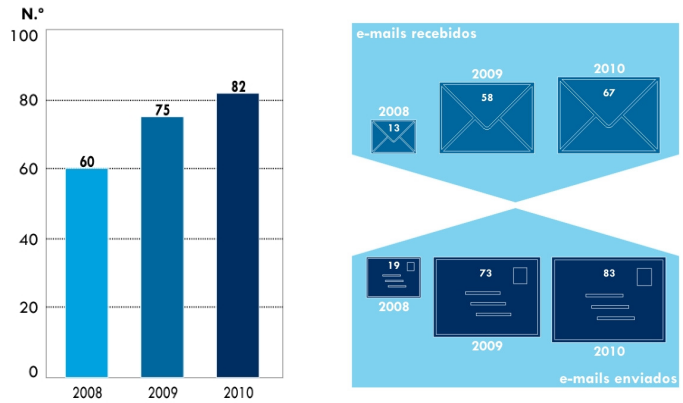
459. Sublinhe-se a unanimidade no reconhecimento do excelente papel desenvolvido pelo Gabinete de Marketing e Comunicação, a disponibilidade, pro-actividade e qualidade e capacitação profissional, apontando-se, porventura, a necessidade de equacionar o aumento dos recursos humanos (equipa reduzida).

Apoio aos Público-alvo

460. No final de 2007, foram criados diversos canais de acessibilidade e de apoio (correio electrónico e linha telefónica) aos públicos que sentissem necessidade de estabelecer contacto directo e imediato com os diversos técnicos da estrutura do ON.2. O objectivo principal que norteou a sua criação prende-se com a necessidade de assegurar o principio da transparência. A linha telefónica de atendimento, de carácter exclusivo para o Programa, funciona em dias úteis, 5 horas por dia. Os contactos disponibilizados via e-mail são diferentes consoante as necessidades de informação estejam relacionadas com Sistemas de Incentivos às Empresas, consoante os Eixos, com a componente Comunicação (Planos de Comunicação e Regras de Publicidade) ou com o SIGON.2.

461. O apoio às regras de comunicação e publicidade para beneficiários (comunicação *helpdesk*) teve maior desenvolvimento no ano de 2010. O esclarecimento de dúvidas neste domínio foi relevante, com 82 chamadas atendidas, 67 pedidos de informação por e-mail, e 83 mensagens enviadas.

Figura 62. Contactos Telefónicos e Pedidos de Informação Via E-Mail (2008-2010)



Fonte: Equipa de Avaliação, com base em informação do Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N

462. Não obstante o crescimento registado nos últimos anos, os valores continuam a ser relativamente reduzidos, face ao que seria espectável o que condiciona a obtenção de uma das metas traçadas em sede de programação. De modo a compreender esta realidade e o reconhecimento dos utilizadores sobre a existência destas ferramentas, foram contempladas diversas questões no inquérito *on line* (sublinhe-se, contudo, que as questões suscitadas apontavam para apreciações ao mecanismo global e não especificamente no que respeita aos esclarecimentos sobre "Informação e Publicidade").

463. Quando inquiridos sobre se sabiam da existência dos dispositivos de informação e esclarecimento do ON.2 – O Novo Norte, apenas 55% afirmaram conhece-los, sendo que destes apenas 25% tinham recorrido à comunicação de *helpdesk*.

464. Instados a classificar esses dispositivos, a maioria considera-os adequados, embora seja de relevar que 39% afirma que apenas fica parcialmente esclarecido após o contacto e 7%, diz não obter resposta a nenhuma das questões suscitadas. Esta é uma situação a merecer atenção pela AG[25].

465. Foram apontadas algumas sugestões para melhorar os dispositivos e ajustá-los às necessidades dos públicos que a eles acedem, designadamente:

- ✓ Assegurar uma maior simplificação, objectividade, clareza, celeridade, precisão/pormenorização e certeza nas respostas prestadas pelos técnicos envolvidos, contribuindo para que as mesmas sejam mais esclarecedoras e úteis;
- ✓ Assegurar uma resposta mais célere quando se tratam de questões que pela sua complexidade carecem de pareceres jurídicos;
- ✓ Maior disponibilidade de recursos humanos (efectivos/seniores) na prestação de informações ou, em alternativa, melhorar a comunicação e informação/formação dos diferentes técnicos;
- ✓ Alargar do período de atendimento telefónico e dos tempos de resposta;
- ✓ Melhorar os esclarecimentos prestados aos líderes de Programas de Acção (quando existem parcerias) sobre as suas competências e obrigações.

466. Releve-se que quando questionados sobre a avaliação da implementação do ON.2 na fase de concurso, os inquiridos apontaram como adequada/muito adequada a disponibilidade do Secretariado Técnico do ON.2 para prestar esclarecimentos durante o período de concurso e a utilidade e pertinência dos esclarecimentos prestados. Este claro diferencial nas apreciações entre os esclarecimentos prestados pelos técnicos afectos ao serviço *helpdesk* e aqueles que decorrem dos contactos com os secretariados técnicos, deverá ser avaliado pela AG.

467. No que respeita aos esclarecimentos sobre "Informação e Publicidade", não são passíveis de enquadramento as apreciações efectuadas anteriormente. Por um lado, o Gabinete de Marketing e Comunicação (GMC) mantém uma gestão diária da caixa de correio electrónico dedicada ao serviço, respondendo num prazo não inferior a 72 horas. Por outro lado, dinamizou uma área especifica dedicada às FAQ, onde contempla as respostas às questões mais frequentes, e "fixa doutrina" sobre aspectos particulares não identificados no Guia de Informação e Publicidade ou no Manual de Identidade. Sublinhe-se, neste âmbito, que o GMC e a AG foram os autores do "Guia de Informação e Publicidade para Beneficiários", utilizado pelos restantes Programas Operacionais do QREN.

Caso de Estudo: os Prémios Novo Norte

468. O Plano de Comunicação dedica um forte significado às "parcerias de comunicação *e sponsoring* em iniciativas marcantes no país e na região", dando cumprimento ao normativo regulamentar comunitário (n.3 do artigo 5º do Regulamento CE 1828/2006) que estabelece à Autoridade de Gestão a obrigatoriedade/possibilidade de "associar às medidas de informação e publicidade pelo menos um dos organismos que estão em condições de divulgar amplamente as informações".

469. Estavam previstas "iniciativas especiais" e "novos públicos", que poderiam ser concretizadas de forma autónoma exclusiva ou assumir a forma de parcerias de comunicação e de"sponsoring", uma técnica de Comunicação de Marketing assente na participação conjunta (co-participação) ou associação de marcas e instituições a eventos ou iniciativas, promovidas por entidades associadas ou terceiras, com interesses comuns e retornos de comunicação partilhados.

470. A ON.2 explorou este domínio pelas vantagens comunicacionais intrínsecas a essa opção. As parcerias foram estabelecidas com os Prémios Novo Norte e a participação na Feira Tecnológica. Nos dois eventos

[25] Sublinhe-se que esta apreciação é efectuada para o mecanismo global e não especificamente no que respeita aos esclarecimentos sobre "Informação e Publicidade".

foi realizada a comunicação da Marca e procedeu-se à distribuição de informação. Por outro lado, foi promovida a associação da ON.2 a casos de sucesso nos temas da inovação tecnológica, científica e empresarial, o que constitui um dos principais objectivos da sua intervenção.

471. Os "Prémios Novo Norte", foram reconhecidos pelos intervenientes, desde os que integram a parceria para a sua realização até aos destinatários finais (beneficiários do Programa), passando pelos órgãos de comunicação social, como uma boa prática de marketing e comunicação associada à divulgação de casos de sucesso de desenvolvimento regional.

472. Esta iniciativa de comunicação da Marca/extensão do *branding*, que integrava o Plano de Comunicação, embora numa fase mais avançada, foi antecipada como resposta à ausência de execução da campanha publicitária da marca (atraso no procedimento concursal). Inovadora quer na sua natureza, quer nos objectivos que procura alcançar, no contexto comunicacional das políticas públicas e do QREN, assume-se como pioneira na distinção pública regular e no fomento da notoriedade das intervenções que concorrem para o desenvolvimento regional, com elevada capacidade demonstrativa e potencial para serem replicadas. Neste quadro, os Prémios Novo Norte concorrem igualmente para o cumprimento de alguns objectivos do Programa, nomeadamente a promoção da notoriedade pública e mediática do ON.2 e da sua imagem de marca. Conseguem, ainda, transmitir uma imagem positiva, inovadora e promissora da Região Norte, outro dos objectivos a prosseguir com o Programa.

473. A concepção e montagem institucional, sustentada na pareceria JN/CCDR-N/ON.2, é potenciadora do sucesso da iniciativa. Articulando em prole de um mesmo objectivo "promover os melhores projectos de desenvolvimento regional", a instituição de referência associada às questões do desenvolvimento da Região Norte (CCDR-N), a entidade gestora do apoio às intervenções estruturantes em curso no Norte (AG do ON.2) e o órgão de comunicação social escrita, com maior expressão e influência na Região (Jornal de Noticias), a iniciativa pautou-se por uma enorme qualidade e projecção/notoriedade mediática, contribuindo em larga medida para a concretização da politica de *branding*.

474. A selecção do JN enquanto parceiro para a partilha de responsabilidades organizativas, comunicacionais e financeiras da Iniciativa, possibilitou a criação de diversos trabalhos noticiosos em torno dos Prémios e a criação de uma área editorial específica no portal, potenciando a notoriedade e impacte da iniciativa (ampla cobertura e projecção regional assegurada pelo JN). Contudo, complementarmente, enquanto media *partnership*, o JN assumiu-se como o canal privilegiado de difusão informativa e acessibilidade ao Programa, realizando algumas acções info-promocionais sobre o progresso do Programa, as temáticas do desenvolvimento regional (promovendo-se enquanto instituição comprometida com o desenvolvimento e promoção da Região), as apostas e oportunidades associadas ao ON.2, o funcionamento da estrutura de gestão e dos impactes dos fundos estruturais na Região, contribuindo para uma melhor percepção e conhecimento da opinião pública sobre o ON.2 e os Fundos Estruturais.

475. A cerimónia de lançamento contou com mais de 200 participantes, tendo sido realizada na Casa da Música. Simultaneamente, foi desenvolvido um amplo e diversificado "mix de comunicação", associando "componentes de *branding*, *Web*, comunicação mediática, eventos, relações públicas e publicidade" (Relatório de Execução, 2009).

476. Com base na repercussão e impacte mediático e apreciação bastante positiva transmitida pelos órgãos de comunicação social, nacionais e regionais/locais (o volume de produção noticiosa e a positividade da mesma atestam desse reconhecimento), no número de candidaturas (186 propostas concorrentes), no reconhecimento institucional, na percepção do reconhecimento do trabalho de excelência desenvolvido pelos beneficiários (a maioria dos participantes/concorrentes louvou a iniciativa e a necessidade de replica-la no futuro), na procura de informação no website do Programa (10.000 visualizações sobre os Prémios e mais de 6.400 alusivas aos nomeados) conclui-se que esta foi uma iniciativa distintiva e inovadora, que permitiu distinguir os melhores projectos executados na Região, nas temáticas prioritários para o seu desenvolvimento.

477. Actualmente, encontra-se em preparação a segunda edição dos Prémios Novo Norte, reforçada pelo sucesso e reconhecimento público da edição anterior, sendo definidos como públicos-alvo:

- ✓ Empresas, investidores e novos empreendedores;
- ✓ Dirigentes públicos e institucionais regionais e nacionais;
- ✓ Beneficiários do Programa;

- ✓ Dirigentes de instituições de investigação, ciência e tecnologia e e universitários de instituições de ensino superior;
- ✓ Agentes criativos e culturais.

478. A multiplicidade de públicos-alvo em questão contribuirá, igualmente, para a mobilização/captação de novos públicos para o Programa, perspectivando-se um acréscimo significativo na procura associada a tipologias de beneficiários, com menor expressão actual. Ainda nesta perspectiva de atracção de novos públicos merecem destaque algumas acções previstas para esta nova edição, como a criação de perfis em redes sociais: lançamento da página no *Facebook* e entrada no *Twitter* e a divulgação no canal televisivo Metro do Porto.

479. Esta iniciativa, pela projecção e notoriedade que já obteve, deverá assumir-se como um dos principais instrumentos de promoção do Programa (uma das suas faces mais visíveis e mediatizadas), de divulgação dos impactes de investimentos apoiados por fundos comunitários no desenvolvimento da Região e para promover uma imagem pública positiva, inovadora e de mudança do Norte. Neste quadro, e não obstante o excelente trabalho desenvolvido anteriormente e o elevado "mix de comunicação especifico" que lhe foi associado, deverão ser ampliadas as iniciativas publicitárias e de divulgação e a produção de conteúdos noticiosos associados.

Percepção da Opinião Pública relativa à ON.2

480. As acções de informação e comunicação desenvolvidas, a projecção mediática e a visibilidade e notoriedade pública de alguns eventos e iniciativas (como os Prémios Novo Norte), têm contribuindo para uma melhoria acentuada no conhecimento/reconhecimento do Programa na Opinião Pública, assumindo-se como sinais animadores para que se prossigam os esforços e estratégia empreendidas até ao momento.

481. Não obstante, em valores absolutos, persistem limitações significativas. Mesmo na comunicação social, apesar desta identidade estar perfeitamente interiorizada pelos jornalistas que com maior frequência lidam com a produção noticiosa associada ao Programa (o que justifica que a referência explicita à marca tenha quintuplicado entre 2009 e 2010, sendo a sua aplicação em títulos uma realidade igualmente emergente), a situação não é, minimamente, generalizada, conforme transpareceu das conclusões do *focus group* realizado com os órgãos de comunicação social. Esta é, aliás, uma tarefa ainda mais difícil de prosseguir na esfera da opinião pública em geral, no quadro contextual de adversidades que marcam a região (baixos níveis de escolaridade e iliteracia; ignorância ou reduzido conhecimento sobre as questões europeias; índices de leitura da imprensa muito reduzidos). Acresce, o baixo nível de investimento publicitário associado à comunicação do ON.2 (quando comparados com os níveis médios de investimento associados a grandes campanhas de comunicação de "*branding*" comercial) e a quase inexistência de tradição de "*marketing*" e "*branding*" públicos territoriais.

