

AVALIAÇÃO DA OPERACIONALIZAÇÃO DO **MAIS** CENTRO

Programa Operacional Regional do Centro
no Contexto da Estratégia do QREN
no Período 2007-2008

mais
CENTRO

Fevereiro 2011

AVALIAÇÃO DA OPERACIONALIZAÇÃO DO MAIS CENTRO –
PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO CENTRO
NO CONTEXTO DA ESTRATÉGIA DO QREN NO PERÍODO 2007-2008

RELATÓRIO FINAL

Coordenação

Sérgio Barroso

Equipa Técnica

Heitor Gomes
Sandra Primitivo
João Telha
Dalila Farinha
André Barbado

Fevereiro.11

Siglas e Acrónimos

AAC	Apoio a Acções Colectivas
AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
AC	Administração Central
AdI	Agência de Inovação
ADL	Associação de Desenvolvimento Local
AG	Autoridade de Gestão
AIA	Avaliação de Impacte Ambiental
AIBT	Acções Integradas de Base Territorial
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
AIDA	Associação Industrial do Distrito de Aveiro
AL	Administração Local
AMA	Augusto Mateus & Associados
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
AIRO	Associação Industrial da Região do Oeste
ATVTFC	Agenda Temática Valorização do Território e dos Factores de Competitividade
AVL	Acções de Valorização do Litoral
AVQA	Acções de Valorização e Qualificação Ambiental
BAT	<i>Best Available Techniques</i>
CA	Comissão de Acompanhamento
CAE	Classificação das Actividades Económicas
CAE	Comissão de Aconselhamento Estratégico
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
CCP	Código dos Contratos Públicos
CD	Comissão Directiva
CE	Comissão Europeia
CEC	Conselho Empresarial do Centro
CEDRU	Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano
CI	Controlo Interno
CIM	Comunidade Intermunicipal
CIMRDL	Comunidade Intermunicipal da Região de Dão-Lafões
CMC	Comissão Ministerial de Coordenação
CODR	Centro de Observação das Dinâmicas Regionais
COMPETE	Programa Operacional Factores de Competitividade
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CSV	<i>Como Separate Values</i>
CTC	Comissão Técnica de Coordenação
CUA	Ciclo Urbano da Água
DEE	Documento de Enquadramento Estratégico
DGAE	Direcção-Geral das Actividades Económicas
DGDR	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
EA	Equipa de Avaliação
EAT	Estrutura de Apoio Técnico
EEC	Estratégias de Eficiência Colectiva
ESFL	Entidades Sem Fins Lucrativos
ETC	Equivalente-Tempo Completo
EVALSED	<i>Evaluating Socio-Economic Development</i>
FACI	Ferramenta de Análise e Cálculo de Incentivo
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEP	Faculdade de Economia da Universidade do Porto
FSE	Fundo Social Europeu
GA	Grupo de Acompanhamento
GAT	Gabinetes de Apoio Técnico
GAT	Grupos de Articulação Temática
GEE	Gases com Efeitos de Estufa
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas
ICNB	Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IPPC	<i>Integrated Pollution Prevention and Control</i>
ISEG	Instituto Superior de Economia e Gestão
IST	Instituto Superior Técnico
ITP	Instituto do Turismo de Portugal
MADRP	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
MAI	Ministério da Administração Interna
MAOT	Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
MC	Ministério da Cultura
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
ME	Ministério da Educação

MEID	Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento
MODCOM	Sistema de Incentivos a Projectos de Modernização do Comércio
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MS	Ministério da Saúde
MTD	Melhores Técnicas Disponíveis
MTSS	Ministério do Trabalho e da Segurança Social
NERCAB	Associação Empresarial da Região de Castelo Branco
NERGA	Associação Empresarial da Região de Guarda
NERLEI	Associação Empresarial da Região de Leiria
NERSANT	Associação Empresarial da Região de Santarém
MEID	Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento
NUTS	Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OG	Objectivos Gerais
OGR	Optimização da Gestão de Resíduos
OI	Organismos Intermédios
OI-CIM	Organismos Intermédios Comunidades Intermunicipais
OI-SI	Organismos Intermédios Sistemas de Incentivos
O QREN	Observatório do QREN
ORE	Objectivos dos Regulamentos Específicos
PA	Plano de Avaliação
PC	Promoção e Capacitação Institucional
PDM	Plano Director Municipal
PEAASAR	Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais
PERSU	Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos e Urbanos
PGA	Plano Global de Avaliação
PGRNT	Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos
PME	Pequenas e Médias Empresas
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
PO	Programa Operacional
POE	Programa Operacional da Economia
POFC	Programa Operacional Factores de Competitividade
POPH	Programa Operacional Potencial Humano
POR	Programa Operacional Regional
POVT	Programa Operacional Valorização do Território
PRIME	Programa de Incentivos à Modernização da Economia
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural do Continente
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
PROVERE	Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos
PRU	Parcerias para a Regeneração Urbana
PTD	Programa Territorial de Desenvolvimento
QA	Questão de Avaliação
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QIPME	Qualificação e Internacionalização de PME
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
RE	Regulamentos Específicos
RG	Regulamento Geral
RNT	Riscos Naturais e Tecnológicos
RUB	Resíduos Urbanos Biodegradáveis
RUCI	Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação
SAAAEI	Sistema de Apoio a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística
SAMA	Sistema de Apoios à Modernização Administrativa
SAPCTIEBT	Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica
SCTN	Sistema Científico e Tecnológico Nacional
SFC	<i>Structural Funds Common System</i>
SGOQREN	Sistema de Gestão por Objectivos do QREN
SI	Sistema de Incentivos
SI	Sistema de Informação
SIAC	Sistema de Apoio a Acções Colectivas
SIEP	Sistema de Informação da Entidade Pagadora
SIGA AC	Sistema de Gestão e Auditoria da Autoridade de Certificação
SI I&DT	Sistema de Incentivos à Inovação e Desenvolvimento Tecnológico nas Empresas
SIQIPME	Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de Pequenas e Médias Empresas
SNC	Sistema Nacional de Controlo
SNS	Sistema Nacional de Saúde
ST	Secretariado Técnico
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UAAG	Unidade de Apoio à Autoridade de Gestão
UE	União Europeia
UL	Universidade de Lisboa
UNL	Universidade Nova de Lisboa
UO	Unidade Orgânica
UP	Universidade do Porto
UTL	Universidade Técnica de Lisboa

Conteúdo

0. INTRODUÇÃO	8
I. BREVE DESCRIÇÃO DO OBJECTO E ÂMBITO DE AVALIAÇÃO	10
I.1. Mais Centro – Programa Operacional Regional do Centro	10
I.2. Âmbito da Avaliação	11
II. OBJECTIVOS E QUESTÕES-CHAVE DA AVALIAÇÃO	14
III. METODOLOGIA	19
III.1. Caixa de Ferramentas Metodológicas	19
III.2. Entrevistas Individuais Semi-estruturadas e Reuniões de Trabalho	21
III.3. <i>Beneficiary Web Survey</i>	21
III.4. Sistema de Informação	23
III.5. <i>Focus Group</i>	23
IV. Resultados	25
Questão de Avaliação 1.1. As candidaturas correspondem ao perfil esperado para cada eixo e para cada uma das tipologias de intervenção?	25
Questão de Avaliação 1.2. Qual o grau de penetração das medidas, acções e projectos nos diferentes segmentos relevantes dos destinatários?	32
Questão de Avaliação 1.3. Os regulamentos respondem às necessidades e aos objectivos do Mais Centro?	39
Questão de Avaliação 1.4. De que forma o programa está a tratar a prioridade horizontal Ambiente?	42
Questão de Avaliação 1.5. De que forma o programa está a tratar a prioridade horizontal Igualdade de Oportunidades?	44
Questão de Avaliação 2.1. As soluções adoptadas para operacionalizar a gestão do Mais Centro revelam-se adequadas, proporcionando ganhos de eficiência de recursos e de melhoria da eficácia das intervenções?	47
Questão de Avaliação 2.2. O sistema de gestão e acompanhamento montado dá garantias de eficiência dos diversos circuitos de gestão e dos dispositivos de controlo?	55
Questão de Avaliação 2.3. Os mecanismos de divulgação utilizados para suscitar a apresentação de candidaturas revelam-se adequados, nomeadamente no que se refere à divulgação dos apoios junto do público-alvo?	60
Questão de Avaliação 2.4. Os critérios de selecção aprovados estão a ser os mais adequados face aos objectivos e metas definidos?	60
Questão de Avaliação 2.5. Os critérios de selecção são aplicados de modo uniforme, ao nível da densificação/operacionalização, regulamento a regulamento?	70
Questão de Avaliação 2.6. Os processos previstos para o acompanhamento dos resultados <i>on-going</i> e <i>ex-post</i> dos projectos são os mais eficazes?	76
Questão de Avaliação 2.7. As ferramentas electrónicas têm-se mostrado simples e com grau de exigência comsonante com a dimensão dos projectos?	80
Questão de Avaliação 2.8. O sistema de informação assegura a produção, atempada e com qualidade, da informação adequada e necessária a um bom desempenho da gestão?	83
Questão de Avaliação 2.9. Os indicadores de realização física e de resultado são pertinentes e de qualidade, designadamente em matéria de fiabilidade dos procedimentos de recolha dos dados?	87
Questão de Avaliação 3.1. Estão a ser adequadamente implementados os mecanismos de articulação entre o Mais Centro e o POPH, quanto à integração das quatro prioridades horizontais da política europeia de coesão (formação, igualdade de oportunidades, inclusão social e sociedade do conhecimento)?	91
Questão de Avaliação 3.2. Estão a ser adequadamente implementados os mecanismos de articulação entre o Mais Centro e o POVT, no que se relaciona com a implementação das políticas de coesão e valorização do território, nomeadamente as políticas das cidades e o fecho de redes de equipamentos para a coesão e para a consolidação dos sistemas urbanos?	93
Questão de Avaliação 3.3. Estão a ser adequadamente implementados os mecanismos de articulação entre o mais centro e o pofc ao nível da complementaridade e alavancagem das operações co-financiadas?	96
Questão de Avaliação 3.4. Estão a ser adequadamente implementados os mecanismos de articulação entre o mais centro e os organismos intermédios?	99
Questão de Avaliação 3.5. Estão a ser adequadamente implementados os mecanismos de articulação entre a estrutura de gestão do programa e a instituição de acolhimento?	105
Questão de Avaliação 3.6. Estão a ser adequadamente implementados os mecanismos de articulação entre as instâncias de decisão regional e sectoriais?	107

Questão de Avaliação 3.7. O modelo de contratualização encontrado contribui para responder às preocupações identificadas na avaliação <i>ex-ante</i> , no sentido de estabelecer lógicas de contratualização estratégica à escala sub-regional?	111
Questão de Avaliação 4.1. As soluções de implementação do programa garantem o cumprimento dos normativos relativos aos mercados públicos?	114
Questão de Avaliação 4.2. As soluções de implementação do programa garantem o cumprimento dos normativos relativos à concorrência?	117
Questão de Avaliação 4.3. As soluções de implementação do programa garantem o cumprimento dos normativos relativos ao ambiente no contexto dos critérios de selecção dos projectos?	120
Questão de Avaliação 4.4. Em que medida as recomendações da avaliação <i>ex-ante</i> com repercussões na operacionalização estão a ser implementadas?	121
V. SÍNTESE DE CONCLUSÕES E DE RECOMENDAÇÕES	126
V.1. Síntese de Conclusões	126
V.2. Síntese de Recomendações	130

Índice de Quadros

Quadro 1. Mais Centro: Eixos Prioritários e Dotação Financeira	11
Quadro 2. Objectivos Fundamentais da Avaliação da Operacionalização do Mais Centro	14
Quadro 3. Objectivos, Sub-Objectivos, Critérios e Questões de Avaliação da Operacionalização do Mais Centro	16
Quadro 4. <i>ToolBox</i> de Metodologias de Avaliação	19
Quadro 5. Matriz-síntese das Ferramentas Metodológicas Aplicadas	20
Quadro 6. Entrevistas e Reuniões de Trabalho Realizadas pela Equipa de Avaliação	21
Quadro 7. Resumo da Implementação da Metodologia <i>Beneficiary Web Survey</i>	22
Quadro 8. Resumo dos Inquéritos Enviados e das Respostas Obtidas, por Tipologia de Beneficiários	23
Quadro 9. Investimento Programado, Colocado a Concurso, Candidatado e Aprovado, por Eixo (2009.12.31)	25
Quadro 10. Candidaturas Apresentadas e Admitidas a Concurso e Taxa de Admissibilidade, por RE (2009.12.31)	27
Quadro 11. Análise do Grau de Concretização dos Indicadores de Realização e Resultado do Mais Centro	30
Quadro 12. Agrupamento das Actividades Económicas em Grandes Sectores para Efeitos do Exercício de Avaliação	35
Quadro 13. Agrupamento das Actividades Económicas por Grandes Sectores	38
Quadro 14. Indicadores de Monitorização Estratégica Ambiental e de Sustentabilidade – Realização Contratada (2009.12.31)	43
Quadro 15. Avaliação do Grau de Cumprimento dos Princípios de Actuação em Matéria de Igualdade de Oportunidades Definidos no PO	45
Quadro 16. Indicadores Quantitativos do Plano de Comunicação – Metas Previstas para 2007-2013 <i>versus</i> Total de Acções Executadas (2007 a 2009)	61
Quadro 17. Critérios de Selecção do RE "Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos - Acções Materiais"	66
Quadro 18. Avisos e Candidaturas por RE, Candidaturas com Decisão em 2009.12.31	70
Quadro 19. Taxas de Aprovação, Admissão e Selecção (%), Candidaturas com Decisão em 2009.12.31	71
Quadro 20. Resposta à Questão "Como Avalia os Formulários Electrónicos, tendo em Consideração os Seguintes Aspectos?" (em % do total)	86
Quadro 21. Grau de Cobertura das Tipologias de Operação pela Bateria de Indicadores de Eixo (Indicadores de Realização), por Eixo e RE	89
Quadro 22. Pareceres de Instâncias de Decisão Sectoriais (Ministérios) a Apresentar pelos Beneficiários (RE)	108
Quadro 23. Sistema do Modelo de Governação	122
Quadro 24. Principais Conclusões Globais do Estudo de Avaliação	126
Quadro 25. Síntese de Recomendações, Entidade Responsável pela Concretização e Nível de Prioridade	130

Índice de Figuras

Figura 1. Plano de Avaliação do Mais Centro no Plano Global de Avaliação do QREN	12
Figura 2. Relação entre o Montante FEDER Colocado a Concurso e Aprovado, por RE, em 2009.12.31	26
Figura 3. Relação entre Candidaturas Admitidas a Concurso e Aprovadas, por Eixo, a 2009.12.31	28
Figura 4. Relação entre Candidaturas Admitidas a Concurso e Aprovadas, por RE, a 2009.12.31	29
Figura 5. Análise do Grau de Concretização dos Indicadores de Realização e Resultado do Mais Centro	31
Figura 6. Candidaturas e Projectos Aprovados no Mais Centro	33
Figura 7. Candidaturas e Projectos Aprovados no Mais Centro	34
Figura 8. Estrutura Dimensional do Tecido Empresarial da Região e das Entidades Candidatas (n.º de empresas em %)	35
Figura 9. Estrutura do Tecido Empresarial da Região e das Entidades Candidatas por Grandes Sectores de Actividade	36
Figura 10. Procura Dirigida ao Mais Centro por Tipologia de Entidade	36
Figura 11. Penetração nos Eixos do Mais Centro por Categorias de Promotores (Projectos)	37
Figura 12. Resposta à Questão "Como Avalia o Mais Centro Relativamente aos Aspectos Seguintes: ..."	40
Figura 13. Resposta à Questão "Considera que os Meios de Divulgação do Mais Centro são Adequados para que os Potenciais Beneficiários Tomem Conhecimento da Possibilidade de Apresentar Candidaturas?"	62
Figura 14. Resposta à Questão "De que Forma(s) Tomou Conhecimento da Possibilidade de Apresentar Candidaturas ao Mais Centro?"	63
Figura 15. Resposta à Questão "Com que Regularidade Consulta o Site do Mais Centro na Internet (www.maiscentro.qren.pt)?"	63
Figura 16. Resposta à Questão "Que Outras Acções Poderiam ser Desenvolvidas para Aumentar os Níveis de Conhecimento do Mais Centro Junto dos Potenciais Beneficiários?"	64
Figura 17. Resposta à Questão "Como Avalia os Formulários Electrónicos Tendo em Consideração os Seguintes Aspectos: ...?"	80
Figura 18. Resposta à Questão "Como Avalia os Formulários Electrónicos, Tendo em Consideração os Seguintes Aspectos": Segmentação por Tipo de Promotor nas Respostas com Avaliação Positiva/Muito Positiva	81
Figura 19. Resposta à Questão "Como avalia os Formulários Electrónicos tendo em Consideração os Seguintes Aspectos": Segmentação Por Tipo de Promotor e Dimensão Financeira dos Projectos	82

0. INTRODUÇÃO

0. INTRODUÇÃO

1. O presente documento constitui o *Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do Mais Centro – Programa Operacional Regional do Centro*, desenvolvido pelo Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda (CEDRU), com apoio técnico da Augusto Mateus & Associados (AMA).
2. 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 n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 312/2007, aprovado em 26 de Fevereiro de 2009 pela Comissão Ministerial de Coordenação do QREN, bem como o Plano de Avaliação (PA) do Mais Centro 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 Mais Centro – Programa Operacional Regional do Centro no Contexto da Estratégia do QREN. Esta avaliação tem por finalidade contribuir para a melhoria da operacionalização do Programa, através da análise das diferentes fases de implementação, designadamente: a divulgação, a elegibilidade/admissibilidade, a selecção, a gestão interna e o acompanhamento da execução.
3. Em traços gerais o actual momento de avaliação foi incumbido de cinco grandes objectivos: i) Compreender de que modo a operacionalização do Mais Centro está a prosseguir no sentido das prioridades estratégicas e dos objectivos fixados; ii) Aferir a pertinência do modelo de organização e gestão, analisar a capacitação institucional dos actores envolvidos na implementação e avaliar o modo como estão a ser assegurados os mecanismos de articulação; iii) Avaliar a adequação dos instrumentos de operacionalização adoptados face à prossecução das prioridades estratégicas do Mais Centro; iv) Aferir o grau de resposta do Sistema de Informação (SI) às necessidades de gestão do Programa; V) Analisar de que forma estão a ser acolhidas as sugestões da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e da Avaliação *Ex-ante*, em matéria de operacionalização.
4. O processo avaliativo reveste-se de particular oportunidade num momento em que o Programa perfaz cerca de três anos de funcionamento efectivo. Por um lado, porque existem já evidências suficientes para ponderar a qualidade dos diversos mecanismos de implementação, por outro, porque os crescentes desafios de aceleração das dinâmicas de execução, reforçados pelo actual contexto macro-económico, exigem procedimentos estabilizados, eficazes e eficientes.
5. Este documento foi elaborado em respeito pelo estabelecido no Caderno de Encargos e no Relatório Metodológico, estando organizado em cinco pontos principais.
6. Nos dois primeiros, é feito o enquadramento da avaliação, precisando-se o âmbito e os objectivos e explicitando-se as 25 questões-chave.
7. No terceiro ponto, é apresentado o programa metodológico, explicitando-se os métodos de recolha, análise e sistematização da informação e identificados os actores envolvidos.
8. No quarto ponto, desenvolve-se o exercício de avaliação, procedendo-se à análise conducente à resposta a cada uma das questões colocadas em sede de Caderno de Encargos. A abordagem foi estruturada em dois sub-pontos: a avaliação, na qual desenvolve, efectivamente, o processo avaliativo; as conclusões e as recomendações, que resultam da reflexão realizada.
9. No quinto ponto, apresenta-se uma sistematização do quadro de conclusões e de recomendações, procurando oferecer-se uma matriz clara e objectiva que permita uma rápida compreensão dos resultados da avaliação.
10. Em Volume de Anexos, são sistematizados elementos de caracterização e de contextualização, designadamente a lista de informação de referência de suporte técnico à avaliação, a ficha de inquérito aplicada aos beneficiários do Programa, a informação solicitada ao Mais Centro e algumas matrizes de suporte aos exercícios analíticos.
11. A matéria de avaliação produzida vincula única e exclusivamente a Equipa de Avaliação, que agradece a todas as entidades que através dos diversos mecanismos de auscultação contribuíram para a realização deste estudo, aguardando-se que o quadro de conclusões e recomendações formulado contribua para melhorar a operacionalização e o desempenho do Mais Centro, de modo a um cumprimento eficaz e eficiente dos objectivos a que se propôs.

I. BREVE DESCRIÇÃO DO OBJECTO E ÂMBITO DA AVALIAÇÃO

I. BREVE DESCRIÇÃO DO OBJECTO E ÂMBITO DE AVALIAÇÃO

I.1. Mais Centro – Programa Operacional Regional do Centro

12. O objecto da avaliação é o Mais Centro – Programa Operacional Regional do Centro 2007-2013, enquanto instrumento do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) com aplicação exclusiva na NUTS II Centro, que integra 12 NUTS III.
13. Dispõe de uma dotação FEDER de € 1.701.633.124, a que se associa uma comparticipação nacional de cerca de € 1.179.481.794, alavancando um investimento total de € 2.881.114.918 nos sete anos de realização do programa, que foi oficialmente formalizado no dia 17 de Outubro de 2007 pela Comissão Europeia e pelo Governo Português.
14. Foram definidas cinco prioridades estratégicas: a) Competitividade, Inovação e Conhecimento; b) Desenvolvimento das Cidades e dos Sistemas Urbanos, c) Consolidação e Qualificação dos Espaços Sub-regionais; d) Protecção e Valorização Ambiental; e) Governação e Capacitação Institucional. Estas deram origem à estrutura do Programa, organizado em cinco eixos prioritários (para além de um sexto eixo que corresponde à assistência técnica), com respectivas áreas de intervenção.
15. Em termos de objectivos específicos, o Programa estrutura-se da seguinte forma, tendo em consideração os cinco eixos definidos:
 - *Eixo I. Competitividade, Inovação e Conhecimento:* são objectivos específicos a promoção do empreendedorismo, a promoção da inovação e da competitividade nas pequenas empresas, o desenvolvimento da sociedade do conhecimento, a dinamização do sistema científico e tecnológico, a promoção do ordenamento e qualificação de espaços de localização empresarial e de transferência de tecnologia e a promoção de energias renováveis. Trata-se do Eixo com maior dimensão financeira, dispondo de uma dotação que representa 33% do orçamento total;
 - *Eixo II. Desenvolvimento das Cidades e dos Sistemas Urbanos:* constituem objectivos específicos a regeneração urbana para melhorar a qualidade de vida e o ambiente urbano, a promoção da competitividade das cidades e a consolidação do sistema urbano. A lógica global que preside a esta intervenção é a da estruturação tanto do espaço físico como das relações entre actores e entre actividades. Privilegiam-se três áreas de actuação: parcerias para a regeneração urbana, redes urbanas para a competitividade e inovação, e mobilidade urbana;
 - *Eixo III. Consolidação e Qualificação dos Espaços Sub-regionais:* incluem-se dois tipos de intervenções. Por um lado, acções para fechar as redes de infra-estruturas, equipamentos e serviços colectivos, a fim de garantir as condições mínimas de bem-estar social. Por outro lado, acções de valorização económica dos recursos endógenos, destinadas a promover o investimento privado, e assim, assegurar condições para a criação local de emprego e de rendimento. Estas intervenções prosseguem três objectivos específicos: a valorização de recursos específicos do território, o reforço da identidade da região e a qualificação integrada dos espaços sub-regionais;
 - *Eixo IV. Protecção e Valorização Ambiental:* a protecção e gestão dos recursos hídricos, a protecção de zonas ambientalmente sensíveis e a prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos são os objectivos específicos a prosseguir;
 - *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: reduzir os custos de contexto, facilitar a relação das empresas e dos cidadãos com a administração pública, promover a Região no plano institucional e monitorizar a evolução da sua situação socioeconómica.
16. Apresenta-se, no Quadro 1, uma síntese das cinco prioridades estratégicas mencionadas, organizadas por eixos, sistematizando os principais domínios de intervenção e de investimento, bem como a respectiva dotação financeira.