482. Desta forma, o "*branding*" do ON.2, pode considerar-se um caso de sucesso e uma opção estratégica fundamental na politica de comunicação e promoção (institucional e comercial) do Programa, seja no plano da sua notoriedade, seja na afirmação do seu posicionamento (identidade), seja na diferenciação simbólica no âmbito do QREN.

483. A estratégia de "*branding*" do Programa distingue-se, pelo impacte e visibilidade obtida, no contexto da comunicação das políticas públicas. Uma continuada e consistente politica de difusão da Marca, porventura com um maior robustecimento financeiro nas vertentes de promoção, publicidade e *merchandising*, poderá paulatinamente contribuir para um aumento da percepção/maior reconhecimento sobre esta "nova Marca" e os seus significado e importância no quotidiano da região e das pessoas em concreto.

484. No inquérito *on line* realizado, quando questionados sobre o contributo do ON.2 para a prossecução daquelas que são as principais prioridades temáticas da Região, as respostas dos beneficiários convergem, concluindo-se que existe um amplo reconhecimento pelos beneficiários das prioridades em que assenta o Programa e as intervenções que apoia. Não obstante, existe um diferencial significativo entre o grau de relevância atribuído à competitividade e à inovação (apreciações positivas superiores a 65%) e aos restantes domínios (em torno dos 55%).

Quadro 38. Avaliação do Contributo do ON.2 Para a Prossecução das Principais Prioridades Temáticas da Região

	1	2	3	4	5
	%				
Competitividade	1	3	30	49	17
Inovação	1	4	25	50	20
Valorização ambiental	1	6	38	41	15
Valorização de recursos endógenos	2	6	40	40	13
Qualificação das cidades	2	7	36	40	15

1. reduzido; 5. muito elevado

Fonte: Inquérito aos beneficiários do ON.2

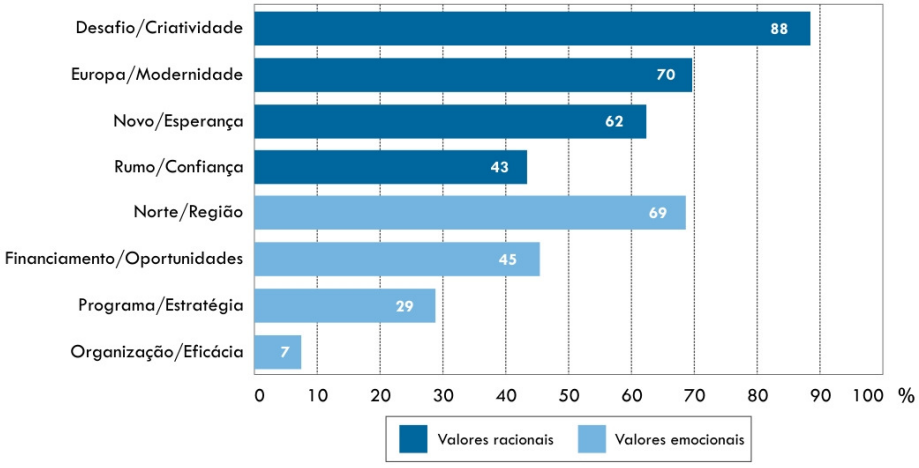
485. Associada à projecção e notoriedade mediática anteriormente referenciada e de modo a avaliar se a politica de extensão da Marca começa a ter os resultados desejados e o "*branding*" permite colocar o "Novo Norte" como uma marca global da Região Norte, no inquérito *on line* os inquiridos foram instados a pronunciar-se sobre que valores (racionais e emocionais) associa à marca "ON.2 – O Novo Norte".

486. No domínio dos valores emocionais denota-se uma clara prevalência do binómio desafio/criatividade, embora a associação à Europa/modernidade assumam uma expressão relevante. Desta apreciação/associação emocional se conclui que os beneficiários assumem e interiorizam o ON.2 enquanto um instrumento fomentador de mudança e esperança de um futuro melhor para a Região, com um papel crucial na promoção e sustentação dos desafios da competitividade regional, assentes na modernidade e na criatividade.

487. A assimilação/interiorização da conotação do ON.2 à Região, ao desenvolvimento regional é um dos aspectos mais relevantes da apreciação efectuada aos valores racionais. Mais de 2/3 dos inquiridos estabelecem uma relação directa e inequívoca entre a Marca e a Região Norte, inclusive bastante superior à constatação da sua relevância enquanto oportunidade de obtenção de financiamento.

488. No quadro destas conclusões, afigura-se que, paulatinamente, a politica de *branding* que tem sido desenvolvida, tem conseguido o reconhecimento do "Novo Norte" enquanto marca global da Região, associando-lhe uma imagem promissora e inovadora.

Figura 63. Valores "Racionais" e "Emocionais" Associados à Marca "ON.2 – O Novo Norte"



Fonte: Inquérito aos beneficiários do ON.2

V.6.2.2. Conclusões e Recomendações

Síntese Conclusiva	
Genericamente as metas do Plano de Comunicação foram atingidas e, por vezes, ultrapassadas. Os indicadores mais expressivos (decorrentes de uma sub-avaliação das metas em sede de programação e/ou do sucesso assinalável das acções de comunicação desenvolvidas) são os que se relacionam com a consulta ao sítio Web do Programa (visitas, *downloads*, registos na *newsletter*) e com a comunicação mediática. Neste quadro, a notoriedade pública do programa foi tributária das acções de promoção em eventos e imprensa, ao passo que o sucesso da acessibilidade ao Programa está patente no elevado numero de visitantes da *homepage*. A politica de regularidade informativa foi assumida e desenvolvida com êxito assinalável, como reconhecido pelos diversos públicos-alvo. Neste quadro, o aumento significativo de peças publicadas (imprensa escrita e *on line*) é tributário da intensificação dos esforços de divulgação e da gestão permanente de *press relations* (sensibilização, informação, esclarecimento).	
Quadro de Recomendações Especificas	
Contextualização	**Recomendações**
✓ A maioria das metas, definidas em sede de programação foi ultrapassada, evidenciando o seu desfasamento face às necessidades e à intensidade da procura.	✓ Aumentar as metas da maioria dos indicadores, de modo a adequá-las aos ritmos de investimento e à procura expectáveis nos próximos anos.
✓ O período que medeia entre a realização das conferências de imprensa e a disponibilização da informação no website é muito extenso, não se coadunando com as necessidades de informação "em tempo real" de alguns meios de comunicação social (p.e. rádio).	✓ Melhorar algumas questões associadas ao *website*, nomeadamente proceder a actualizações mais céleres e disponibilizar algumas declarações em áudio-video, possibilitando a melhoria e qualidade da informação veiculada e colmatar eventuais falhas/ausência de presença nas conferências de imprensa.
✓ Face ao reduzido recurso e reconhecimento por parte dos beneficiários sobre a comunicação *helpdesk* e o elevada apreciação negativa sobre a qualidade da informação prestada, estes mecanismos de acessibilidade e de esclarecimento de dúvidas sobre o Programa deverão ser melhorados e ajustados à necessidades efectivas dos utilizadores[26]	✓ Assegurar uma maior simplificação, objectividade, clareza, celeridade, precisão/pormenorização e certeza nas respostas prestadas pelos técnicos envolvidos, contribuindo para que as mesmas sejam mais esclarecedoras e úteis; ✓ Assegurar uma resposta mais célere quando se tratam de questões que pela sua complexidade carecem de pareceres jurídicos; ✓ Maior disponibilidade de recursos humanos (efectivos/seniores) na prestação de informações ou, em alternativa, melhorar a comunicação e informação/formação dos diferentes técnicos; ✓ Alargar do período de atendimento telefónico; ✓ Melhorar os esclarecimentos prestados aos líderes de Programas de Acção (quando existem parcerias) sobre as suas competências e obrigações.
✓ Os Prémios Novo Norte têm-se assumido como um dos principais instrumentos de promoção do Programa, de divulgação dos impactes de investimentos apoiados por fundos comunitários no desenvolvimento da Região e de promoção de uma imagem pública positiva, inovadora e de mudança do Norte. ✓ A multiplicidade de públicos-alvo a associar à Iniciativa contribuirá para a mobilização/captação de novos públicos para o Programa e assim potenciar o acréscimo de procura associada a tipologias de beneficiários, com menor expressão actual.	✓ Potenciar o papel dos Prémios Novo Norte na atracção de novos públicos e no incremento da procura para o Programa. ✓ Ampliar as iniciativas publicitárias e de divulgação e a produção de conteúdos noticiosos associados.

[26] Esta apreciação é efectuada para o mecanismo global e não especificamente no que respeita aos esclarecimentos sobre "Informação e Publicidade". O mesmo sucede com as respectivas recomendações apresentadas.

Questão de Avaliação 6.3
As obrigações regulamentares (informação e publicidade) têm sido implementadas?

V.6.3.1. Avaliação

489. Dando cumprimento às exigências, regras e procedimentos determinados pela legislação comunitária e de modo a traçar os requisitos mínimos universais a aplicar pelos beneficiários em termos de informação e divulgação, a AG desenvolveu o Manual de Identidade ON.2. As entidades beneficiárias comprometem-se, ao apresentar a sua candidatura, a respeitar e aplicar as obrigações que integram esse referencial.

490. Genericamente, com base nos quadro-síntese apresentados seguidamente, conclui-se pelo cumprimento das obrigações de informação e publicidade pelos beneficiários e pela AG. Não obstante, apontam-se algumas questões suscitadas pelos beneficiários. Por um lado, a obrigatoriedade de apresentação no website da empresa, quando não é este que é alvo de co-financiamento, por outro lado, o facto de alguns meios de comunicação não comportarem a quantidade de logótipos e dimensões exigidas. Se no primeiro caso, esta exigência deriva do cumprimento dos normativos regulamentares comunitários e, por conseguinte, a capacidade de intervenção da Gestão é diminuta, o segundo caso configura uma possibilidade de reajustamento no ficheiro fornecido aos beneficiários, com o formato e dimensões mínimas.

491. Merece relevar que a acção que estava previstas para o período 2008-2013 "fornecimento de *helpdesk* técnico especializado, via e-mail e telefone", ter avançado logo na fase inicial, de arranque do Programa. Neste quadro e realizando uma leitura-critica à luz do ciclo de vida do Programa, justifica-se plenamente o ajustamento realizado pela Gestão do Programa, de modo a responder à fase inicial do ciclo, porventura o momento-critico em que são superiores as necessidade de esclarecimento de dúvidas e o levantamento de questões técnicas pelos promotores. Sublinhe-se que, segundo a mesma perspectiva, o mesmo deveria ter sucedido com as FAQ, que apenas recentemente foram disponibilizadas.

Quadro 39. Avaliação de Obrigações de Informação e Publicidade pelos Beneficiários

Beneficiários			Síntese de Evidências de Cumprimento dos Beneficiários
Fase Inicial	Durante a Execução	Antes do Encerramento	
Consentimento (tácito) na inclusão na "lista de beneficiários" para publicitação	Informação explicita, nos dossiers de imprensa, *press releases* e acções desenvolvidas com órgãos de comunicação social sobre o projecto, do co-financiamento comunitário em presença, no âmbito do QREN e do ON.2 – O Novo Norte	Afixação bem visível no local de cada intervenção de uma placa descritiva permanente, no caso de um projecto infra-estrutural, de construção ou aquisição de um objecto físico.	✓ Segundo o inquérito *on line*, a esmagadora maioria não possui qualquer dificuldade em cumprir as obrigações de informação e publicidade (89%). Os dois principais constrangimentos apontados prendem-se com o as "referências, nas aplicações de informação e divulgação da operação ao co-financiamento comunitário (reprodução das logomarcas: ON.2/UE/FEDER)" – 52% e na "informação da conclusão da candidatura na página do website da entidade" - 39%;
Sempre que aplicável "o beneficiário garantirá que os participantes na operação foram informados desse financiamento	Afixação bem visível de um painel publicitário no local de cada intervenção, de acordo com as especificações gráficas previstas no "Manual de Identidade ON.2". Uma vez concluída a intervenção, o painel será substituído por uma "placa descritiva permanente"	Informação da Conclusão da candidatura na página informativa do website da entidade beneficiária (se existente), ou no domínio de internet especifico, fazendo referência aos resultados finais da sua execução, durante um período temporal não inferior a 12 meses, acessível através da sua homepage ou estrutura de navegação principal.	✓ Suportado no levantamento fotográfico realizado pelo Gabinete de Marketing e Comunicação (amostragem), conclui-se pelo cumprimento da afixação de placa descritiva permanente na generalidade dos projectos infra-estruturais concluídos, segundo o modelo integrante no "Manual de Identidade ON.2". Não obstante, no inquérito *on line* lançado ao universo de beneficiários cerca de 29% dos que sentem dificuldade em cumprir as obrigações (17 entidades beneficiárias) apontaram constrangimentos associados à obrigatoriedade de assegurar a fixação da placa em local visível;
Criação de uma página informativa no website da entidade beneficiária (se	Referência bem visível em todas as aplicações de informação e divulgação da operação ao co-financiamento comunitário,	Apresentação do Relatório Final de execução de indicadores e demonstrações de realização (materiais ou	✓ Genericamente, ainda com base no levantamento, o painel publicitário encontra-se no exterior, no local da intervenção, num espaço

existente), subordinada à identificação e apresentação da(s) operação(ões), acessível através da sua homepage ou estrutura de navegação principal	através da reprodução da logomarca do ON.2 – O Novo Norte, da logomarca QREN e da insígnia da União Europeia com indicação do FEDER, conforme modelo de barra de assinaturas apresentado no "Manual de Identidade ON.2". No caso dos spots de rádio, através da menção áudio, precedida da expressão "co-financiamento".	fotográficas) das acções e aplicações de comunicação realizados no âmbito do projecto, ou sobre a sua execução, e dos seus impactes e resultados.	com boa visibilidade e acesso e em excelentes condições de conservação. ✓ Sublinhe-se um caso especifico em que o cumprimento das obrigações regulamentares tem sido algo negligenciado, levando a AG a emitir um comunicado aos beneficiários. Segundo o comunicado "Um conjunto significativo de notícias recentemente publicadas na imprensa nacional e regional, relativas à aprovação, arranque ou execução de projectos co-financiados pelo "ON.2 – O Novo Norte" (Programa Operacional Regional do Norte 2007-2013), e tendo como fontes as entidades beneficiárias, tem sido caracterizado pela ausência de informação sobre o co-financiamento comunitário atribuído e a identidade deste Programa Operacional Regional".
	Apresentação nos relatórios de execução da candidatura de indicadores e demonstrações de realização (materiais ou fotográficas) das acções e aplicações de comunicação realizadas no âmbito do projecto, ou sobre a sua execução, e sempre que possível dos seus impactes e resultados.		

Quadro 40. Avaliação de Obrigações de Informação e Publicidade da Autoridade de Gestão

Autoridade de Gestão			Síntese de Evidências de Cumprimento da Autoridade de Gestão
Objectivos Prioritários	Acções de Apoio e Esclarecimento		
	2008	2008-2010	
✓ Criar as condições de sucesso para o pleno cumprimento das obrigações impostas aos beneficiários; ✓ Assegurar meios de apoio e esclarecimentos especializados e adequados aos beneficiários; ✓ Desenvolver e aplicar o Manual de Identidade ON.2; ✓ Desenvolver acções específicas de informação e sensibilização; ✓ Realizar acções regulares de verificação e acompanhamento.	✓ Edição de um documento de apoio ao beneficiário, produzido com base nas especificações apresentadas no Plano de Comunicação, a integrar nos manuais de procedimentos a adoptar; ✓ Publicação do manual de Identidade ON.2 com a vertente normativa gráfica e uma síntese das obrigações e procedimentos em vigor.	✓ Criação e desenvolvimento de uma área especifica no website de cariz informativo e demonstrativo, incluindo a disponibilização de documentos, ficheiros de imagem, exemplos de aplicação, "casos" e contactos úteis para apoio; ✓ Criação *e-mailing* de box info-promocional de apoio ao beneficiário relativo às obrigações de informação e publicidade; ✓ Prestação de informação especifica ou esclarecimento em eventos presenciais de cariz técnico de divulgação das iniciativas do Programa.	✓ O Manual de Identidade ON.2 e o "Guia de Informação e Publicidade para Beneficiários", foram publicados no primeiro semestre de 2008 e integram as normas de comportamento gráfico e cromático a aplicar nas aplicações de informação e divulgação dos projectos. Também foram publicados exemplos/script das menções áudio. ✓ A listagem de beneficiários do Programa está acessível no website e tem sido regulamente actualizada, integrando a totalidade das entidades titulares de candidaturas aprovadas (a actualização regular dos ficheiros alusivos à "listagem de beneficiários", tem acompanhado os procedimentos/momentos-chave de aprovações pela AG). Ainda neste domínio, a organização da informação segundo o potencial perfil do utilizador, merece uma notação especial; ✓ O website do ON.2 disponibiliza exemplos de redacção e aplicação da informação a incluir nas *press releases*, bem como todos os ficheiros de imagem; ✓ Na maioria dos eventos de divulgação de iniciativas do Programa, tem sido possível estabelecer contactos presenciais regulares com beneficiário e/ou potenciais beneficiários/actores interessados, no sentido de prestar informação especifica ou esclarecimentos adicionais. Por outro lado, nos espaços dos eventos têm sido realizadas acções de promoção e prestação de informação e esclarecimento, seja através da exposição de painéis alusivos e exemplificativos, seja através da distribuição de info-promocionais, seja através da criação de postos de atendimento (pe. no evento anual de balanço do Programa, nos Prémios Novo Norte, no Portugal Tecnológico).

Autoridade de Gestão			Síntese de Evidências de Cumprimento da Autoridade de Gestão
Objectivos Prioritários	Acções de Apoio e Esclarecimento		
	2008	2008-2010	
			✓ Sublinhe-se que, recentemente (Fevereiro de 2011), AG enviou aos beneficiários uma comunicação alertando para a obrigatoriedade do cumprimento da regulamentação comunitária no âmbito da publicitação do co-financiamento comunitário. Esta medida pró-activa, eminentemente preventiva e de sensibilização, decorre da necessidade de garantir a referência ao co-financiamento comunitário, nas acções de divulgação/publicitação nos órgãos de comunicação social (dando cumprimento às obrigações plasmadas no "Guia de Informação e Publicidade para Beneficiários", situação que não estava a merecer o devida atenção pelos beneficiários.

Quadro 41. Avaliação de Obrigações de Acompanhamento pela Autoridade de Gestão

Autoridade de Gestão			Síntese de Evidências de Cumprimento da Autoridade de Gestão
Acções de Verificação e Acompanhamento			
Anualmente (com inicio em 2009)	2008	2010	
✓ Realização de reportagem fotográfica a pelo menos 25 operações infra-estruturais, elaboração de relatório especifico e comunicação informativa às entidades beneficiárias. Apresentação de resultados no Relatório de Execução. ✓ Realização de consulta, análise e relatório a aplicações e recursos de comunicação desenvolvidos em pelo menos 15 operações (projectos), para além da que é assegurada de forma corrente pelos serviços do Secretariado Técnico. Comunicação informativa às entidades beneficiárias. Apresentação de resultados no relatório de execução anual.	✓ Realização de uma ou mais sessões técnicas internas destinadas aos Secretariados Técnicos do Programa ou outros intervenientes no acompanhamento de execução de candidaturas, subordinada às disposições e procedimentos em vigor, designadamente dos organismos técnicos.	✓ Auscultação a uma amostra de entidades beneficiárias ou intervenientes sobre a aplicação dos normativos e procedimentos em vigor, através da realização de inquérito de opinião. Apresentação de resultados no relatório de execução anual.	✓ A reportagem fotográfica apenas foi realizada durante o ano de 2010. Esta contemplou uma amostragem de 26 projectos (cumprido a meta estabelecida), maioritariamente executados pelas autarquias, possuindo a seguinte distribuição territorial: AMP (11 projectos); Ave (5 projectos); Tâmega (5); Douro (4) e um no Minho-Lima. ✓ Até ao momento ainda não foram elaborados o relatório específico e a comunicação informativa às entidades beneficiárias, relativo a essa reportagem. Concomitantemente também ainda não foi realizada a consulta, análise e relatório a aplicações e recursos de comunicação em 15 projectos. ✓ A acção prevista para o ano de 2010 foi cumprida e decorre do presente processo avaliativo. Foi lançado um inquérito on line ao universo de beneficiários do Programa, em que algumas das questões remetiam para o cumprimento e dificuldades sentidas na aplicação dos procedimentos e normativos em vigor.

V.6.3.2. Conclusões e Recomendações

Síntese Conclusiva
A Autoridade de Gestão desenvolveu o Manual de Identidade ON.2, dando cumprimento às exigências, regras e procedimentos determinados pela legislação comunitária e de modo a estabelecer os requisitos mínimos universais a aplicar pelos beneficiários em termos de informação e divulgação. As entidades beneficiárias têm respeitado e aplicado as obrigações que integram o Manual de Identidade ON.2.

Quadro Síntese de Recomendações	
Contextualização	**Recomendações**
✓ Alguns meios de comunicação não comportam a quantidade de logótipos e dimensões exigidas.	✓ Equacionar a possibilidade de reajustamento no ficheiro fornecido aos beneficiários, com o formato e dimensões mínimas, para meios de comunicação específicos.
✓ Das acções de verificação e acompanhamento preconizadas para realização anual (a iniciar em 2009), duas ainda não foram executadas.	✓ De modo a integrar uma análise conclusiva no relatório de execução anual (conforme estabelecido em sede de Plano), deverão executar-se: 1. relatório específico e a comunicação informativa às entidades beneficiárias, relativo à reportagem fotográfica realizada; 2. proceder à consulta, análise e relatório a aplicações e recursos de comunicação em 15 projectos.
✓ Algumas acções de apoio e esclarecimento, ainda não foram executadas ou não estão a ter a eficácia desejada.	✓ Criar e desenvolver uma área específica no *website* de cariz demonstrativo, incluindo a disponibilização de exemplos de aplicação e "boas praticas". ✓ Garantir uma maior eficácia no processo associado ao *e-mailing* de *box* info-promocional de apoio ao beneficiário, relativo às obrigações de informação e publicidade.

VI. CONCLUSÕES

"*FOLLOW UP*" DA AVALIAÇÃO *EX-ANTE*

Será que o modelo "uniforme e impositivo" de governação dos PO Regionais "poderá comprometer a densificação institucional e o reforço do modelo regional de governação, que permitam colmatar pontos fracos da Região do Norte repetidamente identificados em anteriores programas operacionais em sede das respectivas avaliações"? A metodologia adoptada de estabelecimento de Regulamentos Específicos uniformes a nível nacional permitiu superar esses pontos fracos ou, pelo contrário, agravou-os?

492. O actual modelo de governação do ON.2 revela um considerável estado de maturação, embora em linha de continuidade com muitas das experiências operacionalizadas no anterior período de programação (2000-2006). Embora este modelo preconize sérias vantagens, não se encontra desprovido de fragilidades, que em alguns casos traduzem efectivamente retrocessos em matéria de escrutínio público e de territorialização das políticas públicas na gestão do ON.2. O excesso de regulamentação dos procedimentos de gestão, gravitando em torno das exigências de maior transparência são das maiores fragilidades e retrocessos a assinalar, sobretudo, o facto do estabelecimento dos Regulamentos Específicos ser definido pela Comissão Ministerial de Coordenação à escala nacional e de forma uniforme e impositiva para todas as Regiões do Continente (acrescido do insuficiente envolvimento dos actores regionais na sua concepção).

493. Entre as principais vantagens deste modelo encontra-se a criação de órgãos como a Comissão de Aconselhamento Estratégico e o Centro de Observação das Dinâmicas Regionais. Sendo a criação da Comissão de Aconselhamento Estratégico bastante positiva, por representar a preocupação com a existência de espaços organicamente constituídos de escrutínio e de reflexão sobre a execução das políticas promovidas pelo ON.2, na prática este fórum de concertação estratégica tem uma operacionalização muito limitada. Acresce notar que a sua constituição foi acompanhada por mudanças que traduzem retrocessos em matéria de escrutínio público, dada a supressão das Unidades de Gestão e o facto de as Comissões de Acompanhamento registarem uma diminuição de competências. Quanto ao Centro de Observação das Dinâmicas Regionais, importa notar que, no caso da Região Norte, representou mais uma legitimação das actividades que já vinham sendo desenvolvidas, com competência e qualidade reconhecida no seio da CCDRN, sobretudo a partir da criação do Centro de Avaliação de Políticas e Estudos Regionais.

494. Também ao nível da Autoridade de Gestão se assinalam inúmeras transformações, as quais não obstante, relevantes e positivas do ponto de vista conceptual, em termos práticos apresentam limitações e, em alguns casos, configuram retrocessos em matéria do modelo de governação. Em termos conceptuais, destaca-se a preocupação com a promoção do escrutínio público, de que é exemplo a constituição da Comissão Directiva por dois vogais eleitos pela Associação Nacional de Municípios Portugueses e a promoção do processo de contratualização com Organismos Intermédios (a supressão das Unidades de Gestão, do anterior período de programação, configura perdas relevantes ao nível pedagógico e de negociação que o seu funcionamento potenciava). Simultaneamente, a Autoridade de Gestão conheceu uma restrição significativa das suas competências. Muito embora tenha sido preconizada uma simplificação do processo de decisão, com a deliberação de aprovação de financiamento a deixar de estar sujeita a homologação pelos Ministérios que as tutelam, o que poderia sugerir maior autonomia deste órgão, em termos práticos, o facto de toda a produção regulamentar, que controla o processo de decisão, passar a ser conduzida pela Comissão Ministerial de Coordenação retirou, em termos práticos, margem de manobra à Autoridade de Gestão. No contexto desta "perda de competências", a gestão efectuada pela Autoridade de Gestão, nomeadamente no que trata ao processo de selecção de candidaturas, passou a estar parametrizada e regulamentada, conferindo-lhe menor flexibilidade e capacidade interventiva.

495. O modelo de governação ainda que respondendo às novas exigências de programação e promovendo ganhos resultantes da supressão de estruturas redundantes, tal como indicado em sede de Avaliação Ex-Ante, por ser excessivamente "uniforme e impositivo" poderá gerar alguns retrocessos em termos de reforço do modelo regional de governação, uma das debilidades estruturais da Região Norte. Sublinhe-se, contudo, que a existência do Eixo Prioritário II e do Regulamento Específico "Valorização Económica dos Recursos

Específicos" permite dar uma resposta efectiva a muitas das especificidades regionais e a alguns dos seus domínios prioritários de intervenção.

Que papel poderão ter desempenhado a Comissão de Acompanhamento, a Comissão de Aconselhamento Estratégico, o Pacto para a Competitividade da Região do Norte (e respectivas Agendas), as parcerias constituídas em sede das Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC) ou, mesmo, o processo de contratualização com as Comunidades Intermunicipais para a eliminação desses pontos fracos? Quais as vantagens e inconvenientes dos modelos de funcionamento destas parcerias face aos de outras similares no período de programação anterior (Unidades de Gestão, Medidas da Administração Central Regionalmente Desconcentradas, etc…)?

496. O ON.2 contempla a dinamização dos trabalhos em parceria, exercendo-se estes fundamentalmente a três níveis (estratégico, da gestão e acompanhamento e da execução), envolvendo os actores mais representativos da Região Norte, em termos sectoriais e territoriais, pautados pelo exercício de modelos de constituição e funcionamento distintos.

497. A análise desenvolvida demonstrou a existência de vantagens e inconvenientes face a outros modelos similares de parcerias no anterior período de programação. Do mesmo modo, evidenciou que os modelos de parceria preconizados no ON.2 representam importantes saltos qualitativos em matéria de sedimentação do modelo regional de governação, dado o impulsionamento e dinamização dos trabalhos em parceria, assegurando um envolvimento dos parceiros regionais e um amplo escrutínio.

498. Não obstante o carácter inovador que caracteriza estes modelos de parceria, assinalam-se, em certa medida, linhas de continuidade com as experiências pioneiras nesta matéria desenvolvidas em 2000-2006, sintomático da valoração positiva dessas práticas.

499. Entre as principais vantagens apresentadas pelos modelos de parcerias destaca-se a constituição de espaços organicamente estabelecidos de escrutínio e reflexão, designadamente, a Comissão de Aconselhamento Estratégico, cuja actividade é apoiada pelo Centro de Observação das Dinâmicas Regionais, que tem como finalidade acompanhar a execução e os efeitos regionais das políticas públicas e dos respectivos instrumentos em termos de desenvolvimento económico, social e territorial na Região Norte. Esta opção constitui-se mais virtuosa do que a das intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas que evidenciavam forte debilidade na produção de reflexão empírica ao nível regional pelos diversos sectores, que enquadrem estrategicamente a respectiva acção sectorial. Contudo, a actual inexistência de reuniões de concertação estratégica da Comissão de Aconselhamento Estratégico representa uma importante limitação que importa ultrapassar.