Quadro 1. Mais Centro: Eixos Prioritários e Dotação Financeira

Eixo	Áreas de Intervenção	Dotação Financeira (€)
I	<ul style="list-style-type: none"> ✔ Criação de micro e pequenas empresas inovadoras; ✔ Projectos de I&D, em particular projectos de cooperação entre micro e empresas e entidades do Sistema Científico e Tecnológico; ✔ Projectos de investimento produtivo para inovação em micro e pequenas empresas; ✔ Qualificação de micro e pequenas empresas; ✔ Projectos-piloto de energias renováveis; ✔ Desenvolvimento da Sociedade do Conhecimento; ✔ Projectos de infra-estruturas, equipamentos e redes de suporte à actividade empresarial; ✔ Acções colectivas de desenvolvimento empresarial. 	1.081.859.896
II	<ul style="list-style-type: none"> ✔ Parcerias para a regeneração urbana; ✔ Redes urbanas para a competitividade e inovação; ✔ Mobilidade urbana. 	486.650.793
III	<ul style="list-style-type: none"> ✔ Provisão de bens e serviços públicos em áreas rurais; ✔ Valorização de recursos específicos do território; ✔ Qualificação integrada de espaços sub-regionais (redes de mobilidade, equipamentos e infra-estruturas para a coesão social e territorial). 	668.571.428
IV	<ul style="list-style-type: none"> ✔ Ciclo Urbano da Água ✔ Prevenção de riscos naturais e tecnológicos; ✔ Gestão de recursos hídricos; ✔ Gestão activa da Rede Natura e Biodiversidade; ✔ Valorização e Ordenamento da Orla Costeira; ✔ Protecção e valorização de outras zonas sensíveis e de qualificação da paisagem; ✔ Estímulo à reciclagem e reutilização de resíduos. 	343.834.697
V	<ul style="list-style-type: none"> ✔ Governo electrónico regional e local; ✔ Facilitar a relação das empresas e dos cidadãos com a administração desconcentrada e local; ✔ Promoção institucional da região. 	235.135.662
VI	<ul style="list-style-type: none"> ✔ Gestão, acompanhamento, avaliação, controlo, informação e comunicação de PO Regional 	65.062.442

Fonte: Mais Centro (2007)

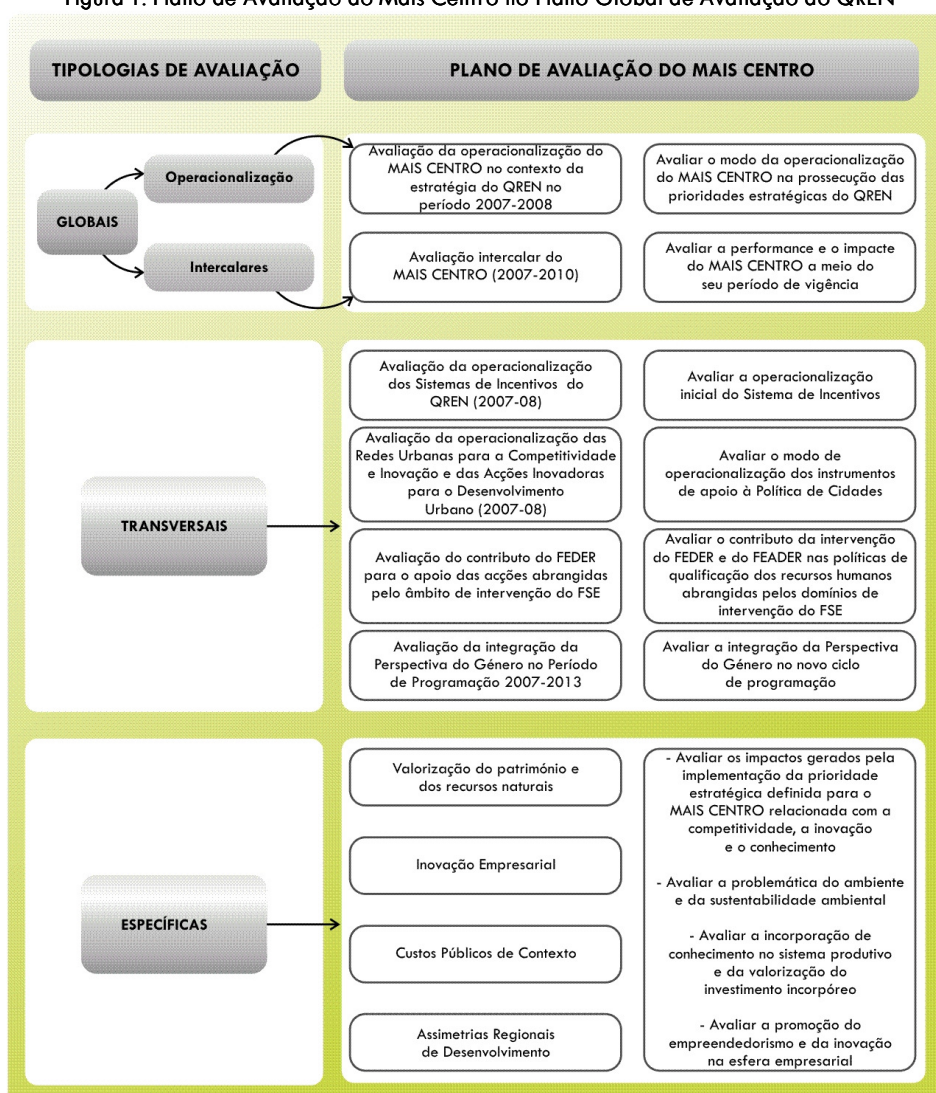
I.2. Âmbito da Avaliação

17. No quadro do modelo global de avaliação do QREN, a Autoridade de Gestão (AG) do Mais Centro elaborou o Plano de Avaliação do Mais Centro que integra o Plano Global de Avaliação (PGA) do QREN e dos PO 2007-2013. Este Plano prevê a realização de dois exercícios que incidem sobre a globalidade do Programa, cuja responsabilidade é da AG: i) a Avaliação da Operacionalização no Contexto da Estratégia do QREN no Período 2007-2008; ii) a Avaliação Intercalar (2007-2010).
18. Complementarmente, o Plano de Avaliação do Mais Centro 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".
19. Dada a sua relevância assinalam-se as seguintes considerações apresentadas nas Especificações Técnicas da Avaliação da Operacionalização do Mais Centro: *"A avaliação da Operacionalização do Mais Centro – Programa Operacional Regional do Centro no Contexto da Estratégia do QREN enquadra-se no conjunto de exercícios de avaliação previstos no PGA que têm por finalidade contribuir para a melhoria operacionalização dos Programas Operacionais, através da análise das suas diferentes fases de implementação: divulgação, elegibilidade/ admissibilidade, selecção, gestão interna e acompanhamento da execução. Aquele conjunto de exercícios contempla diversas perspectivas de análise, autónomas mas complementares, a saber: 1) perspectiva por PO; 2) perspectiva transversal por temas (associadas às agendas operacionais temáticas); 3) perspectiva transversal por instrumentos de suporte à gestão (regulamentos específicos, difusão de informação e análise custo-benefício). (...) Importa, pois, efectuar a*

Avaliação da Operacionalização do Mais Centro – Programa Operacional Regional do Centro no Contexto da Estratégia do QREN, que ocorrerá num momento em que os Programas se encontram nos primeiros anos da sua realização. Em 2009, os mecanismos de implementação dos PO, inovadores e cruciais para o sucesso da estratégia do QREN, já se encontram em plena execução e os projectos aprovados permitem uma primeira comparação com o que era inicialmente expectável. Tendo em conta o montante de despesa por comprometer, a realização desta avaliação poderá revelar-se particularmente útil para conduzir a ajustamentos nos mecanismos de implementação que se considerem necessários para garantir a prossecução dos objectivos definidos.

20. Assim, a presente avaliação, tendo como objecto o Mais Centro, 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 Programa em todo o território da Região Centro, incidindo em matérias como: i) a divulgação; ii) a análise da admissibilidade e aceitabilidade dos beneficiários e das operações; iii) o processo de selecção das operações; iv) a gestão interna do Programa; v) a articulação com os Organismos Intermédios (OI), com os quais a AG contratualizou a delegação de competências; vi) a articulação com as intervenções integradas na Agenda Temática Valorização do Território e na Agenda Temática Factores de Competitividade; vii) o acompanhamento da execução.

Figura 1. Plano de Avaliação do Mais Centro no Plano Global de Avaliação do QREN



Fonte: Plano de Avaliação Global do QREN (2009)

II. OBJECTIVOS E QUESTÕES-CHAVE DA AVALIAÇÃO

II. OBJECTIVOS E QUESTÕES-CHAVE DA AVALIAÇÃO

21. As disposições normativas comunitárias e nacionais e as orientações do PGA do QREN e do Plano de Avaliação do Mais Centro 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, visa avaliar a operacionalização do Mais Centro na prossecução das prioridades estratégicas do QREN, produzindo conclusões e recomendações com vista a melhorar o seu desempenho;
 - 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”.
22. 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 impacto a meio percurso”, podendo “conduzir a reprogramações”.
23. O objecto e o âmbito desta avaliação balizam o exercício a realizar. Importa, todavia, definir de modo mais objectivo os seus contornos. A distinção que se estabelece entre avaliações de natureza estratégica e operacional contribui para esse propósito. 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. Esta avaliação tem assim, exclusiva incidência na apreciação das formas de implementação do Programa.
24. Importa também salientar que os exercícios avaliativos previstos nos planos referidos e que contemplam diversas perspectivas de análise, autónomas mas complementares, determinando a necessidade de enquadrar nos trabalhos da Avaliação da Operacionalização do Mais Centro no Contexto da Estratégia do QREN no Período 2007-2008 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 sinergias, as interações e as complementaridades que entre elas se estabelecem.

Quadro 2. Objectivos Fundamentais da Avaliação da Operacionalização do Mais Centro

Tipologia	Objectivos
Objectivos Globais da Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Melhorar a qualidade, a eficácia e a coerência da intervenção dos fundos e a estratégia e execução dos PO no que respeita aos problemas estruturais específicos que afectam os Estados-Membros e as regiões em causa, tendo em conta o objectivo do desenvolvimento sustentável e a legislação comunitária pertinente em matéria de impacto ambiental e de avaliação ambiental estratégica. ➤ Melhorar a qualidade, a eficácia, a eficiência e a coerência das operações concretizadas com o apoio dos fundos comunitários com carácter estrutural.
Objectivos das Avaliações de Natureza Operacional	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apoiar o acompanhamento do Programa Operacional. ➤ Analisar a implementação das intervenções do Programa Operacional [...] e apresentar recomendações para melhorar o seu desempenho.

Tipologia	Objectivos
Objectivos Gerais da Avaliação da Operacionalização do Mais Centro	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contribuir para a melhoria da operacionalização do Programa, através da análise das suas diferentes fases de implementação, nomeadamente no que respeita à divulgação, análise da admissibilidade e aceitabilidade dos beneficiários e das operações, elegibilidade e selecção das operações, gestão interna do Programa, articulação das intervenções integradas nas ATVTFC e acompanhamento da execução. ➤ Efectuar uma primeira 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 Mais Centro e permitindo potenciar os níveis de eficácia e eficiência das intervenções co-financiadas. ➤ 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 Mais Centro. ➤ Estabelecer articulações e desenvolver complementaridades com os restantes exercícios de avaliação do QREN e dos PO em curso.
Objectivos Específicos da Avaliação da Operacionalização do Mais Centro	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Compreender de que modo a operacionalização está a prosseguir no sentido das prioridades estratégicas e dos objectivos fixados; ➤ Aferir a pertinência do modelo de organização e gestão do Mais Centro, analisar a capacitação institucional dos actores envolvidos na sua implementação e avaliar o modo como estão a ser assegurados os mecanismos de articulação relevantes; ➤ Avaliar a adequação dos instrumentos de operacionalização adoptados face à prossecução das prioridades estratégicas do Mais Centro; ➤ Aferir o grau de resposta do SI às necessidades de gestão do Mais Centro; ➤ Analisar de que forma estão a ser acolhidas as sugestões da AAE e da Avaliação <i>ex-ante</i> em matéria de operacionalização.

Fonte: Termos de Referência da Avaliação da Operacionalização do Mais Centro – Programa Operacional Regional do Centro no Contexto da Estratégia do QREN no Período 2007-2008 (2009); Plano de Avaliação Global do QREN (2009)

25. Considerando o quadro de objectivos elencados, os resultados da avaliação deverão ter uma utilização que permita:
- A eventual formulação de ajustamentos do quadro estratégico e regulamentar – Regulamento Geral (RG) FEDER/FC e Regulamentos Específicos (RE) e demais instrumentos normativos do Mais Centro, em função das suas prioridades e das prioridades estratégicas do QREN;
 - A eventual formulação de ajustamentos nos contratos de delegação de competências entre a AG e os OI e nos procedimentos de articulação com esses organismos, no sentido de aumentar a sua eficácia e eficiência;
 - A eventual formulação de ajustamentos nos critérios de selecção e revisão das metodologias de apuramento das classificações finais para selecção de projectos;
 - A eventual formulação de ajustamentos no sistema de gestão e controlo, nomeadamente no que respeita ao *Manual de Procedimentos do Beneficiário* e ao *Manual de Procedimentos Interno* e procedimentos de gestão, bem como nas formas de divulgação e no modelo de apreciação e selecção das candidaturas;
 - A eventual formulação de alterações no quadro de indicadores de realização e de resultado previstos, verificando a sua capacidade e pertinência para a produção de informação que traduza o grau de prossecução dos objectivos do Programa;
 - A eventual formulação de ajustamentos indispensáveis no texto do Programa.
26. Assume-se assim que não só o processo de avaliação deve ser concretizado com forte participação e em estreita interacção com os *stakeholders* mas, também, que os seus resultados em termos de conclusões e recomendações devem servir as actuais necessidades e prioridades. Considera-se, consequentemente, que este exercício apenas é relevante e pertinente se produzir dinâmicas conducentes à criação de valor, em termos de informação e de conhecimento, se traduza num reforço da capacitação organizacional dos protagonistas do Programa.

27. A necessidade desta abordagem no contexto da Avaliação da Operacionalização do Programa Regional no Contexto da Estratégia do QREN no Período 2007-2008 é reforçada pela dimensão, diversidade e qualidade dos *stakeholders* envolvidos, 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 PO Centro;
 - O Grupo de Acompanhamento dos trabalhos de avaliação que integram elementos da AG do PO Centro, do IFDR e do O QREN;
 - As entidades com responsabilidades na governação do QREN e do Programa: Comissão de Acompanhamento do Mais Centro; O QREN; entidade responsável pela Monitorização Operacional e Financeira do FEDER e Fundo de Coesão do QREN: IFDR;
 - 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 aceção dos regulamentos comunitários e nacionais que os enquadram legalmente;
 - Os cidadãos em geral, tendo em conta os princípios da transparência e da responsabilidade.
28. Tendo como referência o quadro de objectivos deste estudo, as Especificações Técnicas determinaram um conjunto de questões de avaliação que serviram de guião metodológico. Estas questões foram organizadas segundo o encadeado lógico Objectivo Geral → Objectivos Específicos → Critérios de Avaliação → Questões de Avaliação.
29. 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 quatro grandes sub-objectivos específicos e ampliado o número e o enfoque das questões. Assim, a matriz de Objectivos Específicos, Critérios de Avaliação e Questões de Avaliação foi sujeita a uma revisão, da mesma forma que se procedeu a um aumento do número de questões, que passaram a ser 25.

Quadro 3. Objectivos, Sub-Objectivos, Critérios e Questões de Avaliação da Operacionalização do Mais Centro

Objectivos Específicos (Especificações Técnicas)	Sub-objectivos Específicos	Critérios de Avaliação	Questões de Avaliação
Compreender de que modo a operacionalização está a prosseguir no sentido das prioridades estratégicas e dos objectivos fixados	1. Dar contributos para um melhor cumprimento dos objectivos e prioridades estratégicas	Adequação Eficácia	<p>1.1. As candidaturas correspondem ao perfil esperado para cada eixo e para cada uma das tipologias de intervenção?</p> <p>1.2. Qual o grau de penetração das medidas, acções e projectos nos diferentes segmentos de destinatários?</p> <p>1.3. Os regulamentos respondem às necessidades e objectivos do Mais Centro, dado que foram desenvolvidos após o Programa?</p> <p>1.4. De que forma o programa está a tratar a prioridade horizontal Ambiente?</p> <p>1.5. De que forma o programa está a tratar a prioridade horizontal Igualdade de Oportunidades?</p>
Avaliar a adequação dos instrumentos de operacionalização adoptados face à prossecução das prioridades estratégicas do Mais Centro	2. Dar contributos para melhorar a operacionalização do Programa	Adequação Pertinência Eficácia Eficiência	<p>Sistema de Gestão e Controlo</p> <p>2.1. As soluções adoptadas para operacionalizar a gestão do Mais Centro revelam-se adequadas, proporcionando ganhos de eficiência de recursos e de melhoria da eficácia das intervenções?</p> <p>2.2. O sistema de gestão e acompanhamento montado dá garantias de eficiência dos diversos circuitos de gestão e dos dispositivos de controlo?</p> <p>Divulgação e Promoção</p> <p>2.3. Os mecanismos de divulgação utilizados para suscitar a apresentação de candidaturas revelam-se adequados no que se refere à divulgação dos apoios junto do público-alvo?</p> <p>Seleção e Avaliação</p> <p>2.4. Os critérios de selecção aprovados estão a ser os mais adequados face aos objectivos e metas definidos?</p> <p>2.5. Os critérios de selecção são aplicados de modo uniforme, ao nível da densificação/operacionalização, regulamento a regulamento?</p>
Aferir o grau de resposta do Sistema de Informação às necessidades de gestão do Mais Centro			

Objectivos Específicos (Especificações Técnicas)	Sub-objectivos Específicos	CrITÉrios de Avaliação	Questões de Avaliação	
Aferir o grau de resposta do Sistema de Informação às necessidades de gestão do Mais Centro	2. Dar contributos para melhorar a operacionalização do Programa	Adequação Pertinência Eficácia Eficiência	Acompanha- mento	2.6. Os processos de acompanhamento dos resultados <i>on-going</i> e <i>ex-post</i> dos projectos são os mais eficazes? Que mecanismos complementares poderão ser accionados no sentido de assegurar que os objectivos serão cumpridos e que as condições que permitiram a aprovação serão respeitadas?
				2.7. As ferramentas electrónicas (para submissão de candidaturas, pedidos de pagamento, etc.) têm-se mostrado simples e com grau de exigência consonante com a dimensão dos projectos?
		Adequação Pertinência Eficácia Eficiência	Sistema de Informação	2.8. O sistema de informação assegura a produção, atempada e com qualidade, da informação adequada e necessária a um bom desempenho da gestão?
				2.9. Os indicadores de realização física e de resultado são pertinentes e de qualidade, designadamente em matéria de fiabilidade dos procedimentos de recolha de dados?
Aferir a pertinência do modelo de organização e gestão do Mais Centro, analisar a capacitação institucional dos actores envolvidos na sua implementação e avaliar o modo como estão a ser assegurados os mecanismos de articulação relevantes	3. Dar contributos para melhorar o modelo de organização e gestão os mecanismos de articulação	Pertinência Adequação Eficácia Eficiência		3.1. Estão a ser adequadamente implementados os mecanismos de articulação entre o Mais Centro e o POPH, quanto à integração das quatro prioridades horizontais da política europeia de coesão (Formação, Igualdade de Oportunidades, Inclusão Social e Sociedade do Conhecimento)?
				3.2. Estão a ser adequadamente implementados os mecanismos de articulação entre o Mais Centro e o POVT, no que se relaciona com a implementação das políticas de coesão e valorização do território, nomeadamente as políticas das cidades e o fecho de redes de equipamentos para a coesão e para a consolidação dos sistemas urbanos nacionais?
				3.3. Estão a ser adequadamente implementados os mecanismos de articulação entre o Mais Centro e o POFC, ao nível da complementaridade e grau de alavancagem das operações co-financiadas?
				3.4. Estão a ser adequadamente implementados os mecanismos de articulação entre o Mais Centro e os Organismos Intermediários?
				3.5. Estão a ser adequadamente implementados os mecanismos de articulação entre a estrutura de gestão do Programa e a instituição de acolhimento (ex: o PO recorre à CCDRC para a análise do critério de impacto regional dos projectos candidatos aos Sistemas de Incentivos)?
				3.6. Estão a ser adequadamente implementados os mecanismos de articulação entre as instâncias de decisão regionais e sectoriais?
				3.7. O modelo de contratualização encontrado contribui para responder às preocupações identificadas na avaliação <i>ex-ante</i> , no sentido de estabelecer lógicas de contratualização estratégica à escala sub-regional?
Analisar de que forma estão a ser acolhidas as sugestões da AAE e da Avaliação <i>ex-ante</i> em matéria de operacionalização	4. Analisar a forma como estão a ser incorporadas das orientações e directrizes regulamentares	Adequação		4.1. As soluções de implementação do programa garantem o cumprimento dos normativos relativos aos mercados públicos?
				4.2. As soluções de implementação do programa garantem o cumprimento dos normativos relativos à concorrência?
				4.3. As soluções de implementação do Programa garantem o cumprimento dos normativos relativos ao ambiente no contexto dos critérios de selecção dos projectos?
				4.4. Em que medida as recomendações da avaliação <i>ex-ante</i> com repercussões na operacionalização estão a ser implementadas?

Fonte: Equipa de Avaliação (2010)

III. METODOLOGIA

III. METODOLOGIA

III.1. Caixa de Ferramentas Metodológicas

30. 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.
31. A abordagem metodológica proposta para a Avaliação da Operacionalização do Mais Centro assumiu esta necessidade, sendo suportada num leque diversificado de metodologias de recolha e análise de informação.
32. 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 num Relatório Metodológico apresentado em 2009.12.27, revisto em 2010.05.15 e aprovado pela Comissão Directiva do Mais Centro.
33. Neste sentido, concebeu-se uma *ToolBox* de metodologias, para a concretização dos objectivos do Estudo. Na selecção das metodologias a utilizar, procurou-se conjugar técnicas "clássicas" de avaliação de programas socioeconómicos, como as entrevistas, ou as análises de documentos e informação dos sistemas de informação, com instrumentos "inovadores", como o *Beneficiary Web Survey*.

Quadro 4. *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 de Avaliação relativamente às questões que caracterizam o 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, mas suficiente aberto e flexível à incorporação de outras questões consideradas relevantes.
<i>Beneficiary Web Survey</i>	Consistiu na elaboração, recolha e tratamento de questionários dirigidos a beneficiários do Programa. A aplicação desta metodologia de questionário <i>online</i> traz diversas vantagens para o processo avaliativo, designadamente em termos do nível de participação dos beneficiários, 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.
Recolha e Análise Documental	Este trabalho de <i>back-office</i> consistiu na identificação, selecção e recolha de relatórios, regulamentos, formulários de candidatura, estudos técnicos e outros documentos, que se reportem a orientações estratégicas globais, sectoriais e territoriais, ou que estejam relacionados com a gestão do Mais Centro e com outras intervenções no âmbito do QREN. Posteriormente, procedeu-se à análise das fontes documentais recolhidas, procurando filtrar, sintetizar e sistematizar a informação mais relevante nelas contida.
Análise de Sistemas de Informação	A recolha de dados provenientes do SI Mais Centro e do SI QREN, complementada por informação estatística proveniente de diversas fontes oficiais, constituiu uma metodologia basilar para a elaboração do Estudo. Para além dos níveis de execução física e financeira do Programa, no âmbito desta avaliação assumir particular relevância a obtenção de dados actualizados relativos aos restantes indicadores de acompanhamento das operações, às candidaturas apresentadas e ao seu respectivo estado, à localização dos projectos e à tipologia dos beneficiários. Foram utilizadas diversas técnicas de tratamento estatístico que permitiram transformar os elementos recolhidos a partir dos sistemas de informação em indicadores.
<i>Focus Group</i>	A metodologia <i>Focus Group</i> é referida no EVALSED (<i>Evaluating Socio Economic Development</i>) 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 <i>input/output</i> de informação, se obtêm volumes de informação qualitativa padronizáveis e utilizáveis com elevado grau de fiabilidade e representatividade. 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.