500. Em matéria de avanços no incremento do planeamento e concertação intermunicipal considera-se que o processo de contratualização com as CIM/AMP representa, sobretudo, um progresso em termos conceptuais e operacionais comparativamente às Acções Integradas de Base Territorial (AIBT). Contudo, sendo ambos os modelos de parcerias informados por uma matriz territorial, as AIBT constituíam-se como abordagens territorialmente e/ou tematicamente selectivas, ao passo que a contratualização com as CIM/AMP se apresentam como uma abordagem integrada das intervenções de desenvolvimento territorial e transversal à Região NUT II. Acresce ainda salientar os avanços configurados no processo de contratualização com as CIM/AMP em matéria de descentralização da gestão dos fundos em Associações de Municípios, dadas as suas competências na gestão do ON.2, decorrentes da delegação de competências por parte da Autoridade de Gestão.

501. Sublinhe-se que embora estas intervenções se tenham revelado férteis para o desenvolvimento de abordagens de carácter subregional/supa-municipal integradas, os esforços de concertação intermunicipal não foram ainda fortemente suportados em efectivos exercícios de planeamento municipal, dado o desenho dos PTD representarem mais um somatório de projectos de interesse municipal do que abordagens integradas supra-municipais. Este factor crítico, compromete a consolidação desta experiência e a emergência de projectos intermunicipais com capacidade estruturante dos respectivos territórios sub-regionais.

502. O desenvolvimento do trabalho em parceria nas CIM/AMP, no que respeita à gestão e acompanhamento do Programa, encontra-se em continuidade com as experiências de funcionamento das Unidades de Gestão no

anterior quadro de programação. Tendo em consideração os resultados obtidos, procedeu-se ao aprofundamento do modelo das Unidades de Gestão, no que respeita a cada CIM/AMP (como nas Unidades de Gestão, as CIM/AMP apreciam os projectos mas é sempre a AG que assume as competências de decisão final).

503. As mudanças ocorridas na Comissão de Acompanhamento, face ao período de programação anterior, são bastante positivas. A redução das entidades envolvidas veio possibilitar uma agilização do funcionamento deste modelo de parceria, não se comprometendo os benefícios decorrentes da sua existência em termos de territorialização das políticas públicas.

504. No período de programação anterior, o processo de planeamento subjacente à montagem dos projectos dos Pactos para o Desenvolvimento havia sido destacado como boa prática, pelo impulsionamento da transversalização das políticas públicas. As Estratégias de Eficiência Colectiva, nomeadamente os PROVERE, representam uma continuidade desse objectivo, potenciando uma eliminação dos custos de contexto. Contudo, assinala-se uma perpetuação da necessidade de validação e controlo da execução e funcionamento das parcerias pois, não obstante a sua constituição e formalização ser um requisito fundamental à admissão e elegibilidade das candidaturas, carece da existência de mecanismos de controlo do adequado funcionamento das parcerias, que garantam uma efectiva geração de sinergias.

505. Os modelos de parcerias constituídas no âmbito do ON.2 apresentam uma continuidade com as experiências inovadoras e as boas práticas do anterior quadro comunitário. Conceptualmente, os novos modelos de parcerias apresentam importantes saltos qualitativos, suprindo algumas das debilidades manifestamente reconhecidas no período 2000-2006, contribuindo para o reforço do modelo regional de governação e cooperação entre os vários actores regionais. Contudo, nos actuais modelos de funcionamento das parcerias, em termos operacionais, persistem importantes limitações.

EXECUÇÃO vs PROGRAMAÇÃO

O actual ritmo de aprovação do ON.2 – "O Novo Norte" é compatível com a programação? Os ritmos de lançamento de "Avisos" e os subsequentes prazos associados às diversas etapas do ciclo de vida das candidaturas são compatíveis com a programação do ON.2? A percentagem de despesa aprovada nos temas prioritários "Earmarking" face ao total é compatível com a programada? O actual ritmo de execução em termos globais do ON.2 – "O Novo Norte" é compatível com as principais metas de gestão estabelecidas?

506. O desempenho financeiro do ON.2 a 30 de Setembro de 2010 é globalmente positivo no que respeita à taxa de compromisso (51%) mas revela-se mais modesto em termos de execução (taxa de execução de 9%), encontrando-se, não obstante, em linha com os restantes Programas Operacionais das Regiões Convergência do Continente. A maior concentração do FEDER alocado pelo ON.2 aos temas prioritários *earmarking* (70% do volume de aprovações e 74% da execução), reflecte a orientação do Programa para a prossecução das prioridades da Estratégia de Lisboa e permite também cumprir as metas programadas neste domínio.

507. A prestação do Programa no último trimestre de 2010 conduziu ao reforço significativo de ambos os indicadores, atingindo 66% e 15%, respectivamente, a 31 de Dezembro de 2010. O nível de aprovações alcançado no final do ano – superando o previsto em termos de programação para 2010 em cerca de 20% -, os compromissos globais assumidos mas que não se encontram ainda reflectidos nos valores aprovados e a procura manifestada nalgumas tipologias explicam o optimismo com que a Autoridade de Gestão perspectiva o total compromisso dos valores de fundo programado até 2013.

508. O posicionamento dos vários Eixos Prioritários evoluiu de forma diferenciada, destacando-se a prestação dos Eixos I e III, que conjugando as maiores dotações financeiras com as posições cimeiras em termos de aprovação e execução, geraram um efeito globalmente positivo no desempenho global do Programa à data de reporte da avaliação, reflectindo a maior celeridade no arranque e a forte adesão nas tipologias associadas aos sistemas de incentivos e à requalificação do parque escolar. O Eixo IV, com dotação financeira igualmente significativa, atingiu um nível de aprovações mais baixo, que inibiu o seu potencial efeito mobilizador sobre o Programa, o que não se dissocia do facto dos planos já aprovados no âmbito da política de cidades só virem a gerar candidaturas das respectivas operações no ano de 2010.

509. A evolução dos Eixos e do Programa é explicada pelo ritmo diferenciado de aprovação nas várias tipologias, reflectindo:

- ✓ o ritmo e dimensão financeira dos concursos lançados (traduzindo o atraso na estabilização do quadro regulamentar e a posterior cadência de lançamento dos Avisos);
- ✓ o volume e qualidade[27] da procura dirigida aos mesmos (9% dos concursos decididos, envolvendo 13% da dotação global lançada, são responsáveis por 32% do volume de aprovações, enquanto que 36% dos concursos, correspondendo a 19% da dotação geraram apenas 4% do valor aprovado);
- ✓ a celeridade do processo de decisão – condicionada pelo volume de procura, pela qualidade da instrução de candidaturas (ao nível das memórias descritivas, da coerência da informação, da documentação apresentada), pelos processos de lançamento e análise previstos na regulamentação e, nalgumas tipologias, pelo recurso a pareceres externos e/ou pela necessidade de apresentar, numa primeira fase, planos integrados e, posteriormente, submeter cada uma das candidaturas que os estruturam.

510. O ritmo de execução foi sobretudo condicionado pela alteração da conjuntura económica e financeira, gerando efeitos significativos nas disponibilidades de financiamento e na capacidade de investimento dos promotores públicos e privados, mas reflecte também a insuficiente maturação de um conjunto de projectos apresentados e aprovados.

511. A resposta a esta alteração de contexto levou à adopção, ao nível nacional, de medidas que envolveram um aumento das taxas de co-financiamento, o que, aliado ao facto de em sede de programação não terem sido considerados os valores das majorações posteriormente estipuladas para os sistemas de incentivos, conduziu a que, nomeadamente nos Eixos I e IV estas taxas se situassem cerca de sete p.p. acima das programadas.

512. O exercício previsional desenvolvido permite concluir que:

- ✓ As principais dificuldades do Programa em matéria de cumprimento dos objectivos e metas de gestão estabelecidos resultam dos reduzidos níveis de execução. O exercício desenvolvido permite concluir que com a manutenção dos objectivos da programação financeira e com os actuais ritmos de execução do Programa, apenas se conseguiria garantir 81,3% da realização em 2015, implicando, mesmo assim, uma taxa de co-financiamento de +8,2 p.p., associada a uma diminuição da despesa elegível em cerca de 500 milhões de euros;
- ✓ O cumprimento dos objectivos de execução implica a necessidade de mais do que duplicar o ritmo de execução global médio de 2009 e 2010 ou, formulado de forma diferente, apenas a manutenção, ao longo de todo o período 2011-2015, dos ritmos de execução próximos dos observados no último semestre é que permitirá garantir uma execução plena do Programa. Note-se ainda que ao aumento do ritmo de execução ao longo do último semestre, não deverá ser alheio o forte acréscimo nos níveis de co-financiamento. Esta situação, a manter-se no futuro, não permitirá cumprir o co-financiamento global e por eixo estabelecido na programação actual.
- ✓ A manutenção do ritmo global compatível com a plena execução dos objectivos implicará sempre fortes mudanças nos valores de execução médios por Eixos Prioritários, em particular, pela dimensão absoluta, os Eixos I e II que terão de garantir no futuro valores (absolutos) de execução mais elevados e os Eixos III e IV que deverão diminuir os seus ritmos actuais de execução.
- ✓ Em matéria dos principais objectivos de gestão fica clara a dificuldade em cumprir as metas actualmente formuladas, tornando-se necessário ponderar a arbitragem entre o valor de aumento das taxas de co-financiamento, com a diminuição associada de despesa elegível, a não realização plena dos montantes Fundo Comunitário disponibilizados pelo ON.2, com a consequente diminuição de investimento elegível e ou a reprogramação entre Eixos garantindo uma melhor adequação aos ritmos

[27] A qualidade das candidaturas é aqui aferida pela capacidade que revelam para cumprir os requisitos de admissibilidade e mérito previstos em cada concurso (ou seja, para serem apoiadas).

de execução permitindo uma melhor aproximação à realização dos objectivos financeiros do Programa sem, no entanto comprometer o alcançar dos objectivos globais do ON2.

513. A necessidade de reprogramação implícita no exercício previsional permite concluir que a manutenção de elevados ritmos de execução deverá constituir uma prioridade para a Autoridade de Gestão do ON.2. As medidas adoptadas no 2º semestre de 2010 para acelerar a execução do investimento empresarial e as recentemente previstas no Segundo Memorando para os investimentos de iniciativa municipal confirmam esta necessidade e contribuirão para aumentar a execução mas também prevêem a manutenção das taxas das taxas de co-financiamento (Segundo Memorando) em níveis elevados, reforçando, por esta via, a necessidade de reprogramação.

514. A monitorização regular dos ritmos e níveis de execução de todos os projectos revela-se assim fundamental.

EXECUÇÃO vs REALIZAÇÃO E RESULTADOS

Os Regulamentos prevêem as tipologias de projectos que permitem concretizar os objectivos do ON.2 e respectivos indicadores? Os "Avisos" previam o apoio a tipologias de projectos que concorressem para a concretização desses objectivos e respectivos indicadores? O processo de selecção das operações permitiu seleccionar aquelas que mais contribuíam para esses objectivos e indicadores?

515. O ritmo de aprovações, contratações e execução física e financeira até ao final de 2009 apresentou em alguns Eixos atrasos significativos face ao que seria necessário para previsivelmente cumprir as metas dos indicadores de realização e resultado para 2010. Este cenário deverá ser avaliado à luz de três grandes factores:

- ✓ Uma parte significativa dos Regulamentos Específicos só foi aprovada no primeiro semestre de 2008 e alguns sofreram sucessivas alterações;
- ✓ A complexidade técnica e funcional associada a algumas tipologias atrasou os primeiros lançamentos de Avisos e contribuiu para o alargamento dos prazos de análise de admissibilidade, mérito, aprovação e contratação;
- ✓ O processo de contratualização com as CIM/AMP só foi concluído no final de 2008.

516. A aceleração do ritmo de lançamento de Avisos de abertura de concurso e do processo de aprovação e contratação de projectos em 2010 permite contudo antecipar o alcance da maioria das metas programadas. Ainda assim, identificam-se alguns desvios da realização física face às metas previstas que justificam a reformulação dos indicadores e/ou das metas.

517. Os principais desvios encontram-se no Eixo Prioritário I e no Eixo Prioritário III e são indissociáveis das opções de política nacional com impacte no desempenho do Programa e da alteração do contexto económico e financeiro:

- ✓ No Eixo I coexistem metas já ultrapassadas ao nível do desenvolvimento empresarial (em resultado da forte adesão e das medidas de flexibilização do acesso aos Sistemas de Incentivos no sentido de mitigar os efeitos de alteração da conjuntura) com metas relativamente ambiciosas face ao ritmo de aprovação e à dimensão média dos investimentos apoiados no que respeita aos serviços colectivos regionais de suporte à inovação e à promoção da economia digital (a exequibilidade das metas depende assim do apoio a projectos que envolvam valor médio de fundo comunitário significativamente mais baixo que o verificado até 2010);
- ✓ No Eixo III as metas dos indicadores associados ao parque escolar e às áreas classificadas já foram ultrapassadas mas as relativas, por exemplo, ao ciclo urbano da água indiciam maior dificuldade de concretização. Estes desvios reflectem a forte adesão à estratégia nacional de requalificação do parque escolar, que tendo superado as expectativas de compromisso nesta matéria, condicionou o ritmo e a aposta na apresentação de projectos noutras tipologias (sobretudo os promovidos por Municípios no âmbito das tipologias contratualizadas). Verifica-se também uma fraca cobertura do

Eixo por indicadores que acolham as realizações e resultados associados a projectos aprovados no âmbito de alguns Regulamentos, o que se traduz numa subvalorização (em termos da realização física) do grau de concretização dos objectivos específicos definidos.

518. A "desarticulação" observada nalguns casos entre a natureza das operações efectivamente aprovadas e o seu reflexo nos indicadores – particularmente evidente no Eixo III, mas que se verifica também noutros Eixos Prioritários – não parece resultar de uma alteração das prioridades estratégicas entre o momento da programação e o da operacionalização das tipologias. Os principais desvios reflectem a limitação da informação disponível na fase de construção da bateria de indicadores sobre a regulamentação posteriormente aprovada, não tanto em termos do âmbito das tipologias abrangidas pelos Regulamentos mas essencialmente pela forma de operacionalização dos instrumentos de política na organização da procura e nos critérios de elegibilidade (planos de acção/intervenções integradas/acções colectivas versus projectos isolados; tipologias de beneficiários abrangidas).