Fonte: Equipa de Avaliação (2010)

34. 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 5. Matriz-síntese das Ferramentas Metodológicas Aplicadas

Metodologias		Entrevistas Individuais Semi-Estruturadas	Beneficiary Web Survey	Recolha e Análise Documental	Análise de Sistemas de Informação	Focus Group
Questões de Avaliação						
1.1	As candidaturas correspondem ao perfil esperado para cada eixo e para cada uma das tipologias de intervenção?	X		X	X	
1.2	Qual o grau de penetração das medidas, acções e projectos nos diferentes segmentos de destinatários?	X	X	X	X	
1.3	Os regulamentos respondem às necessidades e aos objectivos do Mais Centro?	X	X	X		
1.4	De que forma o programa está a tratar a prioridade horizontal Ambiente?	X		X		
1.5	De que forma o programa está a tratar a prioridade horizontal Igualdade de Oportunidades?	X		X		
2.1	As soluções adoptadas para operacionalizar a gestão do Mais Centro revelam-se adequadas, proporcionando ganhos de eficiência de recursos e de melhoria da eficácia das intervenções?	X	X	X		X
2.2	O sistema de gestão e acompanhamento montado dá garantias de eficiência dos diversos circuitos de gestão e dos dispositivos de controlo?	X		X	X	X
2.3	Os mecanismos de divulgação utilizados para suscitar a apresentação de candidaturas revelam-se adequados, nomeadamente no que se refere à divulgação dos apoios junto do público-alvo?	X	X	X		
2.4	Os critérios de selecção aprovados estão a ser os mais adequados face aos objectivos e metas definidos?	X	X	X	X	
2.5	Os critérios de selecção são aplicados de forma uniforme ao nível da densificação operacionalização, regulamento a regulamento?	X	X	X	X	
2.6	Os processos previstos para o acompanhamento dos resultados <i>on-going</i> e <i>ex-post</i> dos projectos são os mais eficazes?	X		X	X	
2.7	As ferramentas electrónicas têm-se mostrado simples e com grau de exigência consonante com a dimensão dos projectos?	X	X	X		
2.8	O sistema de informação assegura a produção, atempada e com qualidade, da informação adequada e necessária a um bom desempenho da gestão?	X	X	X	X	
2.9	Os indicadores de realização física e de resultado são pertinentes e de qualidade, designadamente em matéria de fiabilidade dos procedimentos de recolha de dados?	X		X	X	
3.1	Estão a ser adequadamente implementados os mecanismos de articulação entre o Mais Centro e o POPH?	X		X		
3.2	Estão a ser adequadamente implementados os mecanismos de articulação entre o Mais Centro e o POVT, no que se relaciona com a implementação das políticas de coesão e valorização do território?	X		X		
3.3	Estão a ser adequadamente implementados os mecanismos de articulação entre o Mais Centro e o POFC, ao nível da complementaridade e alavancagem das operações co-financiadas?	X		X		
3.4	Estão a ser adequadamente implementados os mecanismos de articulação entre o Mais Centro e os Organismos Intermediários?	X		X		X
3.5	Estão a ser implementados os mecanismos de articulação entre a estrutura de gestão do Programa e a instituição de acolhimento?	X		X		
3.6	Estão a ser adequadamente implementados os mecanismos de articulação entre as instâncias de decisão regional e sectorial?	X		X		X
3.7	O modelo de contratualização encontrado contribui para responder às preocupações identificadas na avaliação <i>ex-ante</i> , no sentido de estabelecer lógicas de contratualização estratégica à escala sub-regional?	X		X		X
4.1	As soluções de implementação do programa garantem o cumprimento dos normativos relativos aos mercados públicos?	X		X	X	X
4.2	As soluções de implementação do Programa garantem o cumprimento dos normativos relativos à concorrência?	X		X	X	
4.3	As soluções de implementação do Programa garantem o cumprimento dos normativos relativos ao ambiente no contexto dos critérios de selecção dos projectos?	X		X		
4.4	Em que medida as recomendações da avaliação <i>ex-ante</i> com repercussões na operacionalização estão a ser implementadas?	X		X		X

Fonte: Equipa de Avaliação (2010)

III.2. Entrevistas Individuais Semi-Estruturadas e Reuniões de Trabalho

35. Atendendo às características da presente avaliação, adquiriu particular pertinência a utilização de metodologias de *sound analysis*, que permitiram auscultar as experiências e opiniões dos actores que têm estado envolvidas na implementação do Programa.
36. Através desta abordagem metodológica para a recolha de informação – generalizada a todas as questões de avaliação –, pretendeu-se fundamentalmente 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.
37. Foram realizadas entrevistas com representantes de diversas entidades, consideradas relevantes para os objectivos da avaliação. Estas entrevistas individuais seguiram um modelo semi-estruturado, com base num guião pré-definido. Realizaram-se ainda diversas reuniões de acompanhamento com os interlocutores responsáveis pela gestão e acompanhamento do Mais Centro.

Quadro 6. Entrevistas e Reuniões de Trabalho Realizadas pela Equipa de Avaliação

Entidades		2009												2010															
		Outubro				Novembro				Dezembro				Março				Abril				Junho				Julho			
		1ª	2ª	3ª	4ª	1ª	2ª	3ª	4ª	1ª	2ª	3ª	4ª	1ª	2ª	3ª	4ª	1ª	2ª	3ª	4ª	1ª	2ª	3ª	4ª	1ª	2ª	3ª	4ª
Autoridade de Gestão	Comissão Directiva																												
	Unidade Operativa 1																												
	Unidade Operativa 2																												
	Unidade Operativa 3																												
	Unidade Operativa 4																												
	Unidade Operativa 5																												
	Equipa de Projecto de Coordenação das Relações com as CIM																												
	Equipa de Projecto de Verificação Física e Documental do Local																												
	Comunicação																												
Equipa de Projecto, Informática e Sistema de Informação																													
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional																													
Centro de Observação das Dinâmicas Regionais																													
Observatório do QREN																													
Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP																													
Inspeção-Geral de Finanças																													
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas																													
Instituto do Turismo de Portugal, IP																													
Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal																													
Agência de Inovação																													
Autoridade de Gestão do Programa Operacional Potencial Humano																													
Autoridade de Gestão do Programa Operacional Valorização do Território																													
Autoridade de Gestão do Programa Operacional Factores de Competitividade																													
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações																													
Ministério da Cultura																													
Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território																													

Fonte: Equipa de Avaliação (2010)

III.3. *Beneficiary Web Survey*

38. Como estipulado no cronograma dos trabalhos e de acordo com as orientações concertadas com o Grupo de Acompanhamento (GA), durante a terceira fase do Estudo 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 7. Resumo da Implementação da Metodologia *Beneficiary Web Survey*

Etapas Metodológicas	Progresso da Implementação das Etapas
Concepção do questionário	A formulação do enunciado de questões a aplicar no inquérito iniciou-se imediatamente após a entrega do Relatório Inicial (2009.12.28). 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. Resultou, por isso, do cruzamento de trabalho individual dos membros da Equipa de Avaliação e, posteriormente, de exercícios colectivos de <i>brainstorming</i> destinados a validar, uniformizar e simplificar questões e hipóteses de resposta propostas. O questionário foi parte integrante da versão revista do Relatório Inicial, entregue em 2010.05.17.
Produção do formulário online	Partindo do enunciado de questões e hipóteses de resposta elaborado anteriormente, procedeu-se à construção do formulário (<i>form</i>) em formato HTML, utilizando para o efeito uma aplicação <i>web</i> . Nesta fase, recorreu-se a uma aplicação, já anteriormente utilizada com sucesso no âmbito de outros estudos de avaliação designada <i>FreeOnlineSurvey</i> . A base de dados na qual foram carregadas automaticamente as respostas dos beneficiários foi construída automaticamente por esta aplicação.
Validação do questionário	Antes da publicação e divulgação da <i>Beneficiary Web Survey</i> , 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 do GA. Desta etapa, resultaram diversos ajustamentos relativamente ao questionário inicial, sendo que os principais decorreram das sugestões internas dos membros da Equipa de Avaliação e dos pareceres recebidos, nomeadamente do CODR. O parecer do CODR levantou um conjunto de questões pertinentes relacionadas com a validação <i>online</i> do inquérito, o circuito do processo de resposta, a possibilidade de gravar e continuar posteriormente as respostas, o cruzamento automático das respostas e potenciais incongruências da base de dados. A Equipa de Avaliação acolheu a maioria das sugestões do CODR. Contudo, muitas destas decorriam de limitações da aplicação <i>online</i> inicialmente adoptada, pelo que se optou por reconstruir outra aplicação designada de <i>SurveyGizmo 3.0</i> .
Preparação de mailing	Depois de solicitada essa informação nas reuniões de trabalho com a Equipa de Avaliação, a AG forneceu duas bases de dados com contactos de <i>e-mail</i> de beneficiários dos Sistemas de Incentivos e dos restantes RE do Programa. Contudo, apesar de ter sido expressamente solicitada esta informação referente a todas as entidades registadas no SI, independentemente de terem apresentado – ou não – candidaturas e de estas terem sido – ou não – aprovadas, verificou-se que apenas foram fornecidos os contactos das entidades cujas candidaturas foram aprovadas ou que se encontravam em análise (supostamente, à data de 2009.12.31). Partindo da informação fornecida, foi elaborada uma <i>mailing list</i> através da qual foi divulgado um ofício explicitando o âmbito do inquérito e o <i>hyperlink</i> a que os beneficiários podem aceder para responder ao <i>Beneficiary Web Survey</i> .
Fase de testes	Antes de publicar a <i>Web Survey</i> e de enviar via <i>e-mail</i> 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 <i>Web Survey</i> (questionário, base de dados, programação de acções e encadeado lógico das questões).
Publicação e divulgação do <i>Beneficiary Web Survey</i>	A 2010.05.24, procedeu-se à publicação <i>online</i> do inquérito e, entre os dias 24 e 25 de Maio, foram enviados <i>e-mails</i> a 2.273 beneficiários com o ofício e a hiperligação de acesso ao questionário.
Acompanhamento e monitorização	A partir da publicação e divulgação da <i>Web Survey</i> , procedeu-se à monitorização e acompanhamento da inquirição, tendo sido dado apoio via telefone e <i>e-mail</i> a alguns beneficiários (em número pouco significativo) que encontraram dificuldades em aceder e/ou a responder ao questionário.
Promoção da participação	Ao longo do período de inquirição, que terminou em finais do mês de Julho, foram desencadeadas várias iniciativas de apelo à participação, através de mensagens de correio electrónico e contactos telefónicos, dirigidos a grupos de beneficiários que se encontravam sub-representados, de modo a assegurar a qualidade da amostra.
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 <i>online</i> , a qual pôde ser acedida permanentemente pela Equipa de Avaliação. Foram validadas 421 respostas.
Análise, integração e cruzamento de dados	Após o encerramento do período de aceitação de respostas, procedeu-se à exportação dos dados recolhidos pela aplicação <i>online</i> em formato CSV (<i>Coma Separate Values</i>) compatível com folha de cálculo (<i>Excel</i>). 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 Relatório Final Preliminar.

Fonte: Equipa de Avaliação (2010)

39. No Quadro 8, é apresentada de forma discriminada, por grandes tipologias de beneficiários, a dimensão do universo de inquirição (número de inquéritos enviados) e o número de respostas obtidas. Tendo em consideração o número total de respostas válidas (421), verifica-se que a margem de erro associada aos resultados obtidos é inferior a 5%, para um nível de confiança de 95%.

Quadro 8. Resumo dos Inquéritos Enviados e das Respostas Obtidas, por Tipologia de Beneficiários

Tipologia de Beneficiários	Universo	Respostas
	(n.º)	(n.º)
A. Administração central + empresas públicas, de capitais mistos e concessionárias de serviços públicos/Estado	56	36
B. Associações de desenvolvimento regional + associações empresariais, estruturas associativas do comércio, cooperativas, <i>business innovation centres</i>	123	46
C. Fundações, associações e outras entidades colectivas (públicas ou privadas) sem fins lucrativos + outras entidades, públicas ou privadas, sem fins lucrativos	195	67
D. Empresas e agrupamentos de empresas	1.606	159
E. Municípios, associações de municípios ou comunidades intermunicipais + empresas municipais/serviços e concessionárias de serviços municipais, intermunicipais ou multimunicipais	247	94
F. Instituições, entidades, laboratórios, organismos, públicos e privados, de ensino superior e I&D	46	19
TOTAL	2.273	421

Fonte: Equipa de Avaliação (2010)

III.4. Sistema de Informação

40. Ciente do papel que a informação recolhida pelo SI Mais Centro e pelo SI QREN tem para o processo avaliativo, a Equipa de Avaliação procurou, desde o arranque dos trabalhos concertar esforços com os responsáveis por estes sistemas e pela UO5 no sentido de obter a informação necessária.
41. Entre 2009.11.10 e 2010.12.23, foram efectuados vários pedidos solicitando o envio de informação relacionada com as candidaturas submetidas, os projectos, os beneficiários, os critérios de selecção, os indicadores de acompanhamento (desempenho físico e financeiro), ..., sempre com referência ao período de avaliação (ver Volume de Anexos – Anexo III).
42. Foram ainda realizadas várias reuniões com o responsável pelo SI, de modo a esclarecer dúvidas e tomar conhecimento de todas as possibilidades do SI para suportar o processo de avaliação.
43. Ao longo da realização do Estudo de Avaliação, verificaram-se diversas dificuldades por parte do SI Mais Centro em fornecer alguma da informação solicitada – reportadas detalhadamente no Relatório Final Preliminar –, mas durante a última fase dos trabalhos estas lacunas de informação foram superadas, possibilitando a resposta a todas as questões de avaliação.

III.5. Focus Group

44. Foram realizadas duas sessões *Focus Group*, ambas na CCDRC:
 - a 2010.07.06, na qual participaram todas as Comunidades Intermunicipais (CIM) da Região Centro com a excepção da CIM da Região Dão-Lafões. Em Volume de Anexos (Anexo XIII), é apresentada uma sinopse da sessão;
 - a 2011.02.14, na qual participaram os vários organismos que compõem a AG (CD, UO, Equipa de Projecto de Coordenação das Relações com as CIM, Equipa de Projecto de Verificação Física e Documental no Local, Equipa de Projecto, Informática e Sistema de Informação).
45. Esteve igualmente previsto a realização de outro *Focus Group* com a participação de várias associações empresariais, de âmbito territorial e sectorial (AIDA, NERLEI, NERCAB, AIRO, NERSANT, CEC, NERGA), a qual não foi concretizado por indisponibilidade das entidades convidadas nas datas propostas. Esta debilidade foi suprida com a realização de entrevistas a algumas destas entidades.

IV. RESULTADOS

IV. RESULTADOS

46. No presente capítulo, são apresentados os resultados da avaliação, através da resposta às 25 questões que resultaram do exercício de aperfeiçoamento metodológico desenvolvido na primeira fase do estudo e que se encontra descrito no Capítulo III.
47. Estes resultados são apresentados de forma a responder individualmente a cada uma das questões de avaliação, tendo por base a seguinte estrutura:
- Avaliação: É feita uma breve contextualização, analisando a relevância e pertinência da questão de avaliação no âmbito do Estudo, procedendo-se posteriormente ao desenvolvimento da questão de avaliação;
 - Conclusões e Recomendações: São apresentadas as principais conclusões e recomendações resultantes da análise realizada.

1.1: AS CANDIDATURAS CORRESPONDEM AO PERFIL ESPERADO PARA CADA EIXO E PARA CADA UMA DAS TIPOLOGIAS DE INTERVENÇÃO?

1. AVALIAÇÃO

48. A presente questão tem como objectivo, num primeiro momento, verificar se as candidaturas apresentadas e aprovadas correspondem ao perfil de procura esperado para cada Eixo do Mais Centro e, num segundo momento, aferir se essas candidaturas se adequam ao perfil definido para as diversas tipologias de intervenção. O cumprimento destes objectivos exige a existência de critérios de base que permitam, desde logo, definir o “perfil esperado” de candidaturas.
49. Assim, no entendimento da Equipa de Avaliação, as candidaturas apresentadas/aprovadas concorrem para o cumprimento do “perfil esperado” desde que permitam que o desempenho financeiro e físico programado possa ser concretizado. Nesse sentido importa, numa primeira etapa, aferir a intensidade da procura de cada um dos Eixos e RE e, numa segunda etapa verificar o grau de concretização das metas de realização e resultado físico do Programa.
50. Desde o arranque do Programa até 2009.12.31, tinham sido apresentadas 3.001 candidaturas ao Mais Centro, perfazendo um montante de investimento total candidatado na ordem dos 4,47 mil milhões de euros. Comparativamente com o investimento total programado para todo o período de programação, o valor candidatado até 2009 representava cerca de 155% do programado, o que ilustra uma dinâmica de procura bastante elevada¹.

Quadro 9. Investimento Programado, Colocado a Concurso, Candidatado e Aprovado, por Eixo (2009.12.31)

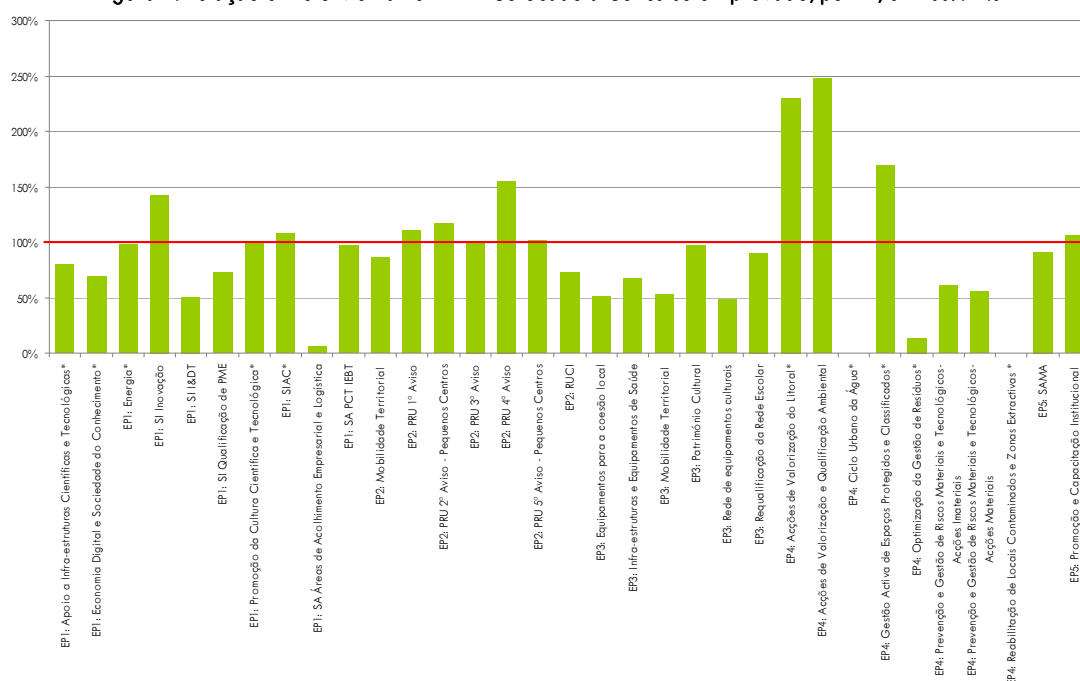
Eixo	Programação Financeira 2007-2013		Candidaturas (Investimento Total)	Fundo Colocado a Concurso	Aprovações (Fundo)	Taxa de Compromisso (%)
	Investimento total	FEDER				
1	1.081.859.896	576.892.050,00	1.466.573.261,70	255.425.003,94	431.059.820,00	38,19
2	486.650.793	250.000.000,00	908.275.595,67	200.388.980,97	202.321.360,00	13,10
3	668.571.428	468.000.000,00	794.703.005,38	233.241.672,23	413.716.465,00	43,12
4	343.834.697	210.756.820,00	142.720.544,15	26.991.852,75	76.508.957,00	11,90
5	235.135.662	140.681.178,00	1.132.620.600,54	8.290.742,26	30.231.520,95	5,89

Fonte: Relatório de Execução Anual do Mais Centro 2009 (2010)

¹ Deve ser tido em conta que toda a análise efectuada na resposta a esta questão de avaliação considerou, relativamente aos Regulamentos Específicos Parcerias para a Regeneração Urbana e Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação, como investimento “candidatado”, os volumes de investimento previstos pelos programas de acção apresentados em cada Aviso de Concurso e como “aprovado”, os volumes de investimento previstos pelos programas de acção sujeitos a contrato. Esta abordagem, embora uniformize critérios, incrementa os volumes de investimento candidatado o que se reflecte nas taxas apresentadas.

51. A análise das dinâmicas de procura do Mais Centro permite verificar que em alguns Eixos esta tem revelado uma forte intensidade, medida pelo volume de investimento candidatado nos diversos Avisos de Concurso lançados. Esta situação é particularmente evidente nos Eixos 1, 2 e 5 em que se verificaram dinâmicas de procura muito elevadas, com os montantes de investimento candidatados até 2009.12.31 a excederem largamente os valores programados até 2013 (na razão de 132%, 187% e 482%, respectivamente). No Eixo 3, a procura registada foi ligeiramente superior aos valores programados (119%) e, finalmente, no Eixo 4, a dinâmica de procura tem sido, comparativamente com os demais, substancialmente inferior.
52. Naturalmente que as diferenças verificadas decorrem não só da adesão dos beneficiários, mas também da sua tipologia e da forma como a AG tem feito a gestão dos diversos RE, ou seja do número de Avisos de Concurso abertos nesta primeira etapa. Importa também relevar que, embora uma parte importante do Programa esteja afecto aos PTD, não surge no SI Mais Centro como comprometida.
53. Por sua vez, é também interessante analisar as dinâmicas de aprovação por Eixo, considerando a relação entre os montantes FEDER colocados a concurso e os valores aprovados², dado que em certa medida esta relação revela a forma como as candidaturas apresentadas se adequaram ao pretendido pela AG. Em média, os montantes aprovados em todo o Programa correspondem a 93,8% do montante FEDER colocado a concurso, embora se verifiquem situações muito distintas entre os diversos Eixos, nomeadamente:
- Em que os montantes FEDER aprovados foram bastante elevados, mas não atingiram a totalidade do fundo colocado a concurso, como se verificou no Eixo 1 (98,5%), no Eixo 5 (91,7%) e no Eixo 3 (76,9%);
 - Em que o montante FEDER aprovado ultrapassou o fundo colocado a concurso, designadamente no Eixo 4 (118,7%) e no Eixo 2 (109,9%).
54. A análise do montante FEDER aprovado em proporção percentual do montante colocado a concurso permite obter uma imagem mais definida da distribuição destes recursos e do grau de cumprimento das expectativas da gestão relativamente à sua afectação. Assim, na maior parte dos RE é possível constatar que o FEDER aprovado é superior a 90% do fundo colocado a concurso, o que indicia que, de um modo geral, existe um bom nível de adequação entre as candidaturas aprovadas e o perfil das operações esperado.

Figura 2. Relação entre o Montante FEDER Colocado a Concurso e Aprovado, por RE, em 2009.12.31



Nota: * Regulamentos com concursos ainda não encerrados e/ou decididos a 2009.12.31

Fonte: SI Mais Centro (2010)

² Nesta análise foram considerados apenas os concursos com processo de decisão efectivamente concluído até 31.12.09.

55. De modo a compreender melhor os factores que influenciam a diferença entre o número de projectos e os montantes candidatados e aprovados, é necessário avaliar o efeito que as análises de admissibilidade, em primeiro lugar e, posteriormente, as análises técnico-financeira e de mérito, têm em termos de selectividade das operações. Para isso, procedeu-se em primeiro lugar a uma análise da relação entre as candidaturas apresentadas e admitidas a concurso (taxa de admissibilidade), por Eixo e RE, que traduz essencialmente o grau de adequação das operações candidatas às condições de admissibilidade definidas pelo Programa.
56. A taxa de admissibilidade global do Mais Centro (79% dos projectos) é a mais elevada entre os PO Regionais do Continente, sendo a média destes programas na ordem dos 73%. Da leitura ao nível dos RE, é possível observar que os Eixos em que a proporção das candidaturas admitidas é inferior são os Eixos 1 e 4, com taxas de admissibilidade de 72,3% e 68,5%, respectivamente. Nestes Eixos, a proporção do investimento admitido relativamente ao candidato é também baixa, na ordem dos 70% no Eixo 1 e dos 74% no Eixo 4. Nos Eixos 2 e 3 a proporção dos projectos e do investimento admitidos a concurso é muito superior, sendo que, no Eixo 3, a proporção do investimento admitido (94,6%) é mesmo superior à proporção dos projectos admitidos (90%). Por fim, no Eixo 5 verifica-se que a totalidade das candidaturas e do investimento foram admitidos a concurso.

Quadro 10. Candidaturas Apresentadas e Admitidas a Concurso e Taxa de Admissibilidade, por RE (2009.12.31)

Eixo	RE	Candidaturas Apresentadas (n.º)	Candidaturas Admitidas (n.º)	Taxa de Admissibilidade (%)
1	Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas*	1	1	100
	Economia Digital e Sociedade do Conhecimento*	3	3	100
	Energia*	1	1	100
	SI Inovação	395	217	54,9
	SI I&DT	229	178	77,7
	SI Qualificação de PME	738	586	79,4
	Promoção da Cultura Científica e Tecnológica*	1	1	100
	SIAC*	20	15	75,0
	SA Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística	1	1	100
	SA PCT IEBT	5	5	100
2	Mobilidade Territorial	5	5	100
	PRU	130	116	89,2
	RUCI	11	9	81,8
3	Equipamentos para a Coesão Local	18	15	83,3
	Infra-estruturas e Equipamentos de Saúde	8	2	25,0
	Mobilidade Territorial	29	22	75,9
	Património Cultural	6	6	100
	Rede de Equipamentos Culturais	10	6	60,0
	Requalificação da Rede Escolar	228	218	95,6
4	Acções de Valorização do Litoral*	18	15	83,3
	Acções de Valorização e Qualificação Ambiental	70	52	74,3
	Ciclo Urbano da Água*	1	0	0,0
	Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados*	16	7	43,8
	Optimização da Gestão de Resíduos*	9	8	88,9
	Prev. e Gest. de Riscos Materiais e Tecnológicos-Acções Imateriais	38	25	65,8
	Prev. e Gest. de Riscos Materiais e Tecnológicos-Acções Materiais	26	15	57,7
	Reab. de Locais Contaminados e Zonas Extractivas*	0	0	0,0
5	SAMA	61	61	100
	Promoção e Capacitação Institucional	22	22	100

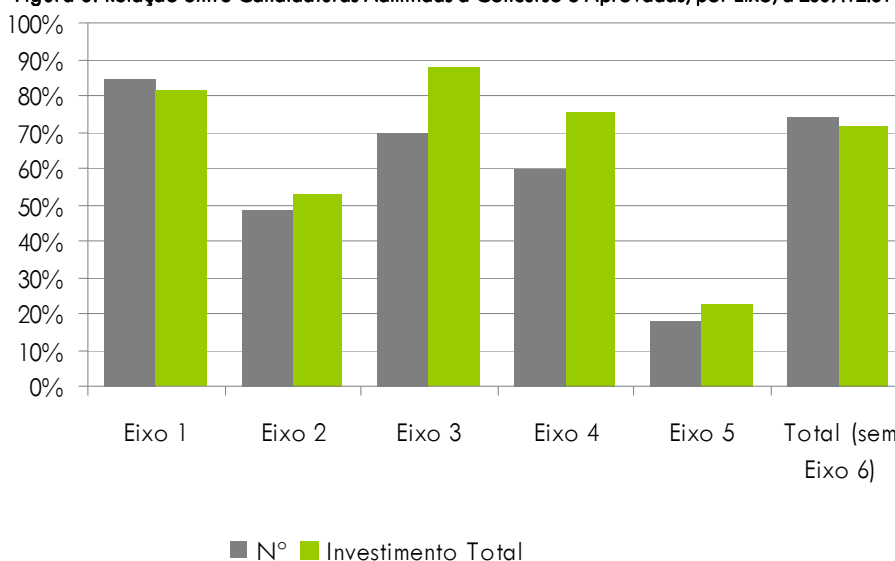
Nota: * RE com concursos ainda não encerrados e/ou decididos a 2009.12.31

Fonte: SI Mais Centro (2010)

57. Analisando estes dados em termos dos RE, é possível fazer uma leitura mais precisa da admissibilidade das candidaturas, ou seja perceber em que RE é que o perfil de candidaturas mais se afasta/aproxima do perfil desejado.

58. No Eixo 1 as taxas de admissibilidade mais baixas encontram-se nos RE relativos ao Sistemas de Incentivos à Inovação, à Investigação & Desenvolvimento Tecnológico, Qualificação de PME e Acções Colectivas, sendo que nos restantes RE as taxas de admissibilidade são de 100%. Por sua vez, no Eixo 4, os RE Ciclo Urbano da Água e Gestão Activa de Espaços Protegidas e Classificados revelam igualmente problemas de admissibilidade. Esta situação não resulta apenas da complexidade e exigência processual imposta por estes RE, mas no caso do Ciclo da Água da dificuldade que os promotores revelaram na diferenciação de elegibilidades entre o Mais Centro e o POVT.
59. Nos restantes Eixos a situação é extremamente positiva com taxas de admissibilidade elevadas. Destacam-se pelo desempenho muito positivo as candidaturas apresentadas aos RE Mobilidade Territorial, Património Cultural, SAMA, Requalificação da Rede Escolar e Equipamentos para a Coesão Local com taxas de admissibilidade superiores a 80%. Este bom desempenho é tributário, em larga medida, de as autarquias locais estarem particularmente bem preparados na organização de processos de candidatura aos fundos comunitários e, por outro lado, terem revelado uma boa capacidade de resposta face aos elevados graus de exigência e selectividade que caracterizam o actual ciclo de programação.
60. Após serem admitidas a concurso, as candidaturas são submetidas à análise técnico-financeira e à análise de mérito, em que são aplicadas as grelhas de critérios de selecção das quais resulta a decisão sobre a sua aprovação. Nesta fase, a proporção das candidaturas aprovadas no total do Programa é, em média, na ordem dos 74% das candidaturas e 72% do investimento admitido a concurso. As situações mais contrastantes relativamente à média do Programa verificam-se no Eixo 5, em que as candidaturas aprovadas representam apenas cerca de 18% das admitidas e, pelo contrário, no Eixo 1, em que 85% das candidaturas admitidas (81% do investimento) acabam por ser aprovadas nesta fase.

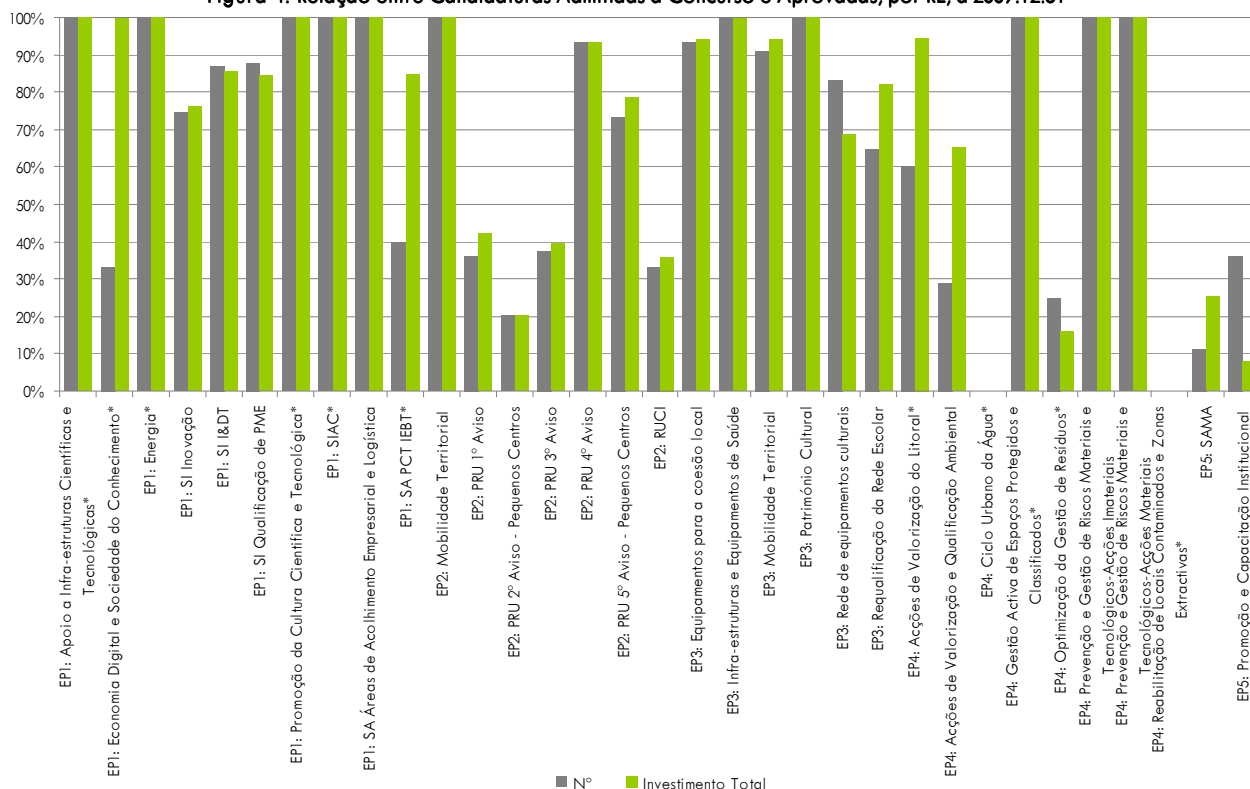
Figura 3. Relação entre Candidaturas Admitidas a Concurso e Aprovadas, por Eixo, a 2009.12.31



Fonte: SI Mais Centro (2010)

61. Desagregando esta análise segundo os RE, constata-se que as situações em que o número de candidaturas e o investimento total aprovado equivalem a 100% das candidaturas admitidas a concurso representam exactamente um terço (11) dos RE, encontrando-se estas situações distribuídas por RE enquadrados nos Eixos 1, 2, 3 e 4.

Figura 4. Relação entre Candidaturas Admitidas a Concurso e Aprovadas, por RE, a 2009.12.31



* RE com concursos ainda não encerrados e/ou decididos a 2009.12.31

Fonte: SI Mais Centro (2010)

62. Cruzando a relação entre candidaturas admitidas e aprovadas, com a relação entre os montantes FEDER colocados a concurso e aprovados, é possível sistematizar cinco situações distintas que ajudam à compreensão das diferentes dinâmicas observadas nos processos de decisão dos RE:
- Em 6 RE (SI Inovação, SAPCTIEBT, PRU, AVQA, SAMA, Promoção e Capacitação Institucional) o investimento aprovado é igual ou superior a 90% do fundo colocado a concurso, mas fica abaixo do investimento total admitido;
 - Em 3 RE (SIAC, AVL, Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados) o investimento aprovado corresponde a 100% do previsto nas candidaturas admitidas, tendo-se optado por aumentar a dotação FEDER a concurso de modo a cabimentar todas as operações;
 - Noutros 6 RE (SII&DT, SIQPM, Equipamentos para a Coesão Local, Mobilidade Territorial, Equipamentos Culturais e OGR) a análise destes indicadores indicia uma maior selectividade nos processos de decisão, uma vez que não foi aprovada a totalidade das candidaturas e do investimento admitido, mas também não foram esgotados os recursos FEDER colocados a concurso;
 - Situação similar à anterior encontra-se nos RE RUCI e Requalificação da Rede Escolar, embora nestes dois RE a proporção do investimento aprovado/admitido é inferior à proporção do investimento aprovado/fundo a concurso;
 - Nos restantes 10 RE, foi aprovada a totalidade do investimento admitido a concurso, mas ainda assim a alocação destes recursos foi incapaz de esgotar o fundo a concurso.
63. Outra análise relevante no âmbito da presente questão passa por aferir a forma como as candidaturas aprovadas contribuem para a concretização do desempenho físico programado, concorrendo assim para o cumprimento do "perfil esperado". Neste sentido, procedeu-se a uma análise do grau de concretização das metas de realização e resultado físico do Programa (indicadores de Eixo) e da sua relação com os Eixos e RE que enquadram as operações que contribuem para estes indicadores.

Quadro 11. Análise do Grau de Concretização dos Indicadores de Realização e Resultado do Mais Centro

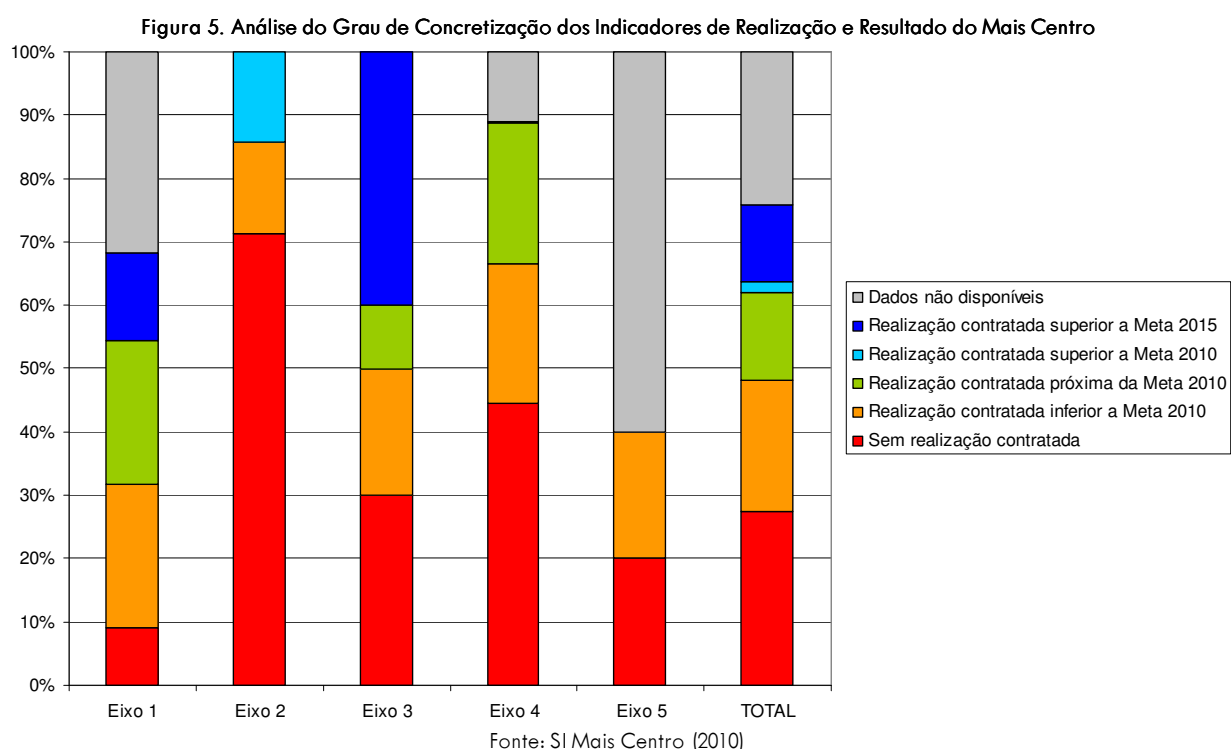
Eixo	RE	Indicador	Tipo de indicador	Meta 2010	Meta 2015	Realização contratada
1	Economia Digital e Sociedade do Conhecimento	Projectos sociedade de informação apoiados (n.º redes locais de banda larga)	Realização	40	80	1
		Espaços acesso Internet de banda larga apoiadas (n.º)	Realização	42	84	0
		População suplementar c/ acesso à banda larga (acréscimo %)	Resultado	50%	200%	55,43%
	Energia	Projectos-piloto de energias renováveis apoiados (n.º)	Realização	6	12	1
		Projectos apoiados	Realização	20	50	2
	SAAAEI, SAICT, PCTIEBT	Investimento em novas infra-estruturas/total do invest. na rede infraestrutural qualificada (%)	Resultado	5%	15%	0
		Investimento em IDT das empresas/total investimento em IDT (%)	Resultado	25%	30%	77,05%
	SAICT, SI I&DT	Investimento IDT/Total Investimento Programa (%)	Resultado	10%	15%	4,62%
		Projectos apoiados de IDT envolvendo empresas (n.º)	Realização	100	200	95
	SI I&DT	Projectos de investimento em consórcio (n.º)	Realização	50	100	17
		Projectos -piloto com desenvolvimento industrial posterior (%)	Resultado	30%	50%	n.d.
		Nº postos trabalho de investigadores criados (n.º)	Resultado	200	400	n.d.
		Relevância das act. IDT em consórcio = Investimento IDT em cooperação/ Invest. total IDT (%)	Resultado	12%	15%	25,4%
		Empregos criados pelas PME envolvidas em projectos de cooperação (ETC H,M) (n.º)	Realização	100	210	n.d.
	SIQIPME, SI I&DT	PME envolvidas em projectos de cooperação (n.º)	Resultado	100	200	100
		Incentivo ao empreendedorismo = n.º empresas criadas/ n.º empresas apoiadas (%)	Realização	10%	20%	14,4%
	SIQIPME, SI Inovação, SI I&DT	Empresas apoiadas (n.º)	Realização	500	1100	514
		Postos de trabalho criados em ETC (H,M) em actividades ind de média e alta tecnologia (n.º)	Realização	210	420	464
		Qualidade do emprego criado = emprego criado altamente qualificado/total emprego criado (%)	Realização	15%	15%	n.d.
		Novos produtos criados/comercializados (n.º)	Realização	20	40	n.d.
		Postos de trabalho a criar em ETC (H,M) em TIC (n.º)	Realização	30	60	230
		Índice sobrevivência = Empresas criadas que sobreviveram em 2 anos/total empresas criadas (%)	Resultado	30%	40%	n.d.
		Inv. em emp. criadas em sect. inten. em conh. e média-alta e alta tec./total inv. em emp. criadas (%)	Resultado	30%	40%	54,72%
		Postos de trabalho criados em sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia/total emprego criado (%)	Resultado	20%	30%	56,8%
		Invest. em sectores de produção transaccionável e internacionalizável/total invest. empresas (%)	Resultado	50%	70%	83,64%
		Orientação para mercados internacionais (variação exportações/variação vendas) (n.º)	Resultado	1,50	1,50	3,89
		VAB gerado em sectores intensivos em conh. e média-alta e alta tecn./VAB total gerado (%)	Resultado	15%	20%	59,51%
		Empresas com act. inovadoras = invest. total de proj. inovadores/invest.total das empresas (%)	Resultado	55%	67%	76%
		Emprego criado em SI/TIC/ Total emprego criado (%)	Resultado	12%	15%	25,22%
		PME envolvidas em acções eficiência colectiva (n.º)	Resultado	200	400	21
		Investimento em empresas / Invest. Global p/ Acção (%)	Resultado			99%
	SIQIPME, SIAC	Acções de marketing e internacionalização apoiadas (n.º)	Realização	12	24	15
2	Mobilidade Territorial (urbana)	Vias ferroviárias construídos/reabilitados (km)	Realização	15	30	0
		Vias rodoviárias construídos/reabilitados (km)	Realização	25	50	6
		Redução do tempo percurso aos centros urbanos l.º nível (min)	Resultado	20%	30%	0
	PRU	Protocolos de parceria para a regeneração urbana apoiados (n.º)	Realização	5	12	11
		População abrangida por intervenções de requalificação urbana (%)	Resultado	25%	45%	12,42%
	RUCI	Cidades c/ programas estratégicos de competitividade (n.º)	Realização	4	10	0
		Redes cooperação inter-urbana apoiadas (n.º)	Realização	12	30	0
		População abrangida por programas estratégicos de competitividade (%)	Resultado	10%	25%	0
	EEC	Projectos turismo apoiados (n.º)	Realização	75	130	0
		Emprego criado (n.º)	Resultado	100	180	0
3	Pat. Cultural, Rede de Equip. Culturais	Intervenções de reabilitação e valorização de monumentos e aglomerados apoiadas (n.º)	Realização	25	50	7,00
		Salas apoiadas (n.º)	Realização	13	26	1,271
	Requalificação da Rede Escolar	Centros escolares construídos (n.º)	Realização	38	76	110
		Escolas remodeladas/ampliadas (n.º)	Realização	31	63	30
		Alunos abrangidos pela construção/remodelação da rede escolar (n.º)	Resultado	5.600	15.000	30,531
	Saúde	Unidades de cirurgia e consultas de ambulatório apoiadas (n.º)	Realização	20	49	72
		Consultas externas hospitalares/hab (n.º)	Resultado	0,88	1	0,802
	Acções de Val. e Qual. Ambiental	Projectos apoiados (em cursos de água) (n.º)	Realização	14	35	7
		Linhas de água intervençionados (km)	Resultado	94	196,5	98
		Conduta de abastecimento de água (km)	Realização	410	820	0
4	Ciclo Urbano da Água	Conduta de drenagem de águas residuais (km)	Realização	570	1.140	0
		Pop. suplementar servida p/ sistemas abastecimento água intervençionados (n.º)	Resultado	36.000	72.000	0
		População suplementar servida p/ sistemas drenagem esgotos intervençionados (n.º)	Resultado			0
	Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados	Intervenções apoiadas (n.º)	Realização	20	60	7
		Centros de informação, interpretação a educação a melhorar/realizar nas áreas protegidas (n.º)	Realização	3	8	4,00
		Áreas sensíveis reabilitadas (%)	Resultado	20%	25%	30,19%
	PGRNT – Acções Mat. e Imateriais	Ent. Lic. pelo ICN com act. nas áreas protegidas no âmbito do Prog. Turismo da Natureza (%)	Resultado	10%	15%	n.d.
		Projectos protecção (inundações, incêndios e outros) (n.º)	Realização	-	-	41
		População abrangida p/ sistemas protecção de riscos (%)	Resultado	-	-	743,778
		Organizações regionais participantes em projectos cooperação territorial (n.º)	Realização	15	30	nd
5	PCI	Projectos de cooperação (transfronteiriça, transnacional e interregional) a apoiar (n.º)	Realização	40	80	0
		Acções de promoção institucional a apoiar (n.º)	Realização	12	24	0
		Organizações regionais envolvidas em redes de cooperação internacional (%)	Resultado	60%	70%	nd
		Municípios com gemação centrada no desenvolvimento económico (%)	Resultado	15%	35%	nd
	SAMA	Projectos de modernização serviços públicos a apoiar (n.º)	Realização	8	16	4
		Centros multi-serviços e lojas do cidadão a criar (n.º)	Realização	20	55	7
		Serviços da administração pública online em % do total serviços AP (n.º)	Resultado	75%	100%	nd

Legenda da coluna "Realização contratada":

Sem realização contratada	Realização contratada inferior a Meta 2010	Realização contratada próxima da Meta 2010	Realização contratada superior a Meta 2010	Realização contratada superior a Meta 2015	Dados não disponíveis
---------------------------	--	--	--	--	-----------------------

Fonte: SI Mais Centro (2010)

64. A sistematização desta análise segundo os Eixos do Mais Centro ilustra mais claramente as diferenças existentes em termos do desempenho físico potencial do Programa, por exemplo entre o Eixo 5, em que nenhum dos indicadores apurados se aproxima das metas estabelecidas para 2010, e o Eixo 3, em que 40% dos indicadores ultrapassou já as metas estabelecidas para o final do período de programação. Todavia, estas diferenças devem ser devidamente ponderadas tendo em consideração diversos factores e limitações associados à informação disponível, como por exemplo, os seguintes:
- Os indicadores apresentados referem-se apenas à realização contratada a 2009.12.31, podendo a posterior aferição da realização executada ser consideravelmente diferente;
 - À data a que os indicadores se referem, uma série de concursos encontrava-se ainda em aberto, ou encerrada a aguardar a conclusão dos processos de decisão;
 - A qualidade dos indicadores e das metas e o grau de cobertura dos RE não são homogêneos e existe um número muito significativo de indicadores para os quais não existe informação disponível (cf. questão n.º 2.9).