519. Sendo certo que o processo de reformulação da bateria de indicadores e metas deverá ter em conta a amplitude dos Avisos e o volume das operações já aprovadas, é previsível que a decisão de aumentar as taxas de co-financiamento tenha alterado as expectativas acerca do número e/ou do investimento médio dos projectos aprovados ou a submeter nas diferentes tipologias, justificando-se uma particular atenção na revisão das metas associadas a tipologias com "envelopes financeiros" previamente definidos com os beneficiários, como é o caso de tipologias contratualizadas. Acresce que a arquitectura final do Programa, decorrente da produção dos RE de âmbito nacional, conduziu à concentração dos investimentos de âmbito privado no Eixo I (Sistemas de Incentivos), pelo que alguns indicadores não apresentam tradução no Eixo II, conforme consagrado no documento de programação aprovado (os "Sistemas de Incentivos Promoção da Eficiência Empresarial Colectiva", do Eixo II, transitaram para o Eixo I), carecendo de reapreciação em futuros processos de reformulação da bateria de indicadores.

PARCERIAS

Os objectivos dos diversos Planos de Acção (Programas Territoriais de Desenvolvimento, Planos de Acção das EEC, PRU, etc…) que serviram de suporte à constituição destas parcerias, encontram-se alinhados com os objectivos específicos do ON.2 e respectivos indicadores? Onde é que, porventura, se poderão registar maiores desvios?

520. Os diversos programas de acção que serviram de suporte à constituição dos quatro modelos de parceria analisados (PRU, RUCI, PROVERE e Contratualização com as CIM/AMP) encontram-se alinhados com a arquitectura geral do ON.2, apresentando, contudo, algumas especificidades.

521. No caso dos instrumentos da política de cidades (PRU e RUCI) esse alinhamento está assegurado logo à partida, na medida em que estes resultam de objectivos específicos bem definidos no ON.2, assegurando-se que com a aprovação dos respectivos planos de acção se cumpram quer objectivos específicos quer indicadores do Programa Operacional. O alinhamento evidencia-se especificamente com o Eixo Prioritário IV, firmando a constituição de instrumentos vocacionados para responder a objectivos de desenvolvimento regional específicos.

522. Os planos de acção PROVERE aprovados encontram-se alinhados com o ON.2, na medida em que a arquitectura do Programa prevê um objectivo específico para os territórios de baixa densidade, designadamente, "valorização económica dos recursos endógenos em espaços de baixa densidade e diversificação da actividade económica do(s) território(s) rural(is)", inserido no Eixo Prioritário II. Trata-se, portanto, de um alinhamento directo entre o PROVERE e o ON.2. Os demais alinhamentos identificados no que concerne aos planos de acção PROVERE aprovados constituem situações pontuais e de fraca significância (com o Eixo Prioritário V).

523. Os Programas Territoriais de Desenvolvimento (PTD), que enquadram as estratégias de desenvolvimento integrado das CIM/AMP, são os que apresentam maior latitude de alinhamento face aos objectivos e indicadores do ON.2. Esta transversalidade beneficiou do arranque tardio deste modelo de parceria, possibilitando que a Autoridade de Gestão estabelece-se os domínios alvo de contratualização, facto que

se processou em estreita concordância com a própria arquitectura do Programa. Importa, no entanto, salientar que os PTD aprovados não apresentam correspondência directa com os objectivos específicos e indicadores do ON.2, ao que acresce que cada PTD não se encontra enquadrado por um único Regulamento Específico. O alinhamento ocorre por via das operações aprovadas resultantes dos PTD, pois estando enquadradas por determinado Regulamento Específico, encontram-se alinhadas com determinado objectivo específico e respectivos indicadores. Neste quadro, podem acontecer desvios na concretização de alguns objectivos e indicadores do ON.2, face, por exemplo, às orientações ou decisões politicas de priorização de diversas tipologias de intervenção em detrimento de outras (por exemplo, no caso da Educação), que nem sempre são "controláveis" pela Autoridade de Gestão e não eram conhecidas, na sua plenitude, quando do momento de programação. Acresce a necessidade da Autoridade de Gestão, com o objectivo de conceder uma maior visibilidade ao processo de contratualização e uma melhor tradução dos impactes das intervenções, rever alguns indicadores, assegurando uma melhor explicitação de conceitos e do seu contributo específico no seio dos PTD.

A selectividade das operações dentro de cada Plano é idêntica à que se processa nos Avisos "normais"?

524. No PROVERE, em termos processuais, após a aprovação dos programas de acção ocorre um lançamento de Convites Públicos por parte da Autoridade de Gestão para submissão dos projectos âncora e dos projectos complementares, onde se estabelecem os critérios de avaliação dessas operações. Cingindo a análise aos projectos âncora, assinala-se uma concordância da estrutura dos critérios estabelecidos na avaliação do Mérito da Operação (MO) presente nos Convites Públicos para a apresentação das candidaturas PROVERE Projectos Âncora com os critérios que constam dos Avisos ditos "normais". Assinala-se uma linearidade entre os critérios de avaliação definidos no supra-citado Convite Público para a avaliação das operações com os estabelecidos no Regulamento Específico que enquadra o instrumento PROVERE, ainda que evidenciando uma menor latitude de critérios, dada a maior pormenorização da matriz (apresentação de uma bateria de sub-critérios com detalhe de características-chave a considerar na formalização da candidatura).

525. Nos instrumentos da Política de Cidades, a selectividade das operações segue tramites processuais distintos. Tal decorre, de com a selecção dos programas de Acção PRU e RUCI, por parte da Autoridade de Gestão, haver uma aprovação directa das candidaturas neles contemplados, o que exige uma validação detalhada das suas condições. Porém, trata-se de uma aprovação condicionada, ficando as mesmas sujeitas posteriormente a uma submissão por parte do promotor a apreciação por parte da Autoridade de Gestão, durante o período de um ano, sem a necessidade de lançamento de Convite Público para o efeito, como ocorre no caso dos PROVERE. Não obstante estas assimetrias processuais, verifica-se que também os critérios adoptados no contexto destes instrumentos se encontram em estreita concordância com o estabelecido em sede dos respectivos Regulamentos Específicos, incidindo sobre uma diversidade de componentes. Contudo, assinala-se uma excessiva abrangência, perante a necessidade de enquadrar uma diversidade de operações, evidenciando uma certa permissividade.

526. No processo de contratualização entre a Autoridade de Gestão e as CIM/AMP, constata-se que essa selecção, independentemente de ser dentro ou fora do processo de contratualização (em virtude do atraso do arranque deste processo, algumas das tipologias que viriam a ser contratualizadas, foram inicialmente alvo de Concursos por parte da Autoridade de Gestão), é abrangente, dada a heterogeneidade de critérios, e consensual com a matriz de critérios estabelecida em sede dos Regulamentos Específicos que enquadram a respectiva tipologia contratualizada. As matrizes de critérios apresentam, também neste caso, uma abrangência tendencialmente excessiva. De notar que a selecção no âmbito do processo de contratualização apresenta ténues assimetrias entre as matrizes estabelecidas por cada CIM/AMP, pois muito embora decalquem o estabelecido pelo Regulamento Específico em causa, em função das especificidades territoriais de cada CIM/AMP, estas tendem a indicar critérios de maior pormenorização. Contudo, atendendo a que os critérios estão sempre sujeitos a aprovação por parte da Comissão de Acompanhamento, não se assinalam discrepâncias relevantes.

527. Sublinha-se, como traço comum aos diversos instrumentos, o estabelecimento de uma metodologia de cálculo (avaliação quantitativa) nos Avisos, à semelhança do que se processa nos Avisos ditos "normais".

Este aspecto constitui-se da maior relevância, uma vez que confere ao processo de selectividade das operações maior objectividade e transparência.

528. Em síntese, a selecção das operações dentro de cada instrumento é idêntica à que se processa nos Avisos "normais", no entanto, e à semelhança do que também nesses se verifica, as matrizes de critérios apresentam-se tendencialmente generalistas. Se no caso dos Regulamentos Específicos esta característica decorre da necessidade da sua adequação a contextos regionais díspares, o mesmo não se verifica no âmbito da selectividade das operações. Considera-se, portanto, que uma maior pormenorização destes critérios concorre para uma melhor instrução das candidaturas, maior celeridade na selecção das operações, bem como para uma selectividade mais criteriosa e adaptada às necessidades da Gestão e da prossecução dos objectivos de desenvolvimento regional em domínios prioritários.

529. Considera-se, igualmente, da maior adequabilidade a passagem para a modalidade de "balcão permanente", na sequência do Memorando de Entendimento entre o Governo da República Portuguesa e a Associação Nacional de Municípios Portugueses. Como este Memorando evidenciou, o procedimento para a submissão permanente das candidaturas manifesta-se da maior relevância, uma vez que em muitas situações a modalidade de concurso tem um significado nulo, traduzindo-se apenas num entrave administrativo, com impactes na maior morosidade na selecção das candidaturas.

Que selectividade é possível impor em sede da selecção das operações propriamente ditas?

530. A selecção das operações encontra-se no actual período de programação bastante regulamentada e padronizada, quer pelo enquadramento teórico dos princípios assumidos pelo QREN e no Regulamento Geral FEDER e Fundo de Coesão, quer pelos próprios Avisos de Concurso e Convites Públicos. Todavia, em sede da selecção das operações propriamente ditas é possível, em alguns casos, a Autoridade de Gestão, na qualidade de entidade responsável pela sua apreciação e avaliação, encontrar mecanismos de resposta adicionais que assegurem uma selectividade mais criteriosa.

531. O trabalho da Autoridade de Gestão, procurando estabelecer com os promotores canais mais informais, não se cingindo à mera recepção da candidatura e emissão do respectivo parecer, quer na promoção de acções de esclarecimento, numa fase prévia, quer na solicitação de frequentes pedidos de esclarecimentos e de informações complementares, na fase de selectividade das operações propriamente dita, são exemplos do maior rigor e exigência que a Autoridade de Gestão tem conseguido impor nesta fase. Importa, no futuro, consolidar e reforçar estas boas práticas, por exemplo, através da adopção ou regulamentação de mecanismos que permitam à Autoridade de Gestão agilizar e melhorar mecanismos e procedimentos de selectividade, que permitam uma maior adaptação aos objectivos de desenvolvimento regional e às prioridades do ON.2.

532. Contudo, à partida, a capacidade de impor alguma selectividade encontra-se muita limitada, nesta fase, dado que com a selecção/aprovação dos programas de Acção PRU e RUCI existe uma "aprovação directa" das candidaturas neles contemplados (independentemente de ser uma aprovação condicionada, ficando as mesmas sujeitas posteriormente a submissão para "nova" apreciação por parte da Autoridade de Gestão), não possuindo a Autoridade de Gestão grande flexibilidade ou capacidade de intervir na definição dos projectos efectivamente prioritários/estruturantes e que melhor respondam a objectivos transversais ao desenvolvimento da Região.

Estes Planos de Acção têm permitido uma integração em termos temáticos, temporais e espaciais dos instrumentos de política?

533. Em termos conceptuais encontra-se assegurado que nos planos de acção há uma integração em termos temáticos, temporais e espaciais dos instrumentos de política, uma vez que os seus respectivos Regulamentos Específicos estabelecem os horizontes temporais e espaciais em que os mesmos se deverão aplicar e privilegiam abordagens integradas em termos temáticos. Esta preocupação conceptual vertida nos Regulamentos Específicos encontra-se em estreita articulação com lições de experiências anteriores que haviam confirmado a fraca eficácia de abordagens demasiado sectoriais.

534. Não obstante, procurou-se validar, em termos operacionais, se os planos de acção dos instrumentos têm efectivamente promovido essa integração. Em virtude da natureza e finalidade de cada um destes instrumentos, assinalam-se diferenças, quer no horizonte temporal (que para as PRU é de 3 anos, para as RUCI de 4 anos e no caso dos restantes instrumentos, o seu horizonte temporal é o do próprio período de programação do ON.2), quer em termos espaciais e temáticos.

535. Tendo por base uma matriz de dez temáticas (seleccionadas em estreita consonância com as temáticas abrangidas pelos respectivos Regulamentos Específicos que enquadram estes instrumentos), a avaliação dos actores envolvidos nas parcerias e da natureza dos projectos contemplados nos programas de acção aprovados, comprovou-se que, tendencialmente, todos os planos apresentam abordagens integradas para o espaço a que se destinam. Tendo as RUCI revelado uma transversalidade a todas as temáticas, verifica-se que os PROVERE só não contribuem para o desenvolvimento urbano, do mesmo modo que a não integração temática das PRU é essencialmente evidente no âmbito do desenvolvimento rural. Os PTD manifestam abordagens integradas, ainda que tendencialmente circunscritos às temáticas contratualizadas.

536. Neste quadro, atesta-se que estes instrumentos, através dos programas de acção, promovem uma estratégia de desenvolvimento integrado, temporal e espacialmente, não representando meros instrumentos multi-sectoriais.

Têm vindo a ser concretizados nos prazos previstos?

537. O cumprimento dos planos de acção dentro dos prazos previstos encontra-se, desde logo, marcado pelas dificuldades iniciais e vicissitudes que marcaram os processos de constituição e formalização. Concomitantemente, a fraca instrução apresentada pelas candidaturas submetidas, na generalidade dos instrumentos, condicionaram amplamente atrasos nas suas aprovações.

538. A data de referência da presente avaliação é, em muitos casos, excessivamente próxima das aprovações dos programas de acção, o que tem implicações directas ao nível dos compromissos assumidos e, sobretudo, dos níveis de execução. Assim, embora a generalidade dos instrumentos apresentem programas de acção aprovados, assinalam-se situações de ausência de aprovações de operações.

539. O prolongamento da análise até ao final de 2010 permitiu assinalar uma nova dinâmica de compromissos, que não foi, no entanto, tanto quanto desejável, acompanhada por uma nova dinâmica de execução.