65. Embora com as ressalvas assinaladas, a análise comparativa entre a realização contratada e as metas associadas aos indicadores de Eixo traduz uma situação ainda pouco favorável em termos do contributo das operações aprovadas para a concretização das metas físicas do Programa. Com efeito, aproximadamente metade dos indicadores encontra-se ainda longe das metas estabelecidas para 2010 e apenas 28% das metas foram atingidas.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
Em traços gerais, as dinâmicas de procura verificadas no Mais Centro durante a primeira fase de operacionalização do Programa permitem constatar que o perfil de candidaturas apresentadas e aprovadas corresponde ao esperado, tendo existido uma resposta muito positiva dos diversos grupos de beneficiários potenciais. Esta situação é evidenciada pela intensidade de investimento candidatado na globalidade dos Avisos de Concurso que ultrapassou em alguns casos o volume de investimento previsto para o período 2007-2013.	
Conclusões	Recomendações
A. O volume de investimento candidatado aos diversos Avisos de Concurso ultrapassa, em quatro dos cinco Eixos, o volume de investimento previsto para o período 2007-2010.	-
B. A existência de taxas de admissibilidade elevadas (superiores a 80%) nos RE Mobilidade Territorial, Património Cultural, SAMA, Requalificação da Rede Escolar e Equipamentos para a Coesão Local é tributário das autarquias locais estarem particularmente bem preparadas na organização de processos de candidatura e terem revelado uma boa capacidade de resposta aos elevados graus de exigência e selectividade que caracterizam o actual ciclo de programação.	-
C. Os RE Ciclo Urbano da Água e Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados revelam problemas de admissibilidade.	➤ Aumentar as taxas de admissibilidade, através de uma maior pro-actividade da AG em termos de acções de comunicação (sessões de esclarecimento aos potenciais beneficiários, em conjunto com a AG POVT) e acompanhamento técnico que permita uma melhor organização e instrução das candidaturas, nomeadamente nos RE que denotem maiores fragilidades (RE Ciclo Urbano da Água e RE Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados).

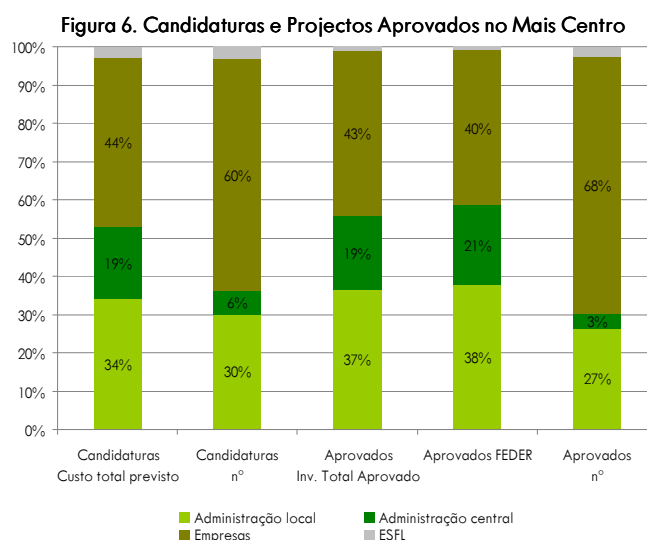
1.2: QUAL O GRAU DE PENETRAÇÃO DAS MEDIDAS, ACÇÕES E PROJECTOS NOS DIFERENTES SEGMENTOS RELEVANTES DOS DESTINATÁRIOS?

1. AVALIAÇÃO

66. Os destinatários do Programa foram delimitados, na concepção do Mais Centro e, posteriormente, em termos da elegibilidade prevista nos RE e ajustada ocasionalmente nos Avisos de Concurso. A procura dirigida ao Programa, em cada um dos instrumentos de política e respectivas tipologias, pode não coincidir com o perspectivado em termos de concepção e penetrar mais nalgumas tipologias de beneficiários que noutras, em função das condições de acesso e da adequação dos apoios concedidos, face às intenções de investimento dos destinatários.
67. A análise do grau de penetração do Programa em cada uma das tipologias de beneficiários consiste no confronto entre a procura potencial e a procura efectiva nos diferentes segmentos de destinatários. Esta análise implicou, em primeiro lugar, a estruturação de uma tipologia que considerasse os grandes grupos de beneficiários potenciais como forma de facilitar a extracção de grandes conclusões tendo em

consideração sobretudo os RE. Foram seleccionados quatro grandes grupos³: Administração Local e equiparados, Administração Central e equiparados, Entidades Sem Fins Lucrativos (ESFL) e Empresas.

68. A caracterização da procura potencial de cada grupo foi aferida em função da informação disponível para caracterização do tecido socioeconómico e comparação da respectiva estrutura com a observada na adesão efectiva. No caso das empresas, onde a informação do Sistema Estatístico Nacional é mais completa⁴, foi identificado o universo de estabelecimentos da região que poderiam, de acordo com a sua dimensão⁵ e actividade, ter concorrido aos Sistemas de Incentivos – procura potencial –, cuja estrutura sectorial foi comparada com a do conjunto de empresas que se candidataram.
69. Foram apresentadas ao Mais Centro, no período de referência desta avaliação, 3.001 candidaturas que representam aproximadamente 2,5 mil milhões de euros de intenções de investimento, 1.804 das quais relativas a empresas que se dirigiram aos Sistemas de Incentivos com um montante de investimento na ordem dos 1,1 mil milhões de euros e 1.197 candidaturas de outras entidades direccionadas para os RE, num total de 1,4 mil milhões de euros.
70. A procura foi, como era expectável, dominada em grande medida pelos promotores do universo empresarial. Este facto é sobretudo visível no número de candidaturas (60% das operações apresentadas), embora menos expressivo em termos do total de investimento previsto (44%), facto justificado pela menor dimensão financeira média das operações, face às restantes tipologias de promotores, nomeadamente os públicos.



Fonte: Relatório do Execução do Mais Centro 2009 (2010)

71. Tendo em consideração a natureza distinta dos Sistemas de Incentivos face aos restantes RE, nomeadamente considerando os diferentes destinatários e a necessidade de recorrer a instrumentos de análise distintos, optou-se por estudar separadamente esses dois segmentos.

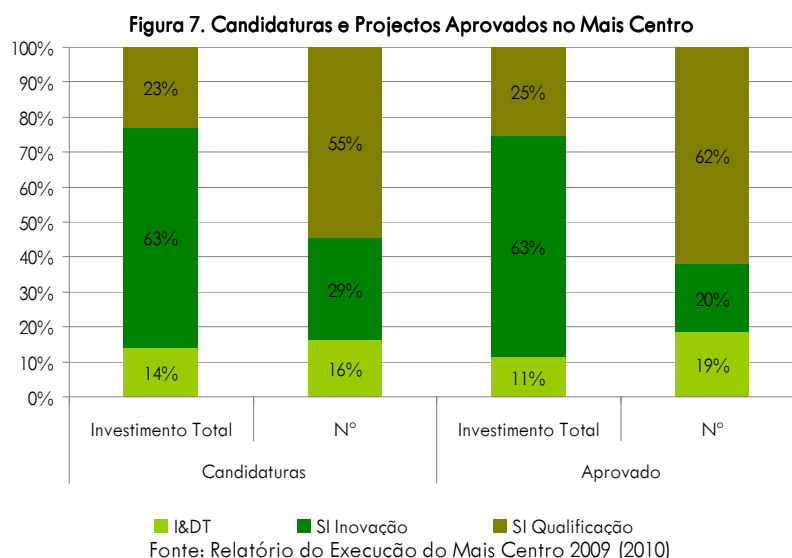
³ Administração Local: Municípios, Associações de Municípios, Comunidades Intermunicipais, Juntas de Freguesias, Associações de Freguesias, Empresas Municipais e Intermunicipais, Serviços Municipalizados, Empresas de Capitais Municipais. Administração Central: Administração Directa Serviços Centrais, Administração Directa Serviços Periféricos, Administração Indirecta Serviços Personalizados, Empresas não financeiras públicas e participadas maioritariamente pelo sector público, Universidades e Hospitais; Entidades Sem Fins Lucrativos: Associações Empresariais, Agências de Desenvolvimento, Centros Tecnológicos, ESFL de âmbito Social ou Cultural, entre outros; Empresas: Empresas privadas, incluindo as concessionárias de serviços públicos ou em parceria (maioritariamente privada) com a Administração Local ou Central.

⁴ Nomeadamente, no que respeita aos Quadros de Pessoal também tratados pelo INE. Esta fonte foi utilizada pela Equipa de Avaliação e reporta-se ao ano de 2007, primeiro ano de vigência do QREN.

⁵ A dimensão foi apenas avaliada em função do n.º de trabalhadores ao serviço dos estabelecimentos, sendo tal facto justificado pela não disponibilidade de informação sobre o tecido empresarial que permita classificar os estabelecimentos em função dos critérios definidos pela Comissão e aplicados no âmbito dos SI.

1.1. Sistema de Incentivos

72. A procura dirigida aos Sistemas de Incentivos em termos do volume de investimento concentrou-se no Sistema de Incentivos Inovação (63% do total, face a 23% no Sistema de Incentivos Qualificação e 14% no SI I&DT). O número de candidaturas concentrou-se contudo no Sistema de Incentivos Qualificação (55% do total), sendo tal facto justificado pela menor dimensão média dos projectos deste sistema face ao Sistema de Incentivos Inovação.

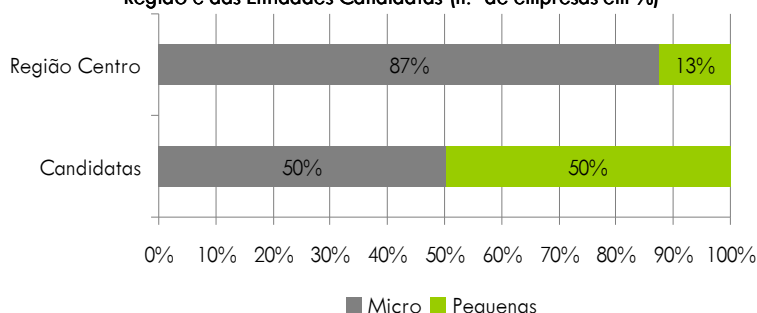


73. A análise da penetração do Mais Centro nas Empresas foi efectuada por comparação entre o perfil das empresas da região com capacidade para se candidatarem ao Programa (micro e pequenas empresas) – procura potencial – e a adesão verificada – procura efectiva – tendo em consideração os sectores que se identificam no quadro seguinte.
74. A estrutura das empresas que se candidataram ao Programa apresenta maior dimensão média do que a observada no tecido empresarial correspondente na região (cf. Figura 8): as pequenas empresas representam 13% do “universo micro e pequenas empresas”, mas são responsáveis por 50% dos projectos e cerca de 45% do investimento candidatado, revelando um investimento médio muito semelhante às empresas de menor dimensão. A sobre-representação das empresas de maior dimensão, face à procura potencial, não constitui necessariamente uma debilidade uma vez que estas apresentam, geralmente, mais recursos (em quantidade e formação) essenciais para desenvolver projectos de investimento com maior impacto na pretendida renovação do padrão de especialização regional.
75. Em termos globais, a taxa de penetração dos Sistemas de Incentivos no tecido empresarial regional de pequena dimensão, medida pela relação entre o número de empresas candidatas e as que compõem o tecido, é de 2,1%, com situações muito distintas nos diferentes sectores de actividade, como se analisa de seguida⁶.

⁶ O critério de dimensão aplicado foi apenas o do nº de trabalhadores, por ser a variável comum nas duas fontes de informação: Microempresas (1 a 9 trabalhadores); Pequenas (10 a 49 trabalhadores).

Nota: A diversidade de sectores incluídos na Classificação das Actividades Económicas (CAE) e a dispersão sectorial das candidaturas e projectos incluídos no Mais Centro levou a Equipa de Avaliação a adoptar uma abordagem sectorial que, para efeitos de apresentação da resposta às questões de avaliação e no sentido de evidenciar as grandes tendências, agrupa em 10 grandes sectores as actividades classificadas a dois dígitos na CAE-Rev.3. Foram excluídos da análise a Agricultura e Pescas, pois são um sector sub-representado na fonte estatística utilizada, e as Administrações Públicas, por serem igualmente um sector sub-representado e por não ser pertinente a sua análise nos Sistemas de Incentivos. Esta classificação em grandes sectores é sobretudo usada neste ponto do relatório, tendo sido aplicada, quer à classificação sectorial dos promotores, projectos e investimento elegível associados, quer à caracterização do tecido empresarial de pequena dimensão na região, permitindo assim comparar a procura efectiva e a procura potencial por grandes sectores de actividade.

Figura 8. Estrutura Dimensional do Tecido Empresarial da Região e das Entidades Candidatas (n.º de empresas em %)



Fonte: Equipa de Avaliação, com base no SI Mais Centro e em informação dos Quadros de Pessoal do MTSS (2010)

76. A estrutura sectorial da procura empresarial dirigida ao Mais Centro distingue-se de uma forma vincada da exibida pelo tecido empresarial da região (Figura 9). O perfil de procura efectivo (perfil dos candidatos) é superior ao perfil de procura potencial (tecido empresarial), sobretudo nas *Indústrias Transformadoras* e nos *Serviços de Suporte às Empresas*, o que se traduz nas mais altas taxas de penetração dos Sistemas de Incentivos nestes sectores (6% e 4,5%, respectivamente). Em oposição, os sectores cujo perfil de procura efectiva foi inferior à procura potencial, são o *Comércio*, a *Construção e Actividades Conexas*, e os *Serviços de Apoio às famílias*.
77. Os resultados obtidos indiciam uma evolução positiva na renovação do perfil de especialização, através do reforço de dois sectores com margem para aumentar a sua representatividade na economia regional. Com efeito, a *Indústria Transformadora* assume-se como um sector com grande potencial na produção de bens transaccionáveis – que os Sistemas de Incentivos pretendem promover – e exhibe margens para alavancar a competitividade através da aposta numa especialização em sectores de média e alta tecnologia. Por outro lado, os *Serviços de Suporte à Actividade Empresarial* constituem actividades geralmente caracterizadas pela intensidade de conhecimento, pela utilização de mão-de-obra qualificada e bons níveis de valor acrescentado, com efeitos positivos no restante tecido empresarial, por via de indução de qualificação e maiores níveis de eficiência nos seus clientes.

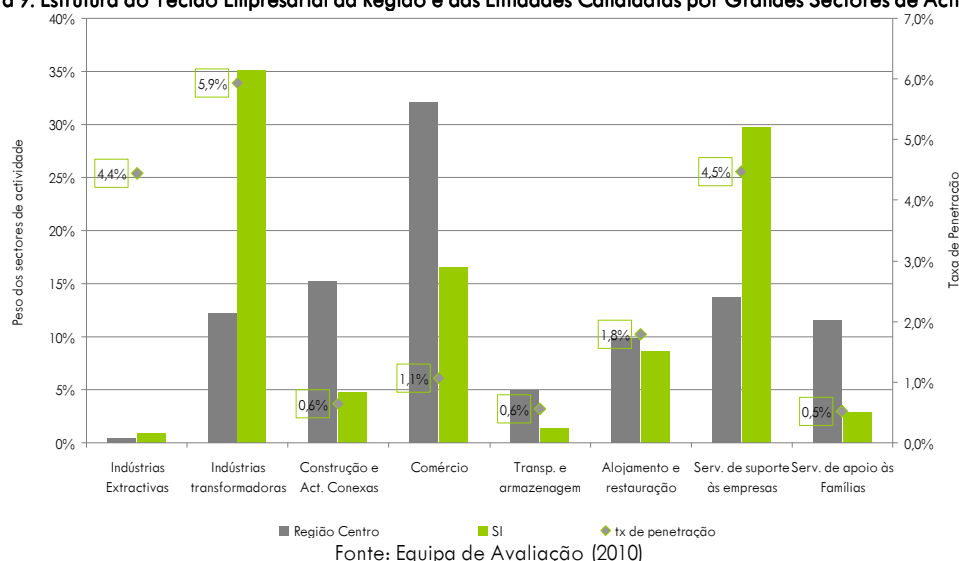
Quadro 12. Agrupamento das Actividades Económicas em Grandes Sectores para Efeitos do Exercício de Avaliação

Secções da CAE -Rev. 3		Grandes Sectores considerados para efeitos da presente Avaliação
A	Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	<i>Não considerado</i>
B	Indústrias extractivas	Indústrias Extractivas
C	Indústrias transformadoras	Indústrias Transformadoras
D	Electricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio	Construção e Actividades Conexas
E	Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição	
F	Construção	
G	Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos	Comércio
H	Transportes e armazenagem	Transportes. e armazenagem
I	Alojamento, restauração e similares	Alojamento e restauração
J	Actividades de informação e de comunicação	Serviços de suporte às empresas
K	Actividades financeiras e de seguros	
L	Actividades imobiliárias	
M	Actividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	
N	Actividades administrativas e dos serviços de apoio	
O	Administração Pública e Defesa; Segurança Social Obrigatória	<i>Não considerado</i>
P	Educação	Serviços de apoio às Famílias
Q	Actividades de saúde humana e apoio social	
R	Actividades artísticas, de espectáculos, desportivas e recreativas	
S	Outras actividades de serviços	<i>Não considerado</i>
T	Actividades das famílias empregadoras de pessoal doméstico e actividades de produção das famílias para uso próprio	
U	Actividades dos organismos internacionais e outras instituições extra-territoriais	<i>Não considerado</i>

Fonte: Equipa de Avaliação (2010)

78. A *Construção, os Serviços de Apoio às Famílias, o Alojamento e Restauração e os Transportes e Armazenagem* são sectores em que a procura efectiva ficou significativamente aquém da procura potencial, apesar da relevância destes sectores no tecido empresarial regional. Tal facto justifica-se parcialmente, pela estratégia subjacente aos Sistemas de Incentivos relativamente à focalização dos apoios – baseada em objectivos de competitividade sustentada, estímulo à economia baseada no conhecimento e à produção de bens e serviços transaccionáveis ou internacionalizáveis –, que implicou a restrição do apoio de projectos enquadrados em determinadas actividades como, por exemplo, a construção civil. A adesão ao Programa no que respeita ao sector *Alojamento e Restauração* foi sobretudo dinamizada pelos promotores com actividade enquadrada no alojamento – 86% dos projectos –, pelo que se revela pertinente referir que neste subsector a taxa de penetração (4%) se aproxima bastante da registada nos serviços às empresas.

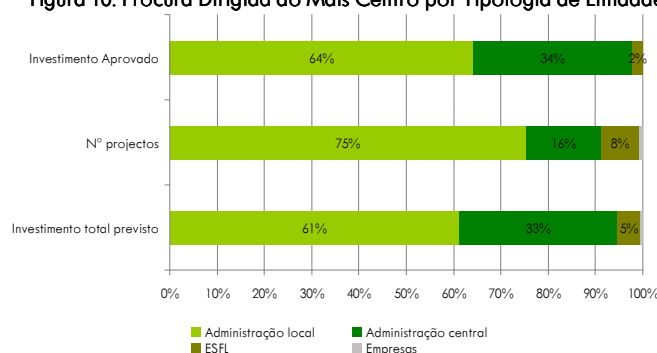
Figura 9. Estrutura do Tecido Empresarial da Região e das Entidades Candidatas por Grandes Sectores de Actividade



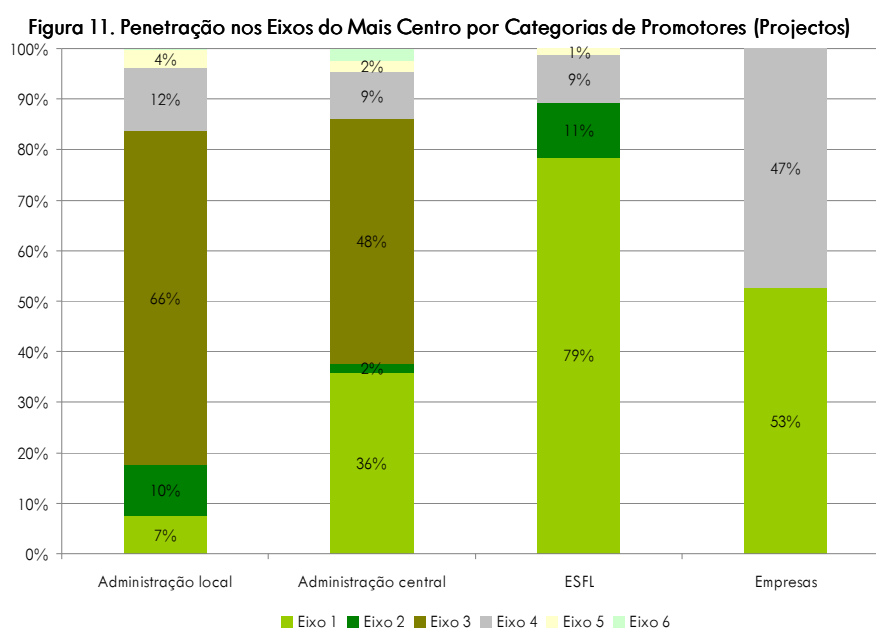
1.2. Restantes Regulamentos Específicos

79. A análise da penetração associada aos restantes beneficiários (não enquadrados nos Sistemas de Incentivos) assume contornos metodológicos substancialmente diferentes, por não estarem disponíveis dados estatísticos que caracterizem de forma integral a procura potencial de entidades públicas. Pode contudo referir-se que no que respeita à Administração Local, a participação cobre todo o território, quer directamente através dos municípios como, indirectamente, por meio de entidades equiparadas (empresas municipais ou intermunicipais, associações de municípios ou de juntas de freguesias, etc.).
80. A procura dirigida aos RE em análise é dominada pelas candidaturas da Administração Local, representando 75% dos projectos apresentadas e 64% do investimento candidatado, seguida da Administração Central, que apresentou 16% dos projectos e 33% do volume de investimento.