540. Deste modo, não obstante os atrasos assinalados, os ritmos de compromissos e de execução dos programas de acção registados mais recentemente, é expectável que na segunda metade do ciclo de vida do programa se assinale uma continuidade da aceleração dos ritmos dos compromissos e da execução, transversal a todos os instrumentos. Esta nova dinâmica beneficiará necessariamente das iniciativas adoptadas pelos dois Memorandos de Entendimento entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses, desenvolvidas precisamente com o objectivo de promover a execução dos investimentos de iniciativa municipal no âmbito do QREN. O cumprimento das iniciativas e medidas adoptadas, bem como a sua monitorização, para validação da sua eficácia afigura-se factor determinante para incrementar a execução durante 2011.

Estes Planos de Acção aprovados impõem maior ou menor rigidez na gestão do ON.2 face à necessidade de se assegurarem os níveis de execução física e financeira programados? Estão previstos os necessários mecanismos para a sua revisão e ajustamento? Que contributo têm no desempenho global do ON.2 no que respeita aos níveis globais de aprovação e execução?

541. Os planos de acção, no âmbito das Parcerias, desempenhavam um contributo significativo para o estado dos níveis globais de aprovação e execução do ON.2, uma vez que 31,7% do montante global FEDER aprovado no PO decorre das aprovações de operações no contexto destes instrumentos de Parceria, assinalando-se um contributo ainda mais relevante ao nível do FEDER executado, visto que 41,7% decorre das execuções efectuadas no contexto das operações aprovadas relativas aos programas de acção.

542. Esta prestação global muito positiva dos planos de acção no desempenho global do ON.2 apresenta, no entanto, assimetrias expressivas entre os vários instrumentos. Neste contexto, o maior contributo decorre dos PTD, sendo a contribuição dos demais instrumentos relativamente residual.

543. A Autoridade de Gestão tem adoptado respostas específicas, de modo a não se comprometerem os compromissos assumidos, relevando considerável flexibilidade e pró-actividade.

544. O atraso da contratualização com as CIM/AMP acarretou constrangimentos assinaláveis, nomeadamente, dificuldades práticas que decorrem da transferência de competências entre as entidades a meio do ciclo de programação, sobretudo, quando essa transferência se processa para entidades desprovidas de experiência na gestão dos fundos estruturais. Embora estes constrangimentos não coloquem em causa a qualidade da gestão do Programa, são factores de entropia ao processo de gestão e monitorização, lições já demonstradas em anteriores quadros de programação como, por exemplo, com o arranque tardio dos Pactos para o Desenvolvimento.

545. Concomitantemente, o modo moroso como se processou a fase inicial de formalização e constituição das parcerias, na maioria dos instrumentos (PRU, RUCI, PROVERE), as diversas etapas sequenciais a ultrapassar (que no caso dos PROVERE, incluíram uma fase inicial de Acções Preparatórias), decorrentes da "obrigatoriedade" de cumprir o estipulado em sede de Regulamentos Específicos, a que acresce o facto da selecção/aprovação dos programas de Acção PRU e RUCI implicarem uma "aprovação directa" das candidaturas neles contemplados e portanto, serem compromissos a assumir pela AG (independentemente de serem aprovações condicionadas, e implicarem "nova" submissão e "nova" apreciação), coloca uma maior rigidez na Gestão e maior dificuldade em assegurar os níveis de execução física e financeira programados.

546. Acresce a não existência de mecanismos de monitorização e avaliação nas PRU, RUCI e PTD, que permitam, com regularidade, efectuar ajustamentos nos projectos que integram os Planos de Acção. Neste quadro, afigura-se benéfico capacitar a AG de mecanismos para, em tempo oportuno, assegurar a realização de uma pequena avaliação/ponto de situação, de modo a reequacionar a pertinência dos projectos em presença. A metodologia adoptada nos PROVERE, positiva segundo a avaliação efectuada, poderia igualmente ser assumida nestes instrumentos.

CUSTOS DE TRANSACÇÃO: DO LANÇAMENTO DOS AVISOS À CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS

Os Avisos e o nível de exigência dos processos de candidatura são adequados relativamente aos objectivos e prazos dos concursos?

547. Sendo os Avisos de Concurso o instrumento-chave de acesso ao Programa, é fundamental assegurar que a informação transmitida aos potenciais promotores é clara e concisa. Da análise à redacção dos Avisos de Concurso e da avaliação à forma como o perfil das operações a financiar é explicitado, não se detectaram debilidades. Da apreciação efectuada pelos beneficiários inquiridos, os diversos Aviso de Concurso são, globalmente, explícitos nos conteúdos (explicitação clara e rigorosa dos itens fundamentais que corporizam a arquitectura dos Avisos).

548. A disponibilidade e pró-actividade dos Secretariados Técnicos, a utilidade e qualidade das respostas aos esclarecimentos solicitados, têm sido apontadas pelos beneficiários como boas praticas relevantes para a apresentação e aprovação das intervenções que pretendem executar.

Os processos de análise e decisão relativamente às candidaturas decorreram de acordo com a qualidade necessária e os prazos previstos?

549. Da avaliação à qualidade e celeridade nos diversos procedimentos de análise das candidaturas (admissibilidade, aceitabilidade e mérito) e no modo como foram implementados, conclui-se que não condicionaram os processos de candidatura, nomeadamente a selectividade na aprovação das intervenções (a adopção da grelha de análise multi-critério assegurou a hierarquização e mérito absoluto das candidaturas e, na maioria dos casos, contribuiu de forma adequada para a selecção dos melhores projectos atendendo aos objectivos consagrados em sede de programação e às exigências de gestão). Contudo, nos Concursos em que existiu uma forte densidade de processos candidatados, conclui-se que as funções do decisor e os critérios de selecção adoptados não se mostraram completamente adequados e pertinentes.

550. Em alguns Concursos, o volume de candidaturas apresentadas excedeu largamente o que seria expectável e perspectivado pela Autoridade de Gestão quando do lançamento dos Avisos. A procura registada em volume de investimento transcendeu as características da oferta, sendo a dotação reforçada, excepcionalmente, em alguns casos, por decisão da Autoridade de Gestão, de modo a maximizar a aprovação de candidaturas de mérito superior. A opção, nesses casos, da Autoridade de Gestão pelo "não cumprimento" da dotação orçamental a Concurso (aumento para satisfazer as candidaturas com padrão mínimo de qualidade), em detrimento da abertura de novos concursos, contribuiu para que um número significativo de projectos aprovados apresentasse evidentes debilidades do ponto de vista instrutório e reduzida maturidade e para o dilatar dos prazos pós-decisão efectiva (aprovação condicionada), mas limitou os custos de transacção e a possibilidade de criar algumas entropias no Programa (novos concursos, obrigatoriedade de novas fase de análise,…).

551. A insuficiente instrução, qualidade e maturidade das candidaturas apresentadas, continua a marcar a fase de admissibilidade e aceitabilidade em diversos Concursos. A debilidade das condições de instrução associadas às Candidaturas, protelou os prazos inerentes à aprovação final no quadro da necessidade de solicitar novos elementos/esclarecimentos adicionais aos beneficiários, quer em sede de admissibilidade, quer em sede de mérito. Esta situação é sobretudo preocupante, no caso da orçamentação das componentes.

552. A opção pelo regime concursal e aplicação dos Regulamentos Específicos e do "*Compliance Assessment*" implica a comparabilidade das candidaturas em sede de concurso, pretensão que apenas é possível concretizar quando todas se encontram em condições de ser analisadas. Neste quadro, quando solicitados esclarecimentos adicionais ao promotor/a cada candidatura, esse procedimento tem efeitos suspensivos não apenas no prazo de análise da candidatura em questão, mas igualmente no prazo de análise das restantes, contribuindo para um preocupante alargamento dos prazos de análise e decisão.

553. Genericamente, os prazos associados ao processo de lançamento e decisão são considerados elevados. Neste quadro, a questão dos prazos deverá merecer uma reflexão estratégica em termos das autoridades nacionais com competências nesta matéria (Comissão Ministerial de Coordenação do QREN e IFDR), porque poderão ser perniciosos/condicionadores quer para o beneficiário, quer para a Autoridade de Gestão. Por um lado, ao serem assumidos como rígidos/impostos e aplicados genericamente em termos nacionais, não têm em consideração a dinâmica dos actores institucionais/regionais e as diferenças regionais, e partem de um pressuposto "optimizado", de que as candidaturas são bem instruídas e em número previamente conhecido, gerando constrangimentos/dificuldades na Gestão. Por outro lado, o alargamento dos prazos tem sempre consequências, mais ou menos gravosas, do lado do promotor, nomeadamente na revisão dos preços previstos e na pertinência dos investimentos.

554. Assim, no restante período de programação, deverá promover-se o encurtamento dos prazos e torná-los mais realistas e ajustados à efectiva capacidade de cumprimento, sendo que a Autoridade de Gestão deverá possuir capacidade para os gerir (prazos estipulados em sede de Aviso, adequando-se às perspectivas/conhecimento do valor da procura) e melhorar o planeamento e o cumprimento da calendarização do lançamento – aproximação das datas programadas/previstas das datas efectivas de lançamento. Este factor é tanto mais determinante, quanto se aproximar o final do período de programação, podendo a questão dos prazos assumir-se como um factor de risco e de incumprimento do Programa.

555. Acresce a necessidade da Autoridade de Gestão do ON.2, reforçar muito rapidamente a monitorização regular e apertada do grau de execução das operações, detectando projectos com dificuldades de execução ou mesmo projectos com fracas perspectivas de concretização (neste último caso será preferível proceder à anulação dos compromissos e reafectar as verbas a novas iniciativas). A contratação das operações aprovadas e verificação da capacidade efectiva dos compromissos assumidos e ainda não transformados em aprovações se virem a concretizar também deverão constituir prioridades.

CUSTOS DE TRANSACÇÃO: DA CONTRATAÇÃO À EXECUÇÃO

Depois de contratadas, as operações têm vindo a ser executadas de acordo com o previsto e o número de verificações e validações efectuadas pelos Secretariados Técnicos é adequado face ao ritmo de reembolsos desejável?

556. A resposta à questão de avaliação permite concluir que nas cinco operações seleccionadas para estudo de caso na fase após a contratação, as soluções de operacionalização do PO garantem o cumprimento dos normativos e prazos relativos à verificação da execução física e financeira das operações. Ainda que o estudo de casos se oriente para uma análise mais detalhada de alguns projectos específicos – cujas conclusões não são passíveis de serem generalizadas, mas alertam para alguns aspectos que podem condicionar os processos de verificação dos pedidos de pagamento – os instrumentos de avaliação utilizados permitiram também identificar, de forma mais genérica e global, um conjunto de condições que impõem custos de transacção e podem afectar negativamente o ritmo de execução do PO.

557. Durante o período de lançamento do Programa a regulamentação comunitária e nacional sofreu alterações significativas, onde se destacam as implicações decorrentes do novo regime de contratação pública. Num quadro de coexistência no fluxo de verificação e validação de contratos regidos por regimes jurídicos distintos e de aumento das exigências de controlo nesta matéria, a verificação das regras da contratação pública foi reconhecida pelos Secretariados como uma das tarefas mais intensivas em termos de ocupação dos técnicos e não proporcional à complexidade ou dimensão financeira dos projectos em causa.

558. A avocação de competências no âmbito dos contratos de subvenção global realizados com as CIM/AMP e as reprogramações das operações após a celebração do contrato de financiamento, por pedido do beneficiário ou pela alteração do quadro regulamentar, vieram também colocar maior pressão sobre os técnicos que analisam os pedidos de pagamento, implicando uma duplicação de alguns procedimentos e o consequente aumento dos "custos de transacção".

559. O momento de apresentação do primeiro pedido de pagamento constitui também um potencial ponto de estrangulamento do fluxo de verificação na medida em que o prazo máximo de 6 meses entre a celebração do Contrato de Financiamento e a apresentação de um primeiro pedido de pagamento não tem sido observado de forma exaustiva para todos os pedidos de pagamento por questões que se prendem com o reconhecimento por parte da AG da contracção da capacidade financeira dos beneficiários e com a necessidade de apresentação por parte dos promotores de documentos adicionais no caso de contratações condicionadas.

560. Ainda que a deficiente instrução dos pedidos de pagamentos, por razões que se prendem com a complexidade dos procedimentos necessários e com o desconhecimento dos beneficiários numa primeira fase, possa também contribuir para o alargamento dos prazos conclui-se que este é um factor que pesa cada vez menos no ritmo do processo de verificação dos pedidos de pagamento, em virtude da crescente familiarização dos beneficiários com o sistema de informação e com os procedimentos exigido. Tal não invalida que os custos de recolha e organização de toda a informação incluída nos pedidos de pagamento sejam reconhecidos pelos promotores como elevados e que o ritmo de pagamento seja avaliado negativamente por 33% dos respondentes face às suas necessidades de tesouraria num contexto de recessão e dificuldades de financiamento.

561. A manutenção de um ritmo elevado de execução assume-se como uma prioridade na gestão do ON.2 nos próximos anos, pelo que será necessário um acompanhamento regular dos ritmos (regularidade da apresentação dos pedidos de pagamento) e níveis (valor acumulado de despesa efectuada) de execução das operações. Este acompanhamento, especialmente num contexto económico e financeiro desfavorável, revelar-se-á fundamental para identificar em tempo útil situações em que será necessário aumentar o ritmo de execução ou mesmo, por incapacidade clara do promotor, descativar verbas e proceder à sua reutilização. A implementação das medidas incluídas no "Segundo Memorando de Entendimento entre o Governo da República Portuguesa e a Associação Nacional de Municípios Portugueses para Promover a Execução dos Investimentos de Iniciativa Municipal no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013", de Fevereiro de 2011, reforçam a importância e a necessidade deste acompanhamento regular.

O Sistema de Informação (SIGON.2) responde a todos os requisitos estabelecidos nos normativos de suporte à gestão do ON.2, em particular ao seu "Compliance Assessment"?

562. O SIGON.2 representa uma peça fundamental na operacionalização do ON.2, assumindo no actual período de programação um papel incomparavelmente mais relevante para o desempenho do sistema de gestão e controlo do que o verificado em anteriores períodos de programação comunitária. O SIGON.2 configura uma solução muito mais avançada e polivalente comparativamente ao sistema adoptado no QCA III, quer por efeito da tecnologia adoptada e da arquitectura definida, quer pela abrangência das suas funcionalidades e potencialidades, as quais têm permitido, em termos globais, responder de forma muito positiva aos desafios colocados pelo enquadramento regulamentar do QREN e aos requisitos estabelecidos no Sistema de Gestão e Controlo.