Figura 10. Procura Dirigida ao Mais Centro por Tipologia de Entidade



81. A penetração dos diferentes Eixos e RE segundo os diversos segmentos de beneficiários correspondeu globalmente ao expectável, reflectindo a adequação entre a elegibilidade dos promotores e as suas intenções de investimento.
82. A Administração Local (AL) assume-se como o principal destinatário do Programa, quando excluímos os Sistemas de Incentivos. A procura é, neste caso, substancialmente diversificada, traduzindo o largo espectro das suas competências. Todavia, alguns RE assumem um peso particularmente relevante nas suas intenções de investimento.
83. A AL e entidades equiparadas dirigiram-se sobretudo ao Eixo 3, que representa 66% do total do investimento candidatado por este segmento, o que se justifica pela sua relevância como actores centrais no investimento em infra-estruturas, equipamentos e serviços colectivos para a coesão. Neste Eixo, uma parcela muito significativa do investimento das AL incide na requalificação da rede escolar do 1º ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar – 47% do total –, área de aposta estratégica e à qual foi consagrada uma fatia significativa dos apoios no âmbito do QREN. Em menor grau, surge o investimento na mobilidade territorial e nos equipamentos e serviços de proximidade.
84. A intervenção da AL no Eixo 4 concentra-se sobretudo nas *Ações de Valorização e Qualificação Ambiental*, abrangendo a generalidade dos instrumentos de política, os quais permitem a intervenção em áreas cujas competências são repartidas com as restantes categorias de promotores (sobretudo AC, mas também com ESFL e Empresas). As cidades e os sistemas urbanos, inseridas no Eixo 2, são igualmente um domínio prioritário da intervenção da AL, traduzida nas *Parcerias para a Regeneração Urbana* e na aposta na *Mobilidade Urbana*. Finalmente, importa destacar o *Apoio a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística* (Eixo 1).
85. O investimento da Administração Central incide no Eixo 3 – 48 % do total –, sobretudo ligado ao RE para as *Infra-estruturas e Equipamentos de Saúde*, cujas condições de acesso reflectem funções das entidades do Sistema Nacional de Saúde (SNS) e do Ministério da Saúde (44% do total, incluindo aqui o único grande projecto aprovado à data de referência da avaliação: o novo Hospital Pediátrico de Coimbra).
86. A procura da AC dirigiu-se também de forma relevante ao Eixo 1, no *Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas* – promovido por entidades do SCTN – e, em menor grau, a acções no âmbito da *Economia Digital e Sociedade do Conhecimento* (promovidas por entidades da AC na área da Educação). No Eixo 4, a AC surge enquanto promotor de *Ações de Valorização e Qualificação Ambiental* e *Ações de Valorização do Litoral*, áreas cujas responsabilidades são, repartidas com a Administração Local e restantes entidades.



87. As Entidades Sem Fins Lucrativos (ESFL) agrupam um conjunto de organizações com intervenção em áreas distintas. Contudo, perto de 80% do investimento candidatado por estas entidades dirigiu-se ao Eixo 1, confirmando a sua vocação para o fomento da competitividade e inovação e conhecimento, em particular promovendo infra-estruturas científicas e tecnológicas – 40% do investimento total destas entidades –, mas também apoiando *Ações Colectivas, a Promoção da Cultura Científica e Tecnológica e Difusão do Conhecimento* ou ainda investindo nas *Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística*. O investimento das ESFL no âmbito do Eixo 2 reflecte o envolvimento enquanto actores urbanos, juntamente com os municípios, em *Parcerias para a Regeneração Urbana*. Verifica-se ainda uma mobilização relevante da procura das ESFL para diversos RE nos domínios da *Protecção e Valorização Ambiental* do Eixo 4.
88. As Empresas constituem a tipologia de beneficiários menos representada no conjunto de RE em análise, o que se justifica pela estreita acessibilidade prevista para estes promotores. As oito empresas que apresentaram operações dirigiram-se apenas a três RE, em que são beneficiários elegíveis, embora em condições restritivas, nomeadamente: empresas concessionárias de serviços públicos no transporte e gestão de gás natural para promover investimentos nas energias renováveis – 53% do total –, ou empresas em cooperação com entidades públicas da AL ou AC, na *Optimização da Gestão de Resíduos e Melhoria do Comportamento Ambiental* – 43% – e, com pouco significado, na *Gestão Activa de Espaços Classificados*.
89. A *Modernização Administrativa* concentra a parte mais relevante das intenções até aqui apresentadas ao Eixo 5. Nesta área a Administração Local e Administração Central surgem como os principais promotores.

Quadro 13. Agrupamento das Actividades Económicas por Grandes Sectores

Eixo	RE	Administração Local		Administração Central		ESFL		Empresas		Total	
		Cand.	Apro.	Cand.	Apro.	Cand.	Apro.	Cand.	Apro.	Cand.	Apro.
1	Apoio a Ações Colectivas	0,1	0	0	0	21,2	49	0	0	1,1	1
	Apoio a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística	4,5	0	0	0	5,0	0	0	0	3,0	0
	Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas	0,0	0	27,6	4	40,4	0	0	0	11,2	1
	Economia Digital e Sociedade do Conhecimento	0,7	0	5,8	10	0	0	0	0	2,4	4
	Energia	1,5	0	1,3	0	2,3	0	52,7	0	1,8	0
	Promoção da Cultura Científica e Tecnológica e Difusão do Conhecimento	0,7	1	1,2	0	9,8	0	0	0	1,3	1
Total		7,5	1	35,9	15	78,6	49	52,7	0	20,7	7
2	Mobilidade Territorial	2,6	3	0	0	0	0	0	0	1,6	2
	Política de Cidades - Parcerias para a Regeneração Urbana	7,7	11	1,7	2	10,9	32	0	0	5,8	8
Total		10,2	14	1,7	2	10,9	32	0	0	7,4	10
3	Equipamentos e serviços colectivos de proximidade (coesão local)	7,3	4	0	0	0	0	0	0	4,5	3
	Infra-estruturas e Equipamentos de Saúde	0,4	0	43,6	56	0	0	0	0	14,7	19
	Mobilidade Territorial	9,7	7	0	0	0	0	0	0	5,9	4
	Rede de Equipamentos Culturais	1,3	1	0	0	0	0	0	0	0,8	1
	Requalificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ens. Básico e da Educ. Pré-Escolar	46,6	65	0	0	0	0	0	0	28,6	41
	Valorização e Animação do Património Cultural	0,7	0	4,9	11	0	0	0	0	2,1	4
Total		66,0	76	48,4	67	0	0	0	0	56,6	71
4	Ações de Valorização do Litoral	1,0	1	1,3	0	0	0	0	0	1,1	1
	Ações de Valorização e Qualificação Ambiental	7,3	4	6,0	5	2,5	4	0	0	6,6	4
	Ciclo Urbano da Água - "vertente em Baixa"	1,5	0	0	0	0	0	0	0	0,9	0
	Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados	0,7	0	0,2	0	2,8	3	5,0	0	0,6	0
	Optimização da Gestão de Resíduos e Melhoria do Comportamento Ambiental	0,2	0	0	0	2,2	0	42,3	100	0,4	0
	Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos - Ações Imateriais	0,4	0	0	0	0	0	0	0	0,2	0
	Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos - Ações Materiais	1,1	2	0	0	1,9	10	0	0	0,8	1
	Reabilitação de Locais Contaminados e Zonas Extractivas	0,3	0	1,9	0	0	0	0	0	0,8	0
Total		12,5	7	9,4	6	9,4	17	47,3	100	11,5	7
5	Apoio à Modernização Administrativa	3,1	1	2,0	4	0,3	0	0	0	2,6	2
	Promoção e Capacitação Institucional	0,5	0	0,2	0	1,0	2	0	0	0,4	0
Total		3,6	1	2,2	5	1,2	2	0	0	3,0	2
6	Ações de Assistência Técnica	0,2	1	2,4	5	0	0	0	0	0,9	2
Total		0,2	1	2,4	5	0	0	0	0	0,9	2

Fonte: Equipa de Avaliação (2010)

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
Em traços gerais, o perfil dos beneficiários que se candidataram não revela surpresas e traduz as condições de admissibilidade. A procura foi sobretudo dominada por empresas, que se dirigiram aos Sistemas de Incentivos e nos restantes casos, a Administração Local surge como o principal promotor e o único que cobre a totalidade dos RE.	
Conclusões	Recomendações
A. O investimento candidato ao Programa dirigiu-se sobretudo aos Eixos 1 e 3.	-
B. A procura de apoios no âmbito dos Sistemas de Incentivos apresenta algumas características que indicam um potencial contributo para a renovação do perfil de especialização produtiva e para a internacionalização da economia.	-
C. A estrutura das candidaturas apresentadas por tipologia de promotor não difere significativamente da estrutura das operações aprovadas, sobretudo quando se toma em consideração o investimento total.	-

1.3: OS REGULAMENTOS RESPONDEM ÀS NECESSIDADES E AOS OBJECTIVOS DO MAIS CENTRO?

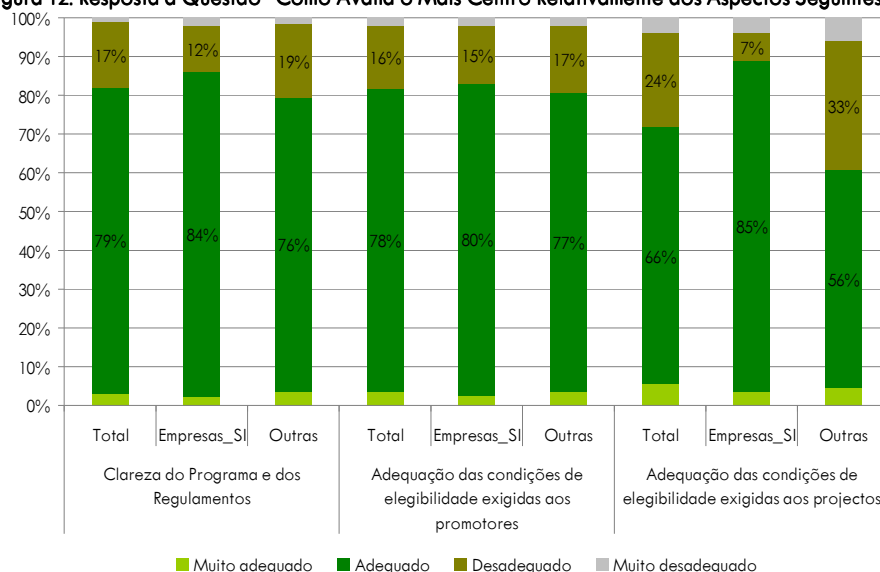
1. AVALIAÇÃO

90. O grande objectivo desta questão é avaliar a conformidade dos RE face às prioridades, necessidades e objectivos definidos no modelo conceptual do Mais Centro. O facto de os RE terem sido aprovados após a concepção do Mais Centro e adoptarem uma formulação semelhante para todos os PO Regionais incluídos no objectivo Convergência coloca dúvidas de coerência entre estes instrumentos e os objectivos específicos delineados nos Programas, os quais foram traçados em consonância com as estratégias de desenvolvimento que se pretende prosseguir.
91. A abordagem à problemática a que se refere a presente questão privilegiou a análise da coerência e das interações entre os objectivos de cada RE e os objectivos gerais e específicos do Mais Centro⁷, tendo-se concluído que:
- Todos os objectivos explicitados em todos os RE evidenciam uma relação de coerência com um ou mais objectivos gerais do Programa;
 - As referidas relações entre os objectivos dos RE e os objectivos gerais do Programa revelam intensidades diferenciadas, sendo mais explícitas nas situações relativas aos RE que enquadram as operações de financiamento no âmbito dos correspondentes Eixos. Constatam-se, todavia, graduações muito significativas no que poderemos designar "*grande complexidade*" de alguns dos RE, dado que os objectivos identificados são acolhidos por mais do que um Eixo, em especial nos RE das tipologias correspondentes à *Política de Cidades* – RUCI e PRU – e à *Mobilidade Territorial* que, embora preferencialmente enquadradas no Eixo 2, visam atingir objectivos em todos os Eixos; e, bem assim, com os RE que, prosseguindo objectivos inscritos no Eixo 3 – designadamente os relativos ao *Património Cultural*, à *Mobilidade Territorial*, e à *Rede de Equipamentos Culturais* –, contribuem também para a prossecução de objectivos noutros Eixos.

⁷ As matrizes que suportaram esta análise encontram-se em anexo ao presente relatório.

92. A aplicação desta abordagem aos objectivos específicos dos Eixos Prioritários do Programa viabiliza, pelo seu lado, resultados mais concisos em sede de avaliação:
- Alguns objectivos definidos nos RE têm um carácter transversal e genérico, não sendo alocáveis a objectivos específicos dos Eixos – como acontece com a "*promoção dos factores de igualdade entre homens e mulheres*" – ou evidenciando situações em que a relação entre uns e outros é tão abrangente que prejudica a sua objectividade (como se verifica com o "*reforço da participação dos cidadãos na governação urbana*" ou com a "*qualificação dos factores determinantes da qualidade de vida*");
 - A análise concretizada permite verificar que todos os objectivos específicos identificados em cada um dos Eixos Prioritários encontram correspondência num ou em vários objectivos dos RE, mesmo que essas interações conheçam graduações diferenciadas de intensidade;
 - Resulta adicionalmente da análise efectuada que o objectivo geral do Eixo 4 não se traduz, na sua componente relativa a "*minorar os efeitos de poluição existentes*", em nenhum dos objectivos específicos definidos para este Eixo.
93. A análise realizada tomou também em consideração os resultados das interações estabelecidas com os *stakeholders* do Mais Centro, nomeadamente os responsáveis pela gestão, de OI, beneficiários e, ainda, os responsáveis dos organismos de monitorização e auditoria do QREN. Para além da recolha de informação e sensibilidade sobre a experiência destes interlocutores relativamente à coerência entre os RE e os objectivos do Programa, esta abordagem visou sistematizar evidências qualitativas sobre a qualidade das candidaturas apresentadas face às prioridades e necessidades enunciadas em sede de programação.
94. Embora se tenham registado apreciações negativas sobre o número excessivo e a complexidade exagerada dos RE, bem como sobre o "*excesso de tipologias diferenciadas*", recolheram-se testemunhos de que, mesmo nas situações em que foi revelado um posicionamento prévio de menor expectativa sobre a qualidade e a eficácia das exigências impostas pelos RE e dos modelos de governação complexos que deles decorrem – designadamente em situações como as relativas aos Sistemas de Incentivos, que implicam articulações fortes e frequentes entre as diversas entidades envolvidas na gestão –, o balanço global é positivo.
95. O inquérito aos promotores revela uma opinião também positiva/muito positiva relativamente à clareza dos RE – reunindo 80% das respostas à questão – e sobre a adequação das condições de elegibilidade dos promotores e uma avaliação positiva, mas menos favorável, no que respeita à adequação das condições de elegibilidade dos projectos – 70% das respostas –, em virtude de algumas entidades candidatas a outros RE, que não o Sistema de Incentivos, considerarem estas condições desadequadas (40% das respostas).

Figura 12. Resposta à Questão "Como Avalia o Mais Centro Relativamente aos Aspectos Seguintes: ..."



Fonte: Inquérito aos Beneficiários do Mais Centro (Junho e Julho de 2010)

96. As interações estabelecidas, em particular com a CD e com o ST do Mais Centro, constituíram relevante instrumento qualitativo de avaliação em matéria da qualidade das candidaturas e, em especial, do contributo dos RE para a preparação, apresentação e subsequente decisão sobre as que melhor concorrem para os objectivos do Programa. A Equipa de Avaliação foi, neste contexto, confrontada com a expressão tendencialmente sistemática de dois factores principais de apreciação positiva:
- Por um lado, o reconhecimento da qualidade das candidaturas, comparativamente com anteriores períodos de programação;
 - Por outro, o reconhecimento da capacidade dos beneficiários – e, nas situações pertinentes, dos OI – se adaptarem aos novos paradigmas de intervenção estrutural que o Mais Centro corporiza.
97. Tomando em consideração que os *stakeholders* fazem uma apreciação globalmente positiva sobre os efeitos dos RE, não explicitando especificidades objectivas que fundamentem as apreciações sobre a excessiva complexidade e multiplicidade dos RE, salienta-se que esta modalidade resulta dos princípios do QREN relativos à concentração e à selectividade.
98. Os efeitos da evolução negativa da envolvente económica global foram igualmente relevados pelos *stakeholders*. Em particular, pelo papel que assumiram enquanto principais responsáveis por uma diminuição significativa da procura e, sobretudo, da execução, tanto no que respeita a investimentos empresariais, como a infra-estruturas e equipamentos de interesse colectivo. Neste domínio, foi ainda referido que a diminuição do volume de candidaturas conduziu à redução da selectividade, em resultado da quebra acentuada da procura de algumas tipologias. A Equipa de Avaliação considera que a gestão de um instrumento de política pública como o Mais Centro deve incorporar elementos de flexibilidade decorrentes da evolução da envolvente sobretudo na análise de mérito relativo das candidaturas (no caso do mérito absoluto, a flexibilidade deve ser reduzida).
99. Finalmente, procedeu-se à análise das alterações introduzidas nos RE, subsequentemente à aprovação das respectivas versões iniciais. O objectivo visado por estas mudanças prendeu-se com a necessidade de fazer ajustamentos devidos à evolução macroeconómica e à inerente redefinição das prioridades nacionais/regionais.
100. Esta análise evidencia duas leituras fundamentais do processo de revisão dos RE: i) por um lado, a introdução de ajustamentos e correcções que a experiência da aplicação justificou; ii) por outro lado, a subsequente adopção de estímulos à execução das operações ou, em determinadas situações, a eliminação de requisitos considerados supérfluos e que constituíam factores inibidores da execução. As alterações introduzidas nos RE revelaram-se pertinentes, seja pela necessidade que as justificou, seja pelo estímulo que deram à execução.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
Não obstante ter-se verificado um desfasamento temporal entre a concepção do Programa e a elaboração dos RE, não se identificam lacunas assinaláveis, concluindo-se que os objectivos dos RE são coerentes com os objectivos do Programa e que as tipologias de investimento previstas contribuem para a prossecução das grandes orientações.	
Conclusões	Recomendações
A. Constatam-se graus de complexidade diferenciada entre os RE, distinguindo-se em particular as situações em que os objectivos e as tipologias associadas contribuem para a prossecução de objectivos do Programa assumidos por vários Eixos. As situações de maior "complexidade" respeitam às tipologias correspondentes à Política de Cidades – RUCI e PRU – e Mobilidade Territorial, bem como ao Património Cultural e à Rede de Equipamentos Culturais.	-

Conclusões	Recomendações
B. Percepciona-se uma maior complexidade associada a alguns RE e à sua operacionalização no terreno e, simultaneamente, um aumento da qualidade das candidaturas e da capacidade de adaptação dos beneficiários a novos paradigmas de intervenção.	➤ Promover acções de comunicação, presencialmente ou com recurso a TIC, de apresentação dos RE, de divulgação da racionalidade subjacente, das justificações para as exigências estabelecidas, bem como de exemplos de boas práticas. Esta recomendação visa essencialmente os RE da Política de Cidades, com especial relevo para as RUCI.
C. O objectivo geral do Eixo 4 relativo a "minorar os efeitos de poluição existentes" não tem correspondência com nenhum dos correspondentes quatro objectivos específicos.	➤ Reforçar a coerência entre os objectivos do Eixo 4, integrando – ou adicionando –, em sede de reprogramação, nos seus objectivos específicos um objectivo que contribua para o objectivo global de "minorar os efeitos de poluição existentes".
D. O edifício regulamentar do Mais Centro revelou capacidade de aprendizagem na adaptação à evolução das circunstâncias envolventes, nomeadamente em face da necessidade de estimular a execução num período em que o contexto económico e financeiro se revelou desfavorável.	➤ Incorporar elementos de flexibilidade decorrentes da evolução da envolvente sobretudo na análise de mérito relativo das candidaturas (no caso do mérito absoluto a flexibilidade deve ser reduzida).

1.4:

DE QUE FORMA O PROGRAMA ESTÁ A TRATAR A PRIORIDADE HORIZONTAL AMBIENTE?

1. AVALIAÇÃO

101. De acordo com os princípios estipulados no Artigo 6.º do Tratado da UE e reforçados pela estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável, as políticas da UE deverão acolher e respeitar, na sua definição e aplicação, as exigências comunitárias em matéria de protecção ambiental e, também, deverão assumir o desenvolvimento sustentável como um objectivo principal. Neste sentido, a AG Mais Centro assumiu responsabilidades relativamente ao controlo dos efeitos ambientais da execução das operações apoiadas pelo Programa, assim como relativamente à monitorização no domínio ambiental e de sustentabilidade na implementação, em articulação com o QREN.
102. A análise dos efeitos resultantes da implementação do Programa com base nos indicadores de monitorização estratégica ambiental é apresentada no Relatório de Execução de 2009, incluindo a aferição do desempenho ambiental e da sustentabilidade do Mais Centro e a aferição do grau de cumprimento das recomendações da AAE com base nos indicadores de monitorização das recomendações da AAE. A avaliação do desempenho ambiental e da sustentabilidade baseou-se na associação dos objectivos estratégicos da AAE com os RE e com as tipologias de intervenção para que estes contribuam.
103. Sendo o Mais Centro enquadrado pela Agenda Temática de Valorização do Território e incorporando também medidas de apoio à economia no âmbito dos Factores de Competitividade, o seu potencial para contribuir para a melhoria do ambiente e o desenvolvimento sustentável é evidente, particularmente através dos Eixos 1 e 4. Contudo, analisando a tabela de indicadores de monitorização estratégica ambiental e de sustentabilidade, constata-se que os progressos efectivos nesta temática são reduzidos e têm pouca ou nenhuma incidência passível de medição em aspectos mais directamente relacionados com a esfera ambiental. Este facto é agravado por se tratarem de indicadores relativos à realização contratada, isto é, que se referem às realizações potenciais e não às efectivas.

Quadro 14. Indicadores de Monitorização Estratégica Ambiental e de Sustentabilidade – Realização Contratada (2009.12.31)

Ref.º Indicador	Unid.	Indicador	Realização
ICN-Anual-024	n.º	População abrangida por Planos de emergência de protecção civil	743.778
ICN-Anual-032	n.º	População abrangida por unidades de saúde	339.133
ICN-Anual-027	n.º	População abrangida por operações de regeneração urbana	295.125
ICN-AAE-001	n.º	População servida pelas lojas do cidadão, centros multiserviços e balcões únicos	266.961
ICN-Anual-23	ha	Área class. abrangida por interv. de gestão activa de esp. prot. e classificados	136.200
CORE-037	média por ano	Alunos que beneficiam das intervenções (Educação)	30.531
CORE-041	n.º	Projectos dirigidos aos jovens e às minorias, que visam promover a oferta de serviços para a igualdade de oportunidades e a inclusão social	154
ICN-AAE-002	n.º	Serviços <i>online</i> orientados para empresas disponibilizados por entidades públicas	124
ICN-AAE-006	n.º	EEC reconhecidas, por tipo de estratégia (pólos de competitividade e tecnologia, outros clusters, PROVERE, ARDU)	32
ICN-AAE-025	km²	Grau de cobertura do território por planos de emergência	9%
ICN-Anual-019	Ton/ano	Quantidade de RUB valorizada organicamente por ano	0
CORE-022	n.º	Acréscimo de pop. servida por interv. de expansão de sistemas de transp. urbanos	0
CORE-025	n.º	Acréscimo de população servida nos sistemas de abastecimento de água intervencionados	0
CORE-026	n.º	Acréscimo de população servida nos sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais intervencionados	0
CORE-029	km²	Área reabilitada (em km²) no âmbito de intervenções de recuperação de passivos ambientais (áreas degradadas e contaminadas)	0
ICN-AAE-018	%	Variação na taxa de desvio de RUB para aterro	0
ICN-AAE-023	km	Extensão de costa intervencionada para redução do risco associado à dinâmica costeira	0
ICN-AAE-024	km	Extensão de costa intervencionada para contenção ou diminuição da ocupação antrópica em área de risco	0
ICN-Anual-017	MWh	Variação do Consumo energético	n.d.
CORE-024	MWh	Cap. suplementar de prod. De energia a partir de fontes renováveis (em MWh)	n.d.
ICN-AAE-003	n.º	Redução dos tempos médios de espera em serviços públicos	n.d.
ICN-Anual-028	m²	Área intervencionada por operações de regeneração urbana	n.d.
CORE-030	CO ₂ equ. kt	Redução de emissões de gases com efeito de estufa (CO ₂ equivalentes, kt)	n.d.

1. Fonte: Relatório de Execução Anual do Mais Centro 2009 (2010)

104. Identifica-se assim um contributo potencial relevante em termos da área classificada abrangida por intervenções de gestão activa de espaços protegidos e classificados – 136.200 ha, equivalentes a 30% das áreas sensíveis da Região Centro –, assim como do grau de cobertura do território por planos de emergência de protecção civil (9%, abrangendo uma população de aproximadamente 750.000 indivíduos).
105. No entanto, existe um grande número de indicadores particularmente relevantes para as questões ambientais que não têm associada qualquer realização contratada, tais como: i) quantidade de Resíduos Urbanos Biodegradáveis (RUB) valorizada organicamente por ano; ii) acréscimo de população servida por intervenções de expansão de sistemas de transporte urbanos; iii) acréscimo de população servida nos sistemas de abastecimento de água intervencionados; iv) área reabilitada no âmbito de intervenções de passivos ambientais; v) variação da taxa de desvio de RUB para aterro; vi) extensão de costa intervencionada para redução do risco associado à dinâmica costeira; vii) a extensão de costa intervencionada para contenção ou diminuição da ocupação antrópica em área de risco.
106. Por sua vez, outros indicadores igualmente relevantes neste domínio não têm dados disponíveis, nomeadamente: i) variação do consumo energético; ii) capacidade suplementar de produção de energia a partir de fontes renováveis; iii) redução de emissões de gases com efeito de estufa.
107. De modo a complementar algumas lacunas de informação identificadas nos Relatórios de Execução relativamente à aferição do grau de cumprimento das recomendações da AAE, procurou-se fazer um exercício de revalidação do cumprimento das recomendações da AAE do QREN relativamente ao Mais Centro. No que respeita exclusivamente às recomendações em matéria de ambiente, entende-se que o Programa tem procurado dar seguimento a praticamente todas, sendo de destacar enquanto aspecto mais positivo (com base nos indicadores de monitorização das recomendações da AAE apresentado no Relatório de Execução de 2009) o rácio de integração de critérios ambientais na avaliação de candidaturas, que são aplicados a cerca de 60% dos RE. Contudo existem também diversas recomendações

relativamente às quais não existe informação disponibilizada e outras em que os indicadores de monitorização traduzem ainda margens de progresso consideráveis.

108. Por exemplo, relativamente à recomendação de que devem privilegiar-se as intervenções de natureza imaterial em detrimento da construção de novas infra-estruturas e equipamentos, verifica-se que o rácio de intervenções de natureza imaterial corresponde apenas a 22,2% do número de operações e a 7,6% do valor elegível total, não incluindo Sistemas de Incentivos.
109. Por sua vez, relativamente à recomendação de que as intervenções de reforço do sistema urbano, bem como as redes de infra-estruturas e equipamentos para a coesão territorial e social devem privilegiar a requalificação de construções e infra-estruturas em detrimento de construções novas, o valor do rácio de projectos de regeneração/requalificação de construções e infra-estruturas situa-se na ordem dos 50,2%.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
Da análise crítica realizada aos indicadores de monitorização estratégica ambiental e de sustentabilidade, parece evidente que o contributo do Mais Centro para a Prioridade Horizontal Ambiente era, até final de 2009, pouco significativo, tendo em consideração os baixos níveis globais de realização contratada.	
Conclusões	Recomendações
A. O Mais Centro tem procurado dar seguimento a praticamente todas as recomendações da AAE do QREN.	-
B. Existem diversas recomendações relativamente às quais não existe informação disponibilizada e outras em que os indicadores de monitorização traduzem ainda margens de progresso consideráveis.	<p>➤ Promover a candidatura e a aprovação de projectos que, no seu conjunto, contribuam efectivamente para a concretização de todos os objectivos estratégicos da AAE, em particular os relacionados com:</p> <ul style="list-style-type: none"> — a promoção da mobilidade urbana sustentável; — a limitação do crescimento dos GEE; — o aumento da quota de produção de energia a partir de fontes renováveis; — a ampliação da cobertura dos sistemas públicos de abastecimento e água e de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas; — a redução da deposição de RUB em aterros; — o controlo do risco da contaminação do solo ; — a recuperação dos passivos ambientais.

1.5: DE QUE FORMA O PROGRAMA ESTÁ A TRATAR A PRIORIDADE HORIZONTAL IGUALDADE DE OPORTUNIDADES?

1. AVALIAÇÃO

110. A igualdade de oportunidades e de género constitui um princípio fundamental do direito comunitário. Por este facto, a UE assumiu como objectivo assegurar a igualdade de oportunidades de tratamento entre os dois sexos e lutar contra toda a discriminação fundada no sexo, promovendo para esse efeito uma dupla abordagem que combina acções específicas e "*gender mainstreaming*". A Igualdade de Oportunidades constitui assim um princípio que deverá ser transposto para o quadro dos instrumentos de política de coesão da UE e dos Estados-Membros, como é, neste caso, o Mais Centro.

111. Neste sentido, o Mais Centro contém um sub-capítulo dedicado à Igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no processo de concepção e execução do Programa, no qual são apresentadas as linhas gerais desta prioridade, os seus objectivos e enquadramento, assim como um diagnóstico síntese relativo a esta temática no período 1999-2004. Por fim, assume os princípios gerais de actuação para a gestão do Programa, nomeadamente: *“Actuando o Programa na esfera dos Factores de Competitividade e assumindo uma natureza essencialmente de catalizadora da inovação e dos processos de mudança, caberá à gestão do PO, de forma particular, exigir rigoroso cumprimento do princípio da Não Discriminação, promovendo em complementaridade acções de sensibilização e de informação que conduzam à minimização das barreiras no acesso aos vários instrumentos disponíveis no Programa.*

Para o efeito e ao longo das diferentes fases de implementação do programa, assumem-se como princípios gerais: a) Minimizar as barreiras de informação, técnicas ou económicas de acesso das mulheres e demais indivíduos aos vários instrumentos disponíveis no Programa; b) Assegurar a não discriminação da participação feminina em domínios relevantes para a competitividade nacional (ciência e tecnologia, TIC, empreendedorismo qualificado); c) Divulgar informação e acções de sensibilização sobre os apoios financeiros disponíveis, direccionados para públicos alvo discriminados, para a criação de empresas qualificadas e demais iniciativas associadas à melhoria da competitividade e internacionalização das empresas existentes; d) Recolher e analisar informação de realização do Programa pertinente para a definição de estratégias de actuação visando a igualdade de oportunidades; e) Assegurar a participação de representante do domínio da Igualdade de Oportunidades na Comissão de Acompanhamento do Programa; f) Promover a articulação temática com o PO Potencial Humano visando uma melhor integração e prossecução dos objectivos de Igualdade de Oportunidades no QREN.”

112. A avaliação da integração da prioridade horizontal na operacionalização do Programa procura revalidar a pertinência destes princípios e apreciar o seu cumprimento, por parte do sistema de gestão e acompanhamento. De modo a avaliar a pertinência e o cumprimento dos princípios de actuação definidos, optou-se por efectuar uma análise individualizada, procurando-se apresentar evidências do seu grau de concretização.

Quadro 15. Avaliação do Grau de Cumprimento dos Princípios de Actuação em Matéria de Igualdade de Oportunidades Definidos no PO

Princípios	Avaliação	Grau de Cumprimento
Minimizar as barreiras de informação, técnicas ou económicas de acesso das mulheres e demais indivíduos aos vários instrumentos disponíveis no Programa	Segundo o Relatório de Execução de 2009, na apreciação das candidaturas existe o cuidado de observar se estas poderão colocar algum constrangimento ou limitação à plena observação das políticas de igualdade de oportunidades e de género, existindo para o efeito um campo específico nos pareceres técnicos dedicados a esta matéria. Por sua vez, na <i>check list</i> utilizada para efeitos de verificação no local, são garantidas evidências da observação dos princípios associados a esta prioridade horizontal. Ainda assim, uma das principais dificuldades encontradas pela AG no cumprimento das políticas comunitárias, segundo o Relatório de Execução de 2009, está relacionada com a insuficiente informação nas candidaturas submetidas para a observação da Igualdade de Oportunidades e da não discriminação. Em resposta a este problema, a AG pretende vir a garantir um maior detalhe da informação no momento de encerramento dos projectos.	★
Assegurar a não discriminação da participação feminina em domínios relevantes para a competitividade nacional (ciência e tecnologia, TIC, empreendedorismo qualificado)	Todos os RE dos Sistemas de Incentivos explicitam, em artigos específicos, a obrigatoriedade dos beneficiários cumprirem os normativos nacionais e comunitários em matéria de Igualdade de Oportunidades, assim como da existência de verificações físicas e técnicas a efectuar pelo respectivo OI ou pelo sistema de controlo da AG. Acresce que todas as minutas de contrato dos Sistemas de Incentivos incluem uma cláusula na qual se identifica claramente a obrigatoriedade de <i>“Cumprir os normativos nacionais e comunitários em matéria de ambiente, igualdade de oportunidades e concorrência”</i> .	★★
Divulgar informação e acções de sensibilização sobre os apoios financeiros disponíveis, direccionados para públicos alvo discriminados, para a criação de empresas qualificadas e demais iniciativas associadas à melhoria da competitividade e internacionalização das empresas existentes	A estratégia de comunicação consubstanciada no <i>Plano de Comunicação</i> do Mais Centro assume, entre os seus objectivos, o respeito pelo princípio da Igualdade de Oportunidades e a necessidade de adaptar a informação a todos os públicos relevantes, de forma a mobilizar a sua participação. No entanto, verifica-se que as acções de comunicação e divulgação não têm promovido qualquer tipo de discriminação positiva.	!

Princípios	Avaliação	Grau de Cumprimento
Recolher e analisar informação de realização do Programa pertinente para a definição de estratégias de actuação visando a igualdade de oportunidades	Na bateria de indicadores de Eixo, encontram-se indicadores de realização desagregados por género, que poderiam contribuir para este objectivo, nomeadamente "Postos de trabalho criados em ETC em actividades industriais de média e alta tecnologia", "Postos de trabalho a criar em ETC em TIC" e "Empregos criados pelas PME envolvidas em projectos de cooperação (ETC)". No mesmo sentido, na bateria de Indicadores Comuns Comunitários também está prevista a desagregação por género dos "Empregos criados (empregos directos criados, em ETC)" e a medição dos "Projectos dirigidos aos jovens e às minorias, que visam promover a oferta de serviços para a Igualdade de Oportunidades e a inclusão". Por sua vez, os Indicadores Comuns Nacionais não incluem nenhum indicador que contribua para este objectivo. Não obstante, verifica-se que nenhum destes indicadores apresenta metas desagregadas por género e, nos Relatórios de Execução, a maior parte não tem dados disponíveis, ou os dados não se encontram por género.	!
Assegurar a participação de representante do domínio da Igualdade de Oportunidades na Comissão de Acompanhamento do Programa	Na Comissão de Acompanhamento está prevista a participação, na qualidade de membro, de um representante da área da igualdade de género, com representatividade regional. Esta função tem sido exercida por uma representante da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género. Refira-se que esta entidade participa ainda no processo de decisão da tipologia Empreendedorismo Feminino do Sistema de Incentivos à Inovação.	★★★
Promover a articulação temática com o PO Potencial Humano visando uma melhor integração e prossecução dos objectivos de Igualdade de Oportunidades no QREN	A pouca articulação que tem existido entre o Mais Centro e o POPH tem estado focada, essencialmente, na temática da formação profissional, com escassos contributos para esta prioridade horizontal.	!

Grau de cumprimento dos princípios: ! não cumpre; ★ cumpre minimamente; ★★ cumpre muito satisfatoriamente; ★★★ cumpre na íntegra.

Fonte: Equipa de Avaliação (2010)

113. Quanto ao contributo do Mais Centro para a prossecução dos objectivos do QREN, em matéria de promoção da Igualdade de Oportunidades, não sendo um domínio de intervenção directa dos PO Regionais, existem alguns subsídios que importa destacar. Estes estão descritos no Relatório de Execução de 2009, estando, fundamentalmente, associados aos Sistemas de Incentivos à Inovação. Este Sistema de Incentivos prevê, na tipologia de Empreendedorismo Feminino, o apoio a projectos de criação de empresas liderados por mulheres ou no Sistema de Incentivos QIPME e SIAC, onde as tipologias de investimento "Igualdade de Oportunidades" e "Responsabilidade Social e Segurança e Saúde no Trabalho" são dirigidas à problemática da Conciliação da Vida Familiar com a Vida Profissional. Foram abertos quatro Avisos de Concursos, em 2009, com majorações para o Empreendedorismo Feminino, tendo sido aprovados seis projectos.
114. Por sua vez, a tipologia de Empreendedorismo Qualificado aplica uma majoração de 10% na taxa de determinação do montante dos incentivos, para projectos de criação de empresas liderados ou por jovens, ou por mulheres. Nesta tipologia, foram apoiados 13 projectos liderados por mulheres.
115. A este propósito refira-se ainda o contributo do Mais Centro para a "Redução da Pobreza e Promoção da Equidade, Igualdade de Oportunidades e da Coesão Social", através dos apoios concedidos a 140 escolas do 1.º Ciclo do Ensino Básico e Educação Pré-Escolar, contribuindo para que 30.531 alunos sejam abrangidos por esses níveis de ensino. De forma ainda mais indirecta, pode também ser referido o contributo potencial das intervenções das Parcerias para a Regeneração Urbana e dos Equipamentos para a Coesão Local.
116. Por fim, quanto à integração da prioridade horizontal na organização interna do sistema de gestão do programa, verifica-se que, apesar de não terem sido tomadas medidas com o objectivo específico de promover relações de paridade entre géneros (exceptuando naturalmente as que decorrem do princípio de não discriminação contemplado na legislação laboral em vigor), o peso das mulheres na estrutura técnica da AG é muito significativo.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
Do ponto de vista das obrigações formais, verifica-se que o Mais Centro incorporou as disposições impostas pela legislação comunitária e nacional nos procedimentos de gestão e de controlo. Contudo, apesar de não constituir um objectivo principal da Agenda Temática em que o Mais Centro se enquadra, estima-se que o contributo do Programa para a Prioridade Horizontal Igualdade de Oportunidades esteja aquém das suas potencialidades.	
Conclusões	Recomendações
A. Existência de aspectos positivos de natureza formal que na prática têm sido difíceis de concretizar, nomeadamente, no que respeita à recolha de indicadores de realização desagregados por género ou à validação dos critérios das candidaturas.	➤ Operacionalizar a recolha de indicadores de realização e resultado desagregados por género e incluir na bateria de indicadores metas quantificadas desagregadas por género.
B. Inexistência de acções de comunicação dirigidas a públicos-alvo discriminados.	➤ Realizar acções de divulgação e de sensibilização de públicos-alvo discriminados e divulgar as realizações e os resultados alcançados pelo Mais Centro e pelo QREN em termos da promoção da Igualdade de Oportunidades na Região Centro.
C. Complementaridade praticamente nula neste domínio entre o Mais Centro e o POPH, por falta de articulação entre as respectivas AG.	➤ Reforçar a articulação entre a AG do Mais Centro e a AG do POPH, no sentido de gerar relações de sinergia e complementaridade neste domínio (por exemplo, na identificação e promoção da articulação entre operações com a mesma incidência sectorial e territorial).

2.1:

AS SOLUÇÕES ADOPTADAS PARA OPERACIONALIZAR A GESTÃO DO MAIS CENTRO REVELAM-SE ADEQUADAS, PROPORCIONANDO GANHOS DE EFICIÊNCIA DE RECURSOS E DE MELHORIA DA EFICÁCIA DAS INTERVENÇÕES?

1. AVALIAÇÃO

117. As soluções de operacionalização implementadas no Mais Centro ao longo do período coberto pelo exercício de avaliação pautaram-se pela necessidade de, por um lado, responder às acrescidas exigências ditadas pelo novo quadro regulamentar associado ao financiamento comunitário e, por outro lado, adequar a organização do Programa aos desafios colocados pelas condições vigentes, nomeadamente pelo contexto económico-financeiro. Será também de relevar o esforço de adaptação da estrutura de gestão à evolução observada no âmbito de intervenção do mesmo, face aos anteriores quadros comunitários, que se traduziu, por um lado, na extensão do território abrangido e, por outro lado, na ampliação do leque de beneficiários.
118. O Mais Centro foi preparado num contexto macroeconómico de assinalável optimismo, o qual foi significativamente alterado a partir da segunda metade de 2008, implicando um esforço de adaptação por parte da gestão dos Programas. A evolução verificada, que não era previsível durante a fase de programação, teve efeitos assinaláveis no comportamento dos agentes económicos, com inevitáveis implicações sobre o Programa, nomeadamente uma redução acentuada da procura, bem como a diminuição abrupta e muito significativa das disponibilidades de financiamento e da capacidade de investimento, gerando dificuldades acrescidas na concretização de projectos com financiamento aprovado. Foi neste contexto que a AG do Mais Centro tomou medidas para melhorar a execução do Programa, prosseguindo, não apenas os objectivos associados às suas valências financeiras (onde especialmente releva o cumprimento da regra $n+2$), mas também à concretização dos objectivos e das metas assumidas em sede de programação.

1.1. O Modelo de Governação

119. A abordagem das soluções adoptadas para operacionalizar o Mais Centro abarca, antes de mais, o modelo de gestão estipulado no modelo de governação do QREN e, em paralelo, as medidas adoptadas pela AG para implementar o Programa, no quadro da flexibilidade que detém perante o enquadramento jurídico nacional e comunitário. Importa, por conseguinte, aferir o modo como ambas as vertentes contribuíram para o desempenho alcançado, tendo em consideração os objectivos do Programa.
120. Dos exercícios de avaliação do QCA III, que serviram de base à preparação do modelo de gestão a vigorar para o período 2007-2013, conclui-se que a implementação do modelo de gestão regionalmente desconcentrado do QCA III *"ficou aquém das expectativas, dado que não se verificou uma efectiva desconcentração do poder de decisão sectorial para o nível regional"* e que *"os ganhos de capacidade de decisão regional foram inequivocamente condicionados, tanto por défices na desconcentração do poder de decisão, como por interferência, do nível local, na prossecução de uma visão regionalmente estruturada dos investimentos"*.
121. Relativamente aos serviços desconcentrados é referido que estes *"revelaram estar suficientemente maduros para a concertação interinstitucional"* e *"dispõem hoje de um capital de experimentação na participação nos processos de desenvolvimento regional suportados por Fundos Estruturais, capaz de justificar o aprofundamento do seu grau de autonomia no próximo período de programação, revelando-se igualmente positivo no sentido de elevar os níveis de informação, visibilidade e transparência da intervenção sectorial nas regiões"*.
122. A convicção de que estavam reunidas condições para se alcançar uma melhor territorialidade da aplicação dos investimentos sectoriais levou à opção de, no actual período de programação, restringir o número de intervenções temáticas e concentrar nos PO regionais maior capacidade de financiamento e de decisão. As opções assumidas implicaram alterações significativas no modelo de governação do QREN, seja em termos globais seja no modelo a adoptar pelos programas temáticos e regionais. Assim, o modelo de gestão dos PO do Continente, procurou responder às recomendações efectuadas, divergindo substancialmente do vigente no QCA III⁸.
123. Do processo de auscultação dos actores resultou uma preferência clara pela actual composição do órgão de gestão do Programa, em que o Gestor, apesar de continuar a acumular funções com a presidência da CCDDR, é agora coadjuvado por dois membros executivos. Uma vez garantida a coesão interna da CD esta composição oferece funcionalidade executiva e concede eficácia global. Os primeiros tempos de vigência do Programa indiciam contudo algumas limitações na sua operacionalização que têm comprometido a celeridade na deliberação sobre as propostas de financiamento, e sobretudo obstado a uma expedita decisão em matéria de gestão corrente. Importa, por conseguinte, procurar uma solução que permita agilizar os processos e a tomada de decisão, o que poderá envolver o alargamento das competências atribuídas aos membros executivos da CD.
124. Outro dos aspectos referidos como menos positivo no actual modelo foi a perda de um espaço de concertação que emergia nas anteriores UG, sobretudo no actual quadro de alargamento da tipologia de beneficiários dos PO regionais. Em conformidade, deverá ser colocada a hipótese da composição da CD ser alterada com: i) a manutenção de um número limitado de membros executivos — uma "Comissão Executiva" —, com poderes mais alargados, nomeadamente com autonomia de decisão relativamente a assuntos de gestão corrente; e, ii) a integração, a título consultivo, de membros dos principais destinatários do Programa, nomeadamente os municípios, o sector empresarial e as entidades do sistema científico e tecnológico.

⁸ No QCA III, a estrutura orgânica dos PO Regionais do Continente integrava três eixos prioritários de intervenção, cujos gestores eram assistidos, no exercício das suas funções, por UG. Estas eram presididas pelo Gestor do PO Regional, sendo a sua composição determinada por despacho do Ministro responsável pelo Programa. A composição das UG assegurava a representatividade das autarquias locais envolvidas e integravam um representante do Ministério com a tutela sobre os Fundos Comunitários. Em particular, as UG dos eixos prioritários relativos às Acções Integradas de Base Territorial integravam os coordenadores das Acções Integradas de Base Territorial e as UG dos eixos prioritários relativos a Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas integravam os coordenadores das componentes sectoriais regionalmente desconcentradas, os quais eram designados pelo Ministro sectorialmente competente. O Gestor e cada uma das UG eram assistidos por uma estrutura de apoio técnico.

125. O modelo de gestão QREN revela também preocupações acrescidas com o controlo e a auditoria, respondendo às novas exigências e requisitos comunitários. O novo modelo deu origem a estruturas orgânicas que evidenciam uma não coincidência entre os Eixos e as UO em que o mesmo se estrutura, o que gera a necessidade de definir e especificar, de forma clara e precisa, a segregação de funções entre as várias estruturas orgânicas. O modelo de governação adoptado reproduz o estipulado na regulamentação em vigor, em particular no que respeita à segregação de funções entre UO, estando as funções de análise das candidaturas separadas das de acompanhamento da execução dos projectos. Esta organização permite uma maior especialização dos técnicos nas suas funções, mas retira flexibilidade na afectação de recursos em função do ciclo de vida do Programa – com 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 – reduzindo, por isso, a eficiência do sistema.
126. A integração, nos PO regionais, de novas tipologias de beneficiários, tais como as entidades do tecido empresarial e do sistema científico e tecnológico, constitui também um factor diferenciador face a anteriores períodos de programação. A capacidade de adaptação revelada pela AG no que respeita à interacção com os novos beneficiários do Programa Regional, bem como o acompanhamento de tipologias de intervenção mais inovadoras foi também favorecida pelo modelo de gestão adoptado.
127. Finalmente, destacam-se as funções associadas ao controlo. Neste domínio, o modelo orgânico instituído pelo Mais Centro responde adequadamente às directivas comunitárias e nacionais sobre a matéria e garante a segregação de funções atribuídas ao Controlo Interno. Uma vez que esta estrutura desenvolve acções de controlo que implicam a deslocação ao local dos projectos, e dado que o mesmo acontece com a Equipa de Projecto de Verificação Física e Documental no Local, uma maior articulação entre as duas estruturas deverá permitir ganhos em termos de eficácia e eficiência na verificação e controlo.

1.2 A Delegação de Competências

128. Uma outra vertente do presente exercício prende-se com a aferição das vantagens e limitações associadas ao modelo subjacente à delegação de competências da AG em OI, quer no contexto da gestão dos Sistemas de Incentivos, quer da subvenção global no âmbito da contratualização intermunicipal. A um nível global, assinala-se, desde logo, a aparente complexidade do modelo QREN no que respeita à apreciação e análise de candidaturas, onde emergem uma multiplicidade de equipas que procedem a tarefas neste domínio, quer por parte dos OI, quer por parte das estruturas técnicas dos PO.
129. O Sistema de Incentivos QREN assume-se como um sistema de abrangência nacional⁹, com regras comuns e supostamente conhecidas por todos os interlocutores e promotores. A arquitectura global dos Sistemas de Incentivos na Agenda Factores de Competitividade contempla a existência de três Sistemas, de aplicação tendencialmente transversal, cujas funções de gestão associadas se repartem entre, por um lado, o POFC e, por outro, os PO regionais do Continente. Este modelo teve como objectivo principal assegurar a participação acrescida dos PO regionais no processo de decisão dos Sistemas de Incentivos, num sistema de gestão coordenado pelo POFC e que integra a delegação de uma parte significativa das competências das AG nos OI (designadamente na análise e acompanhamento dos projectos).
130. No que respeita aos actores envolvidos, o actual modelo de gestão é ambicioso, uma vez que implica a intervenção de várias entidades no âmbito do mesmo instrumento financeiro e uma proximidade acrescida às regiões. Envolvendo uma multiplicidade de entidades, o actual Sistema requer um maior esforço de envolvimento dos OI e das AG dos Programas. Sem prejuízo da complexidade acrescida e da inerente necessidade de aprendizagem dos parceiros num processo de decisão partilhado, a experiência tem demonstrado a sua viabilidade e a sua adequação.