563. O SIGON.2 foi concebido sob um conceito de desenvolvimento modular das aplicações, planeado para dar uma resposta progressiva às diferentes etapas da implementação do Programa e do QREN. A disponibilização dos vários módulos do sistema de informação tem facilitado, de forma progressiva, ainda que nem sempre em tempo útil, as tarefas e procedimentos e tem garantido progressos na eficiência dos processos de gestão. A instabilidade regulamentar e normativa que tem caracterizado o actual período de programação, nomeadamente por comparação ao QCA III, constitui naturalmente um constrangimento ao normal desenvolvimento da implementação do SIGON.2, que se agrava quando as alterações envolvem efeitos retroactivos sobre projectos aprovados ou mesmo em execução.

564. A opinião dos beneficiários do Programa no que diz respeito à facilidade de utilização das ferramentas electrónicas disponibilizadas pelo SIGON.2 revelou-se bastante positiva no que concerne à generalidade dos procedimentos. Os itens que recolheram uma opinião menos favorável foram a facilidade de preenchimento do formulário de candidatura e a anexação de documentos de suporte. Por seu turno, os Secretariados Técnicos do Programa classificaram como assinalável a evolução do SIGON.2 relativamente a anteriores períodos de programação, quer em termos de funcionalidades que disponibiliza, quer em termos de potencialidades que gera.

565. A informação gerada pelo SIGON.2 é considerada, pela generalidade dos seus utilizadores internos, como útil, adequada e suficiente para a gestão corrente do Programa, contudo o acompanhamento regular da situação do PO exige o recurso a soluções e ferramentas paralelas (como o Excel) para tratar a informação de base, reduzindo a eficiência e eficácia dos processos de monitorização e a respectiva actualidade. A análise da admissibilidade e de mérito das candidaturas também é efectuada em ferramentas paralelas, sendo os respectivos resultados transferidos posteriormente para o Sistema, limitando a amplitude e a actualização da informação disponibilizada pelo mesmo.

566. A interoperabilidade com sistemas de informação está garantida para as principais entidades externas visadas: o IFDR, I.P. nas vertentes de certificação e monitorização (esta última, desde Janeiro de 2011) e o COMPETE, na Rede de Incentivos às Empresas. A interoperabilidade prevista com outros Programas Operacionais Temáticos não se encontra implementada. Na articulação com o sistema de informação da CCDR-N, subsiste um conjunto de operações que ainda não é suportado pelo SIGON.2 (como por exemplo, os trâmites relacionados com os contratos de atribuição de financiamento e os processos respeitantes ao ambiente e ao ordenamento do território).

567. O Sistema requer desenvolvimentos adicionais que estão já a ser equacionados pela equipa responsável pelo SIGON.2 e envolvem, para além dos aspectos supra referidos, funcionalidades que permitem maior facilidade e agilização na interacção dos promotores com a AG.

568. O Sistema de informação deve assumir-se como um instrumento facilitador das funções técnicas e de gestão do ON.2, tendo por referência o enquadramento processual e os normativos de gestão do QREN e do Programa, adaptando-se progressivamente às necessidades dos seus utilizadores, mas salvaguardando, em simultâneo, a segurança do Sistema e a integridade dos dados-base. É neste sentido que o Sistema tem evoluído, mas deverá ainda de acolher desenvolvimentos adicionais, que facilitam a utilização do mesmo pelos seus utilizadores e geram maior eficiência nos processos, que terão necessariamente de ser ponderados pelo Grupo de Trabalho do SIGON.2 e priorizados em conjunto com os Secretariados Técnicos.

O Plano de Comunicação tem sido implementado de acordo com o programado?

569. Em traços gerais, a primeira fase do Plano de Comunicação, "Lançamento, Conhecimento e Implementação", tem vindo a ser executada de acordo com o estipulado em sede de programação, permitindo projectar e sustentar a identidade do Programa Operacional e orientar a procura. Não obstante, o ciclo de vida do Programa e as suas vicissitudes têm condicionado/orientado o desenvolvimento e modelação do Plano, de modo a responder ao ritmo e exigências associadas ao mesmo. Neste quadro, nas diversas fases do ciclo, têm sido priorizados diferentes aspectos comunicacionais, ajustando-se o Plano às necessidades de gestão do Programa, nem sempre compagináveis com o estipulado em sede de programação.

570. Do processo avaliativo conclui-se da existência de um maior investimento no planeamento integrado de comunicação (lógica de comunicação-mix), sendo evidente a maior qualificação das iniciativas, recursos e canais de comunicação e informação, quando comparados com o anterior período de programação.

571. Concomitantemente, denota-se um aprofundamento da penetração e visibilidade da imagem de marca, bem como uma intensificação da "comunicação positiva" (o número de artigos publicados na imprensa de conteúdo "positivo" representava 93,3%, em 2010).

572. Pelo seu contributo para estas dimensões, releve-se o estabelecimento de um media *partnership* (Jornal de Noticias), dando provimento a um normativo de regulamentação comunitária que previa a possibilidade de associar às medidas de comunicação uma entidade externa, com condições para assegurar uma ampla cobertura mediática e territorial. Esta parceria assume-se como um caso de sucesso, como comprovado com a projecção e notoriedade pública assumida por uma das acções mais emblemáticas do programa: os Prémios Novo Norte, desenvolvidos em parceria entre o JN/CCDR-N/ON.2.

573. O processo de acesso à informação tornou-se mais efectivo (quando comparado com o anterior período de programação), sendo a informação mais pertinente e regular. Os diversos públicos-alvo avaliam positivamente o volume e qualidade da informação disponibilizada.

574. Neste quadro, a capacitação organizacional, a pró-actividade e permanente disponibilidade dos recursos humanos e a especialização/profissionalismo interna, assumida pela estrutura do Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N, são apontados como o garante do sucesso do Plano de Comunicação e das acções estruturantes que o compõem.

Os resultados e metas traçadas em sede de Plano de Comunicação têm sido alcançados?

575. Genericamente as metas foram atingidas e por vezes ultrapassadas. Os indicadores mais expressivos (decorrentes de uma sub-avaliação das metas em sede de programação e/ou do sucesso assinalável das acções de comunicação desenvolvidas) são os que se relacionam com a consulta ao sítio *Web* do Programa (visitas, *downloads*, registos na *newsletter*) e com a comunicação mediática. Neste quadro, a notoriedade pública do programa foi tributária do esforço realizado nas acções de promoção em eventos e imprensa, ao passo que o sucesso da acessibilidade ao Programa é demonstrável pelo elevado numero de visitantes da *homepage* e das operações de *download* efectuadas.

576. A politica de regularidade informativa foi assumida e desenvolvida com êxito assinalável, como reconhecido pelos diversos públicos-alvo. Neste quadro, o aumento significativo de peças publicadas (imprensa escrita e *on line*) é tributário da intensificação dos esforços de divulgação e da gestão permanente de *press relations* (sensibilização, informação, esclarecimento). Sublinhe-se que, em 2010, 44% da produção noticiosa relativa ao Programa resultou de acções de comunicação despoletadas pela CCDR-N/ON.2 (*press releases*/notas de imprensa difundidas; conferencias/briefings de imprensa; operações especiais de divulgação; contactos directos). Contribuindo para o aumento da notoriedade e visibilidade do Programa, através da disponibilização de informação pertinente e regular, em volume e qualidade assinalável, esta politica de regularidade informativa assumida pela Gestão do Programa, deve manter-se nos próximos anos.

577. O facto da esmagadora maioria das noticias ser "motivada", ser consequência directa de acções de comunicação desencadeadas pela CCDR-N/ON.2, resulta, por um lado, da falta de tempo para amadurecer a informação/proceder a trabalho de investigação e pesquisa, por outro lado, e talvez como factor mais preponderante, da disponibilidade permanente do Gabinete de Marketing e Comunicação para fornecer

informações, transformando os diversos assuntos em matérias jornalísticas relativamente apetecíveis/acessíveis.

578. A política de *branding* que tem sido desenvolvida, tem conseguido promover a notoriedade da marca "Novo Norte" (extensão da marca do "ON.2 – O Novo Norte") e o reconhecimento do "Novo Norte" enquanto marca global da Região, associando-lhe uma imagem promissora e inovadora. Da apreciação/associação emocional conclui-se que os beneficiários assumem e interiorizam o ON.2 enquanto um instrumento fomentador de mudança e esperança de um futuro melhor para a Região, com um papel crucial na promoção e sustentação dos desafios da competitividade regional, assentes na modernidade, na criatividade. Por outro lado, a assimilação/interiorização da conotação do ON.2 – O Novo Norte à Região (notoriedade da marca enquanto território), ao desenvolvimento regional é um dos aspectos mais relevantes da apreciação efectuada aos valores racionais (mais de 2/3 dos inquiridos estabelecem uma relação directa e inequívoca entre a Marca e a Região Norte, inclusive bastante superior à constatação da sua relevância enquanto oportunidade de obtenção de financiamento).

579. Com base na repercussão e impacte mediático e apreciação bastante positiva transmitida pelos órgãos de comunicação social, nacionais e regionais/locais (o volume de produção noticiosa e a positividade da mesma atestam desse reconhecimento), no número de candidaturas, no reconhecimento institucional, na percepção do reconhecimento do trabalho de excelência desenvolvido pelos beneficiários (a maioria dos participantes/concorrentes louvou a iniciativa e a necessidade de replica-la no futuro), na procura de informação no website do Programa conclui-se que os Prémios Novo Norte assumem-se como uma iniciativa distintiva e inovadora, que permitiu distinguir os melhores projectos executados na Região, nas temáticas prioritários para o seu desenvolvimento. Os Prémios Novo Norte, pela projecção e notoriedade obtidas, deverão assumir-se no futuro como um dos principais instrumentos de promoção da Região e do Programa (uma das suas faces mais visíveis e mediatizadas), de divulgação dos impactes de investimentos apoiados por fundos comunitários no desenvolvimento da Região, de pedagogia e contribuição para a qualificação das candidaturas/projectos apresentados e de promoção de uma imagem pública positiva, inovadora, de modernidade e atractividade do Norte de Portugal.

As obrigações regulamentares (informação e publicidade) têm sido implementadas?

580. A Autoridade de Gestão desenvolveu o Manual de Identidade ON.2, dando cumprimento às exigências, regras e procedimentos determinados pela legislação comunitária e de modo a estabelecer os requisitos mínimos universais a aplicar pelos beneficiários em termos de informação e divulgação. As entidades beneficiárias têm respeitado e aplicado as obrigações que integram o Manual de Identidade ON.2.

581. Em traços gerais, os beneficiários não possuem dificuldades em cumprir as obrigações de informação e publicidade, sendo apenas apontados, residualmente, alguns constrangimentos que se prendem com as "referências, nas aplicações de informação e divulgação da operação ao co-financiamento comunitário (reprodução das logomarcas: ON.2/UE/FEDER)" e à "informação da conclusão da candidatura na página do website da entidade".

582. Sublinhe-se o facto da acção que estava prevista para o período 2010-2013 "fornecimento de *helpdesk* técnico especializado, via e-mail e telefone", avançou ainda na fase inicial, de arranque do Programa. Neste quadro e realizando uma leitura-critica à luz do ciclo de vida do Programa, justifica-se plenamente o ajustamento realizado pela Gestão do Programa, de modo a responder à fase inicial do ciclo, porventura o momento-critico em que são superiores as necessidade de esclarecimento de dúvidas e o levantamento de questões técnicas pelos promotores. Sublinhe-se que, segundo a mesma perspectiva, o mesmo deveria ter sucedido com a funcionalidade "FAQ", que apenas recentemente foi disponibilizada no *website*.

VII. RECOMENDAÇÕES

583. Apesar do Estudo ter incidido fundamentalmente nas questões relacionadas com a operacionalização do ON.2 – cumprindo as disposições normativas comunitárias e nacionais e as orientações do PGA do QREN e do Plano de Avaliação do ON.2 –, os resultados obtidos permitem uma abordagem mais ampla, em alguns casos, de carácter estratégico.

584. Deste modo, e com o propósito de aumentar a utilidade dos resultados – numa perspectiva de *process-improvement* –, as recomendações foram organizadas em múltiplas tipologias e macro-objectivos, segundo critérios de objectividade, pertinência e eficácia/eficiência.

585. Para cada uma das 49 recomendações, apresentadas no quadro seguinte, identifica-se: a entidade/ organismo responsável pela sua concretização e o respectivo nível de prioridade, sendo 3 o mais elevado.

Quadro 42. Síntese de Recomendações, Entidade Responsável pela Concretização e Nível de Prioridade

#	Recomendação	Concretização	Nível Prioridade
A. Melhorar a Eficácia Global da Operacionalização			
01	Reforçar as competências da Autoridade de Gestão em termos da concepção e reajustamento dos normativos dos processos de decisão.	Comissão Ministerial de Coordenação do QREN e IFDR	3
02	Equacionar o recurso mais frequente das modalidades de submissão de candidaturas alternativas à concursal, como sejam a apresentação de candidaturas em contínuo ou os convites, nomeadamente nos casos em que os destinatários sejam únicos ou em número limitado, bem como quando a dotação orçamental esteja definida *a priori*.	Secretariados Técnicos/ Comissão Directiva	2
03	Melhorar a planeamento e o cumprimento da calendarização do lançamento de Concursos – aproximação das datas programadas/previstas das datas efectivas de lançamento – e comunicação com grande antecedência aos potenciais promotores.	Comissão Directiva/Gabinete de Comunicação	2
04	Promover, genericamente, o encurtamento de prazos de decisão e torná-los mais realistas e ajustados à efectiva capacidade de cumprimento, dotando a Autoridade de Gestão de capacidade para os gerir, por exemplo, em função da procura expectável.	Comissão Ministerial de Coordenação do QREN e IFDR	2
05	Aproximar os prazos efectivos de decisão dos perspectivados em sede de Avisos, não criando expectativas irrealistas nos promotores.	Comissão Directiva	2
06	Intervir junto das entidades competentes para que os projectos aprovados no âmbito do QREN tenham "via verde" no que respeita a prazos de análise e emissão de licenças e certidões.	Secretariados Técnicos/ Comissão Directiva	3
07	Fixar prazos máximos de resposta para as entidades com responsabilidades na emissão de pareceres relativos às candidaturas apresentadas.	Comissão Ministerial de Coordenação do QREN e IFDR	3
08	Avaliar quais os pareceres indispensáveis e assumir tacitamente a positividade dos "não fundamentais", por omissão/ausência de resposta/parecer, finalizado o prazo estipulado.	Comissão Ministerial de Coordenação do QREN e IFDR/ Comissão Directiva	3
09	Definir, em sede de Regulamento, os organismos dos Ministérios responsáveis pela emissão dos pareceres que acompanham as candidaturas, de modo a agilizar a tramitação processual necessária e, por esta via, diminuir os tempos médios de decisão.	Comissão Ministerial de Coordenação do QREN e IFDR	3
10	Definir orientações de suporte para a elaboração dos pareceres, sobretudo quando no mesmo RE estão envolvidas várias entidades.	Comissão Ministerial de Coordenação do QREN e IFDR	3
11	Simplificar os procedimentos associados à verificação dos processos de contratação pública nos casos de ajuste directo de pequeno montante.	Comissão Ministerial de Coordenação do QREN e IFDR	2
12	Estabelecer critérios de avaliação do Mérito da Operação (MO) menos generalistas, apresentando uma maior pormenorização e adaptação à realidade regional.	Comissão de Acompanhamento e Autoridade de Gestão	3
B. Rever os Documentos de Programação			
13	Reduzir, numa futura reprogramação, o valor do financiamento privado programado para o PO e concentrar esta fonte apenas nos Eixos onde a regulamentação e a adesão viabilizam este tipo de financiamento. Equacionar, nessa altura, em função do desenvolvimento do PO, a viabilidade de aumentar o financiamento programado por via	Secretariados Técnicos/ Comissão Directiva	3

	do FEDER e reduzir a comparticipação pública nacional.		
14	Proceder a uma revisão geral dos indicadores, nomeadamente: ✓ Substituir indicadores que não se adaptam ao quadro regulamentar aprovado e incluir indicadores que permitam contemplar realizações e resultados efectivamente gerados por operações apoiadas em tipologias não cobertas; ✓ Rever os indicadores de Eixo, adequando-os às operações previstas nos RE, de modo a que todas as tipologias se encontrem cobertas, pelo menos, por um indicador de realização; ✓ Aumentar as metas programadas para os indicadores onde já tenham sido ultrapassadas ou que exista uma forte probabilidade de tal acontecer; ✓ Reduzir o valor das metas dos indicadores que registam uma menor probabilidade de concretização e/ou criar condições para que os projectos a apoiar envolvam montantes médios de investimento mais baixos.	Secretariados Técnicos/ Comissão Directiva	**3**
15	Aumentar o investimento programado para os temas prioritários *earmarking* "Investimento em empresas directamente ligadas à investigação e à inovação e Ensino", "Portos", "Tecnologias da Informação e Comunicação" e "Serviços e aplicações para os cidadãos".	Secretariados Técnicos/ Comissão Directiva	**3**
16	Reduzir o investimento programado para o tema *earmarking* "Transferência de tecnologias e aperfeiçoamento das redes de cooperação entre pequenas e médias empresas" e reavaliar a capacidade de execução efectiva dos valores programados para o grupo "Protecção do ambiente e prevenção dos riscos", em particular dos valores associados ao ciclo urbano da água.	Secretariados Técnicos/ Comissão Directiva	**3**
17	Reavaliar a capacidade de execução dos temas *earmarking* enquadrados nos grupos "Adaptabilidade dos trabalhadores, das empresas e dos empresários", "Acesso ao emprego e sustentabilidade", "Inclusão social dos mais desfavorecidos" e "Melhoria do capital humano".	Secretariados Técnicos/ Comissão Directiva	**3**
18	Aumentar as metas, da esmagadora maioria dos indicadores do Plano de Comunicação, adequando-as ao ritmo de realização dos próximos anos.	Gabinete de Marketing e Comunicação / Comissão Directiva	**3**
19	Rever os PTD, por razões formais (implicações dos Memorandos) e para maior ajustamento às mudanças/às opções assumidas no primeiro período (priorização da Educação em detrimento de outras tipologias contratualizadas).	CIM/AMP	**3**
	C. Melhorar o Desempenho Financeiro		
20	Identificar as operações cuja conclusão financeira no prazo previsto exige uma significativa aceleração do ritmo de execução e os promotores cuja capacidade de prosseguir com o projecto se encontra claramente limitada, sendo preferível, neste último caso, proceder à descativação de verbas.	Secretariados Técnicos	**3**
21	Dar prioridade à contratação das operações aprovadas e à verificação da capacidade efectiva dos compromissos assumidos e ainda não transformados em aprovações se virem a concretizar nos *timings* previstos.	Secretariados Técnicos	**3**
22	Ponderar a arbitragem entre a reprogramação com aumento das taxas de co-financiamento (com a diminuição associada de despesa elegível), a não realização plena dos montantes Fundo Comunitário disponibilizados pelo ON.2, com a consequente diminuição de investimento elegível e/ou a reprogramação entre Eixos garantindo uma melhor adequação aos ritmos de execução e permitindo uma melhor aproximação à realização dos objectivos financeiros do Programa sem, no entanto, comprometer o alcançar dos objectivos globais do ON2.	Comissão Directiva	**3**
23	Na ausência de uma reprogramação será necessário, para o cumprimento dos valores programados por via do compromisso, uma redução das taxas de co-financiamento implícitas nas aprovações futuras dos Eixos I e IV.	Secretariados Técnicos/ Comissão Directiva	**3**
	D. Melhorar o Modelo de Gestão		
24	Operacionalizar, na sua plenitude, as funções dos órgãos que integram o modelo de governação, nomeadamente, da Comissão de Aconselhamento Estratégico (reforço das funções de aconselhamento estratégico, em estreita articulação com o Centro de Observação das Dinâmicas Regionais, através da identificação dos desafios e dos projectos estruturantes para o desenvolvimento regional)	Comissão de Aconselhamento Estratégico	**3**
	E. Melhorar a Afectação de Recursos Humanos		
25	Melhorar o planeamento dos Concursos, limitando a sobrecarga sobre os recursos humanos em momentos de pico, de grande densidade de candidaturas para apreciação, e aumentando a sua capacidade de resposta em tempo útil.	Comissão Ministerial de Coordenação do QREN e IFDR/ Comissão Directiva	**2**
26	Envolver o técnico que analisa a candidatura aprovada no acompanhamento da execução dos projectos após o contrato, numa óptica de gestor do projecto ao longo do respectivo ciclo de vida, permitindo introduzir maior eficiência na gestão de recursos e	Comissão Ministerial de Coordenação do QREN, IFDR e IGF	**3**

	maior eficácia no acompanhamento.		
	F. Aumentar a Eficácia e Eficiência na Apreciação de Candidaturas		
27	Maximizar a padronização da informação e dos documentos/elementos a apresentar (fase instrutória), nomeadamente na estruturação/normalização das leituras orçamentais.	Secretariados Técnicos/ Comissão Directiva	3
28	Padronizar custos de referência para algumas despesas e definir limiares máximos, por tipologia (garantir a disciplina orçamental dos beneficiários).	Secretariados Técnicos/ Comissão Directiva	3
29	Reforçar e melhorar a gestão interna dos projectos, potenciando vantagens de articulação/concertação decorrentes do facto da entidade responsável pela Gestão do Território e a entidade responsável pela apreciação/aprovação do investimento, estarem "integradas" na mesma estrutura (dois processos com tratamento interno na CCDRN).	Autoridade de Gestão / CCDRN	3
30	Assegurar a disponibilização atempado dos critérios de mérito, de modo a aumentar a qualidade das memórias descritivas e, simultaneamente, conferir maior transparência ao processo de decisão.	Secretariados Técnicos/ Comissão Directiva	2
	G. Melhorar o Desempenho e Reforçar a Relevância dos Processos de Acompanhamento		
31	Acompanhar e monitorizar os Programas de Acção aprovados no âmbito dos instrumentos da Política de Cidades, com vista a assegurar a sua avaliação e reprogramação em tempo oportuno, o cumprimento da abordagem integrada e o seu contributo para a competitividade e a inovação territorial, bem como para garantir o incremento dos níveis de execução.	Comissão Ministerial de Coordenação do QREN e IFDR, Autoridade de Gestão e Secretariados Técnicos	3
32	Acompanhar e monitorizar os Programas Territoriais de Desenvolvimento assegurando a execução e cumprimento das tipologias contratualizadas.	Autoridade de Gestão e CIM/AMP	3
33	Acompanhar a execução e os resultados do envolvimento dos actores que integram as várias parcerias.	Comissão de Aconselhamento Estratégico/Autoridade de Gestão	3
34	Monitorizar regularmente os prazos de apresentação dos pedidos de pagamento e da adequação do nível de execução à calendarização dos projectos.	Secretariados Técnicos	3
	H. Melhorar o Desempenho do Sistema de Informação		
35	Integrar no Sistema os processos associados à análise de admissibilidade e do mérito das candidaturas, promovendo, por esta via, maior eficiência nos processos de análise e conferindo maior amplitude e actualização da informação disponibilizada pelo SIGON.2.	Equipa responsável pelo Sistema de Informação	3
36	Desenvolver as funcionalidades associadas à extracção de informação de gestão para monitorização interna do PO, por exemplo, definindo relatórios pré-formatados (do tipo "*tableau du bord*") que podem ser gerados automaticamente pelo Sistema com a periodicidade definida para cada tipo de output ou em qualquer momento que se pretenda obter, de forma expedita, pontos de situação actualizados.	Equipa responsável pelo Sistema de Informação	3
37	Introduzir adaptações nas *interfaces* e nos *outputs* do Sistema de Informação destinados à gestão, tornando-os mais "amigos do utilizador".	Equipa responsável pelo Sistema de Informação	2
38	Actualizar e intensificar as acções de formação interna destinadas a promover a facilidade de acesso e extracção de informação e a exploração de todas as potencialidades do Sistema por parte dos seus utilizadores.	Equipa responsável pelo Sistema de Informação	2
39	Priorizar a introdução de desenvolvimentos adicionais no SIGON.2 tendo em vista: a disponibilização em pdf dos formulários de candidatura e dos pedidos de pagamento; uma maior facilidade de preenchimento dos formulários de candidatura e dos pedidos de pagamento e a incorporação do registo de fornecedores; a submissão de ficheiros de grande dimensão de forma expedita; a integração dos trâmites relacionados com os contratos de financiamento.	Equipa responsável pelo Sistema de Informação	3
40	Completar as funcionalidades associadas à interoperabilidade com o *Expedientíssimo* da CCDR-N, bem como com os restantes PO Temáticos do QREN, com o intuito de maximizar a eficiência dos sistemas implementados e o cumprimento do previsto no *Compliance* (como por exemplo, os trâmites relacionados com os contratos de atribuição de financiamento e os processos respeitantes ao ambiente e ao ordenamento do território).	Equipa responsável pelo Sistema de Informação	2
41	Implementar, a curto prazo, o módulo do Sistema de Informação associado ao apuramento e à gestão dos indicadores físicos de acompanhamento do Programa, uma vez estabilizados os conceitos e as metodologias a adoptar ao nível do QREN na sua globalidade, nomeadamente no que concerne a indicadores de realização e de resultado.	Equipa responsável pelo Sistema de Informação	2
	I. Melhorar a Eficácia de Comunicação		
42	Proceder a melhorias no *website* do Programa:	Gabinete de Marketing	2

	1. Em termos de utilidade, actualidade e acessibilidade, nomeadamente asseverando uma navegação mais intuitiva e amigável e o incremento das FAQ; 2. Assegurando actualizações mais céleres e disponibilizando algumas declarações em áudio-video, possibilitando a melhoria e qualidade da informação veiculada e colmatar eventuais falhas/ausência de presença nas conferências de imprensa; 3. Criando e desenvolvendo uma área específica de cariz demonstrativo, incluindo a disponibilização de exemplos de aplicação e "boas praticas", bem como assegurar uma maior eficácia no processo associado ao *e-mailing* de *box* info-promocional de apoio ao beneficiário relativo às obrigações de informação e publicidade.	e Comunicação da CCDR-N	
43	Minimizar os factores para a não participação de (potenciais) beneficiários em acções de divulgação, nomeadamente no que se refere aos locais seleccionados (fomentar uma maior dispersão geográfica), à ampla e atempada divulgação, ao incremento do prazo que medeia entre a divulgação (conhecimento) e o registo/confirmação de presença, bem como à criação de acções adicionais, obviando à limitação do n.º de participantes.	Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N / Comissão Directiva	**2**
44	Ampliar as iniciativas publicitárias e de divulgação e o incremento da produção de conteúdos noticiosos associados aos Prémios Novo Norte de forma a atrair novos públicos e a incrementar a procura associada a tipologias de beneficiários com menor expressão actual.	Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N / Comissão Directiva	**3**
45	Aumentar o número de postos de distribuição da publicação DOURO UP (Paços do Concelho de cada município da Região, principais unidades hoteleiras, associações empresariais e diversas estruturas da Administração Central, regionalmente desconcentradas) e ampliar o conceito/a iniciativa a outras sub-regiões, com reconhecida capacidade e dinâmica instalada.	Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N / Comissão Directiva	**1**
46	Avaliar do custo-benefício de estabelecer: a) o reatamento da parceria com o Porto Canal para a execução do programa "Novo Norte", nos restantes anos do período de programação; b) uma rubrica/programa sobre o "Novo Norte" numa rádio nacional, a transmitir "em dia e hora certa"; c) parcerias com os semanários (Expresso e/ou Grande Porto), enquanto referenciais regionais e nacionais.	Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N	**1**
J. Garantir o Cumprimento das Obrigações Regulamentares e das Acções do Plano de Comunicação			
47	Desenvolver a acção de formação/sensibilização/actualização para os jornalistas (aberta a dois jornalistas por redacção), sobre fundos estruturais, o Programa e a Gestão do ON.2, preconizada no Plano, mas ainda não executada.	Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N	**2**
48	Reajustar o ficheiro fornecido aos beneficiários, com o formato e dimensões mínimas, para meios de comunicação específicos.	Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N	**2**
49	Executar o relatório específico e a comunicação informativa às entidades beneficiárias, relativo à reportagem fotográfica realizada e proceder à consulta, análise e relatório a aplicações e recursos de comunicação em 15 projectos.	Gabinete de Marketing e Comunicação da CCDR-N	**2**