⁹ Refere-se ‘abrangência nacional’ para simplificação formal da apresentação: os Sistemas de Incentivos em apreço aplicam-se ao território do Continente, não abrangendo consequentemente as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, as quais têm Sistemas próprios.

131. A grande vantagem da delegação de competências em OI na gestão de incentivos reside no *know-how* de tais organismos, o que lhes permite gerir melhor um fluxo elevado de candidaturas, fazer face à complexidade de análise de algumas tipologias e a possibilidade de recorrer a peritos em matérias específicas, o que não seria facilmente alcançável por parte das AG dos PO regionais.
132. Relativamente ao foco regional das intervenções, o actual modelo tem a vantagem de a intervenção de base regional beneficiar da proximidade das AG à estrutura empresarial das regiões, o que representa uma evolução positiva. Para as AG, assume-se também como uma grande vantagem a possibilidade de gerirem os recursos financeiros afectos a estas tipologias de intervenção, sendo que, em última análise, lhes cabe a decisão sobre os projectos a financiar. Por outro lado, a CCDR analisa e qualifica o critério relativo ao contributo do projecto para a competitividade regional e para a coesão económica e territorial, no âmbito dos RE dos Sistemas de Incentivos aplicáveis.
133. Contudo, sendo um Sistema de Incentivos de âmbito nacional, o facto de os avisos de abertura de concurso serem comuns aos vários PO não inibe, mas reduz, o grau de flexibilidade na incorporação das prioridades da região respectiva em cada concurso. A decisão de participação nos avisos de abertura de concurso e do montante a submeter em cada um foram os mecanismos operacionalizados nesta matéria em todas as regiões. A opinião transmitida pelas entidades auscultadas é que o modelo adoptado é conceptualmente adequado, mas a sua operacionalização não produziu os efeitos desejados no que respeita ao acolhimento das especificidades regionais, o que só sucedeu nos avisos mais recentes.
134. A contratualização com as comunidades inter-municipais no âmbito dos PO, através do estabelecimento de subvenções globais, foi configurada no modelo de governação do QREN e dos PO como uma opção estratégica. A lógica intermunicipal, que não estava presente nos anteriores modelos de contratualização, constituiu uma inovação. A procura de soluções supra-municipais acarretou alguma ambição na tentativa de obstar à dispersão das intervenções, mas acabou por conduzir a uma situação idêntica em termos de dispersão/concentração dos apoios.
135. A contratualização com as CIM foi globalmente mais consensual no que respeita à pertinência da concepção estratégica para a região abrangida, do que em termos da operacionalização. Dada a diversidade de situações sub-regionais, a contribuição dada pelas CIM em termos de "pensar cada uma das sub-regiões" tem sido preciosa, embora este exercício devesse estar a montante da elaboração da estratégia regional. Na vertente de operacionalização do Programa, o privilégio atribuído ao princípio da subsidiariedade emerge como uma vantagem associada à contratualização. Contudo, a implementação da delegação de competências neste domínio não proporcionou, até à data, a eficiência expectável na gestão do Programa.
136. A contratualização com as CIM foi definida tardiamente, já num contexto de crise financeira, com base em pressupostos de melhoria da eficácia das intervenções, que nem sempre corresponderam às expectativas, nomeadamente no que se refere à desejável concentração de operações supra-concelhias. O modelo da contratualização foi entretanto revisto, tendo dado lugar, já no decurso de 2010, à avocação de competências por parte da AG, gerando novos factores de incerteza e instabilidade. As orientações subjacentes à elaboração dos PTD não terão sido as estratégias que vingaram na aprovação dos projectos (os projectos – por oposição ao conceito de "operação" originalmente delineado no QREN – de âmbito municipal constituem a regra, e não a excepção).

1.3 O Quadro Regulamentar

137. A aferição do grau de complexidade e de flexibilidade revelado pelo quadro regulamentar em vigor no período 2007-2013 e da sua adequação ao cumprimento dos objectivos do Programa, bem como a sua capacidade para responder aos desafios e exigências reveladas pela conjuntura económica constitui uma terceira vertente de análise da presente questão.
138. O relativo atraso observado na aprovação do quadro regulamentar nacional, em particular a regulamentação de áreas de intervenção específica, foi um factor condicionante do arranque do QREN e a

sua evolução não tem, até à data, revelado a estabilidade desejável. A própria regulamentação comunitária permanece em evolução constante – em grande parte na tentativa de reagir às alterações no contexto macroeconómico – o que tem suscitado a necessidade de adequar, o modelo de governação, os mecanismos e os procedimentos de gestão, bem como o sistema de informação.

139. A opinião generalizada dos *stakeholders* entrevistados é que a arquitectura regulamentar do QREN, embora multifacetada e inovadora, é bastante mais complexa do que a dos Quadros anteriores. A complexidade da regulamentação específica não é, porém, consensual nos testemunhos recolhidos, uma vez que cerca de 80% dos beneficiários que responderam ao inquérito considera adequada a clareza do Programa e dos RE.
140. No caso dos PO regionais do Continente, o quadro regulamentar do QREN pauta-se pela sua definição ao nível central e pela sua uniformidade nos vários PO regionais. Esta arquitectura faculta, ainda assim, algum grau de flexibilidade entre os vários Programas e regiões, sendo possível promover alguma diferenciação nos avisos de abertura de concurso integrando elementos distintivos das regiões.
141. As alterações introduzidas nos RE constituem uma forma de melhorar a operacionalização do Programa. As mudanças nas taxas de co-financiamento, em 2009, e em determinados RE e tipologias de promotores, em 2010, respondendo ao contexto económico e promovendo o compromisso e a execução, são exemplos da preocupação sentida quanto à débil eficácia das intervenções. As opções de aumento das taxas não deixarão contudo de colocar novos desafios, no que respeita à manutenção das taxas médias de co-financiamento associadas aos Eixos e ao cumprimento das metas de indicadores de realização e resultado programados.

1.4 As Modalidades para a Apresentação de Candidaturas

142. A aferição da adequação das modalidades adoptadas pelo Mais Centro para a apresentação de candidaturas passa pela abordagem ao *trade-off* entre o lançamento de concursos com prazos limitados para a apresentação de candidaturas e a alternativa de "*balcão ou guichet permanente*". Abarca ainda os contextos e as situações que envolveram o lançamento de convites públicos ou a necessidade de elaboração de programas/planos de acção e de pré-candidaturas, que são aplicáveis no âmbito de regulamentação específica. Neste domínio, importa aferir se o recurso privilegiado à modalidade concursal com período limitado para apresentação de candidaturas tem favorecido a organização interna e promovido a eficácia do Programa e a eficiência da gestão.
143. De entre os desígnios estratégicos preconizados pelo QREN destaca-se a necessidade de assegurar maior selectividade nos investimentos, mediante a definição de critérios rigorosos de selecção e hierarquização de candidaturas, de acordo com o respectivo mérito absoluto e relativo, privilegiando a sua compatibilização com as orientações e objectivos nacionais e regionais. A tendência evidenciada pelos PO regionais do Continente vai no sentido da adopção da 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. O Mais Centro não constitui excepção.
144. A modalidade concursal foi assumida como o instrumento mais adequado para atingir os intentos do QREN, sendo-lhe 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; iv) a maior irregularidade no esforço da estrutura técnica é compensada por uma melhor estruturação do trabalho.
145. Os avisos afiguram-se, neste contexto, como um complemento dos RE, garantindo uma relativa flexibilidade. Pela transparência que concede ao processo de análise das candidaturas, esta modalidade tem permitido reduzir o período de análise e abreviado o prazo para a comunicação da decisão. A análise dos resultados do inquérito aos beneficiários revela que a maioria dos promotores considera a celeridade na

avaliação das candidaturas como um aspecto positivo dos concursos – 54% das respostas –, mas registou-se um número significativo de respostas em que a apreciação foi negativa (cerca de 30%). Na comparação com o QCA III, a grande maioria dos promotores – cerca de 76% – considera que a celeridade na avaliação das candidaturas é melhor ou semelhante à observada pelo PO Centro (2000-2006); no caso específico dos apoios às empresas, que anteriormente acediam ao PRIME, esta percentagem atinge cerca de 84% dos respondentes.

146. Deve referir-se que a flexibilidade facultada pelos avisos no sentido de regular a procura, é coadjuvada pelo facto de implicar um adequado planeamento dos concursos e a divulgação dos respectivos calendários indicativos no início do ano, no sentido de minorar o impacto para os promotores.
147. De acordo com as opiniões recolhidas, a modalidade concursal com prazo limitado para apresentação de candidaturas afigura-se, em geral, como a mais adequada, sendo reconhecida uma evolução muito positiva. Esta modalidade adequa-se melhor a tipologias de projectos que terão como destinatários uma multiplicidade de agentes económicos e em que é expectável que o universo da procura supere a dotação orçamental disponível. Nestes casos, esta solução permite seleccionar tipologias e promotores específicos e captar projectos de melhor qualidade. Subsiste, porém, um domínio dos Sistemas de Incentivos em que tal modalidade, de acordo com os actores entrevistados nos OI, se reveste de grandes inconvenientes: a área da investigação e do desenvolvimento tecnológico, onde o calendário previsto e o lançamento efectivo dos respectivos concursos nem sempre se adequa ao ritmo desejável para os promotores desta tipologia de projectos.
148. Existem outras situações em que se justifica uma diferenciação nas modalidades a adoptar, nomeadamente nas tipologias de intervenção com um único destinatário ou em que os projectos estão suportados em instrumentos de planeamento previamente validados, como é o caso dos projectos abrangidos pela contratualização com as CIM. Outros casos que deveriam dispensar o recurso à modalidade de concurso são os domínios de intervenção do Programa suportados em instrumentos de política pública, que requerem, à partida, a adopção de uma estratégia *top-down*. Nestas situações, a utilização do modelo concursal gera perdas de eficiência.
149. Seriam soluções alternativas o recurso a modalidades como: i) o convite prévio, que está previsto, por exemplo, nos RE do Sistema de Apoio a Acções Colectivas, do Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA) ou da generalidade dos RE aplicáveis à área ambiental; ii) a apresentação de uma pré-candidatura, prevista nos RE do Sistema de Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas e do Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica, por exemplo.
150. A elaboração de programas de acção ou de programas estratégicos está associada a áreas de intervenção e tipologias de operações específicas no âmbito do QREN, como sejam as intervenções no âmbito da Política de Cidades. As Parcerias para a Regeneração Urbana, por exemplo, prevêem a definição prévia de um programa de acção, o qual contém a identificação de todos os projectos, com o duplo objectivo de demonstrar a sua sustentabilidade económica e de dar visibilidade à própria intervenção. O mesmo se verifica nas Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação.
151. Estas modalidades reforçam a capacidade de planeamento e de articulação. Enquanto instrumentais que visam a cooperação entre actores, contribuindo para a mitigação das limitações na fase de indução da procura, as modalidades referidas revelam vantagens e inconvenientes. Contudo, verifica-se uma maior eficácia dos instrumentos que promovem a articulação no seio de um único centro urbano e maiores dificuldades na operacionalização das parcerias que envolvem actores de diferentes cidades.
152. A publicação de avisos de abertura de concurso prevendo a adopção de programas estratégicos para a submissão de operações conjuntas relativas a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica facultou um efectivo envolvimento do sistema científico e tecnológico regional. Esta foi a forma encontrada para mitigar as dificuldades em induzir procura nos extractos menos representadas no Programa, potenciando a libertação de recursos numa fase posterior e, por esta via, promovendo uma maior eficácia global.

1.5 As Exigências Processuais e Documentais

153. O financiamento comunitário é frequentemente percebido pelos beneficiários como sendo muito exigente em termos de formalização de candidaturas e de acompanhamento de projectos, nomeadamente no que a exigências processuais e documentais diz respeito. Importa, por conseguinte, aferir a evolução observada neste domínio, considerando para o efeito três momentos distintos associados à tramitação processual: i) quando da submissão e formalização da candidatura; ii) na fase de análise de candidaturas (admissibilidade e apreciação de mérito), bem como na fase subsequente à aprovação do projecto e posterior assinatura de contrato; e iii) ao longo do período de execução.
154. O objectivo geral de tornar mais expedito o acesso ao financiamento comunitário induziu uma simplificação acrescida nas condições de acesso na fase de candidatura. Estas menores exigências, comparativamente com anteriores períodos, se bem que promovem a procura e a aceleram o ritmo de aprovação geram, contudo, alguma imaturidade e, inclusive, alguma "virtualidade" dos projectos aprovados. A relativa precocidade na apresentação das candidaturas implica também, um envolvimento acrescido das estruturas técnicas na apreciação – envolvendo a verificação da fiabilidade das estimativas apresentadas, o cumprimento das regras dos mercados públicos, etc. – e no acompanhamento posterior dos projectos. Logo reduziu-se a eficiência dos recursos, inclusivamente no caso dos projectos que não avançaram.
155. Embora os prazos estipulados para a apresentação de candidaturas sejam, na generalidade, muito limitados, o inquérito aos promotores mostrou uma apreciação favorável nesta matéria: cerca de 75% dos beneficiários fez uma apreciação positiva. No entanto, os prazos para apresentação das candidaturas são limitativos no âmbito dos incentivos ao turismo, onde se exige a aprovação prévia do projecto de arquitectura. Esta tipologia de projectos constitui, aliás, uma excepção relativamente à alegada imaturidade dos projectos candidatos aos Sistemas de Incentivos, uma vez que a verificação dos licenciamentos constitui uma condição de admissibilidade. Uma vez que aprovado um projecto, a formalização da atribuição do subsídio é feita por via de contrato entre as partes, poder-se-á afirmar que a acrescida simplificação dos requisitos documentais e processuais na fase da candidatura foi "transferida" para a fase de contratação.
156. Ao longo do período de execução do projecto, importa ainda verificar as implicações da submissão de pedidos de pagamento em termos de requisitos documentais. Nesta fase, a desmaterialização de processos e os inerentes objectivos de disponibilidade e transparência na informação induziram um esforço acrescido da parte dos promotores, uma vez que o carregamento dos documentos comprovativos de despesa requer a digitalização dos mesmos, acrescentando por esta via, a sobrecarga de trabalho para os beneficiários.

1.6 A Desmaterialização de Processos e de Procedimentos

157. No presente Quadro, foram dados passos determinantes no sentido da desmaterialização e da automatização dos processos: para além da criação de sistemas de informação autónomos por parte de todos os PO e dos sistemas de integração da responsabilidade das autoridades de certificação de Fundos, o próprio SFC (*Structural Funds Common System*), que corresponde ao sistema de informação comum da CE, é actualmente um sistema muito mais potente, o que tem tido um impacto positivo na *interface* com a CE, permitindo agilizar o processamento dos pedidos de pagamento.
158. As vantagens da informatização e da desmaterialização de processos e dos procedimentos são universalmente reconhecidas como mais-valia nas operações e geradores de um ganho potencial na eficácia e em transparência. No balanço final da adopção dos sistemas de informação, tendo em vista a desmaterialização desejada, há também que ponderar as acrescidas exigências que pendem sobre as entidades envolvidas, seja para os responsáveis pela implementação e gestão dos sistemas, seja, principalmente, para os seus utilizadores (promotores ou membros da estrutura de apoio técnico). O sistema requer, por conseguinte, um esforço de alimentação não menosprezável, que possibilita a disponibilização de uma base de dados e de um sistema documental precioso para a Gestão, para os utilizadores e todas as entidades com responsabilidades e interesse nesta informação.

159. A alteração dos requisitos e dos procedimentos ao longo do tempo teve implicações nas ferramentas de análise das candidaturas e dos pedidos de pagamento, pelo que o desenvolvimento das adaptações e a evolução do sistema geraram, por vezes, dúvidas e incertezas nos utilizadores. São exemplos destas situações, a integração da contratualização – que não estava prevista – ou as alterações às taxas de co-financiamento (inclusivamente para projectos já aprovados). Tais desenvolvimentos – frequentemente requerendo uma implementação num prazo muito curto – tiveram impacto no desenvolvimento dos trabalhos, com reflexo na eficácia da gestão.
160. Em síntese, a informatização e a desmaterialização dos processos constitui uma mais-valia e uma das maiores realizações do actual período de programação. A uma época pautada pela existência de soluções parcelares e autónomas para registo e acompanhamento da execução, sucedeu uma tentativa – com progressos constantes e sucessivos aperfeiçoamentos – de integrar e automatizar os fluxos de informação necessária ao *reporte* requerido por instâncias nacionais e comunitárias.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
A gestão do Mais Centro integrou, de forma adequada, as alterações que decorreram do novo referencial regulamentar, do delicado contexto económico-financeiro observado na fase de arranque do QREN e do novo âmbito de intervenção do Programa, que passou a abranger um território mais vasto e um leque de beneficiários mais amplo. As soluções adoptadas para operacionalizar a gestão do Programa permitiram, em termos globais, ganhos de eficiência de recursos e de melhoria da eficácia das intervenções.	
Conclusões	Recomendações
A. O modelo de governação do Mais Centro reproduz o estipulado na regulamentação em vigor, em particular no que respeita à segregação de funções entre UO. Esta exigência, vertida no modelo de governação do QREN, limita a flexibilidade na afectação de recursos ao longo do ciclo de vida do Programa, com consequências na redução da eficiência na operacionalização do mesmo.	-
B. O modelo de governação do Mais Centro evidencia ainda alguma margem de flexibilidade para promover a eficiência na gestão do Programa, bem como a eficácia na gestão dos fundos comunitários.	➤ Alargar os poderes dos membros executivos da CD, proporcionando-lhes maior autonomia face aos membros não executivo, nas decisões relativas à gestão corrente do Programa.
	➤ Promover maior articulação entre a UO Controlo Interno e a Equipa de Projecto de Verificação Física e Documental no Local, no sentido de estabelecer um planeamento de actividades que evite sobreposição de acções correntes sobre os mesmos promotores e permitir ganhos em termos de eficácia e eficiência ao nível da verificação e controlo.
C. O modelo de delegação de competências em OI afigura-se como conceptualmente adequado, inclusive pela partilha de competências e recursos que proporciona entre as várias entidades envolvidas, mas tem margem para melhorias.	➤ Alargar as competências dos OI-SI nos casos em que envolve reprogramações e/ou derrogações de prazos.
	➤ Clarificar a delegação de competências quanto às tarefas e funções dos OI-CIM, bem como criar condições para facilitar e agilizar os mecanismos de operacionalização subjacentes.

Conclusões	Recomendações
D. O universo regulamentar do QREN tem sido percebido pelos principais actores como evidenciando uma complexidade acrescida.	➤ Adotar uma arquitectura regulamentar baseada em dois níveis: i) a definição de uma matriz regulamentar-base, estabelecendo as condições comuns a todos os RE; ii) a definição de RE mais simplificados e lineares.
E. A mudança no contexto económico implicou alterações regulamentares com efeito na subida das taxas de co-financiamento, em 2009, e em determinados RE e tipologias de promotores, em 2010, no sentido de aumentar o compromisso e a execução. Estas alterações colocam novos desafios, no que respeita à manutenção das taxas médias de co-financiamento associadas aos Eixos e ao cumprimento das metas de indicadores de realização e resultado.	➤ Ajustar as taxas médias de co-financiamento nas futuras aprovações, adequando-as à actual realidade financeira do Mais Centro.
	➤ Adequar, em sede de reprogramação, as metas e/ou os indicadores à evolução do compromisso existente e expectável.
F. A modalidade concursal com um período limitado para apresentação de candidaturas tem sido a privilegiada pelo Mais Centro, afigurando-se adequada em tipologias de intervenção que envolvem o estímulo à inovação, uma multiplicidade de destinatários e cuja procura é elevada. Não é, contudo, adequada para todas as tipologias de intervenção.	➤ Explorar/reforçar a utilização de outras modalidades para suscitar a apresentação de candidaturas ao Mais Centro (<i>guichet</i> aberto ou convite público), sempre que os destinatários das intervenções sejam únicos ou em número limitado, bem como em situações em que a respectiva dotação orçamental é definida <i>a priori</i> .
G. No âmbito dos sistemas de incentivos, os AAC constituem um instrumento poderoso de regulação da intensa procura registada mas, sendo definidos em termos nacionais, não têm reflectido nas condições de selectividade a adequada incorporação dos objectivos e prioridades regionais.	➤ Restringir as condições de selectividade dos AAC (em termos sectoriais, de localização em espaços sub-regionais ou nas condições de elegibilidade e avaliação de mérito) no sentido de privilegiar o apoio aos projectos que mais contribuam para os objectivos do Mais Centro em termos de competitividade regional por via do apoio às empresas.
H. Sendo reconhecida como uma mais-valia nas operações e na transparência de informação, a desmaterialização de processos e de procedimentos não significa necessariamente um menor esforço e menos trabalho para a estrutura técnica e para os promotores.	➤ Promover a disponibilização atempada às estruturas técnicas (ST e OI) dos vários módulos que integram o SI do Mais Centro, bem como o seu grau de automatização e interoperabilidade para efeitos de reporte e monitorização do Programa.

2.2:

O SISTEMA DE GESTÃO E ACOMPANHAMENTO MONTADO DÁ GARANTIAS DE EFICIÊNCIA DOS DIVERSOS CIRCUITOS DE GESTÃO E DOS DISPOSITIVOS DE CONTROLO?

1. AVALIAÇÃO

161. Pretende-se determinar em que medida os circuitos de gestão e os dispositivos de controlo adoptados se mostram eficientes, revelando um adequado compromisso entre a redução da carga administrativa, o rigoroso respeito pelo quadro jurídico nacional e comunitário e um desempenho eficiente e eficaz.
162. A aferição da eficiência dos circuitos de gestão desenvolvidos pelo Mais Centro envolve necessariamente uma abordagem sumária da operacionalização das várias fases do ciclo de vida das operações, o que constitui a parte central e de maior relevância na gestão do Programa.

163. Como referido anteriormente, a modalidade para apresentação de candidaturas que tem sido privilegiada é a concursal, com período limitado para apresentação de candidaturas. Nalgumas tipologias específicas, o lançamento de concursos é realizado conjuntamente com os restantes PO regionais do Continente, em particular nos Sistemas de Incentivos às empresas, cujo processo subjacente tem decorrido de forma regular. No que respeita à organização do trabalho, os concursos induzem uma maior irregularidade no esforço solicitado à estrutura de apoio técnico, mas facultam uma melhor organização.
164. A fase relativa à apresentação de candidaturas é precedida do registo e validação das entidades e das candidaturas no sistema de informação do Mais Centro. Uma vez disponibilizadas as ferramentas electrónicas para a submissão de candidaturas, o preenchimento dos requisitos e da informação solicitada suscitou alguns problemas no arranque do Programa, os quais têm sido gradualmente resolvidos com esclarecimentos e com os guias produzidos para o efeito.
165. A análise da aceitabilidade e admissibilidade das candidaturas é parcialmente suportada em *check-lists* que contêm itens que por vezes se repetem, estando tal facto associado aos diferentes níveis regulamentares que o QREN prevê. A eficiência desta análise exige, portanto, alguma margem de progressão se o enquadramento das elegibilidades for menos disperso. A análise de mérito é efectuada com base em grelhas de pontuação, afectas aos critérios/sub-critérios, que se encontram reflectidas no sistema de informação e adequadas à especificidade de cada procedimento. Considera-se que este processo é eficiente e apenas foram identificadas dificuldades quando os critérios não são suficientemente objectivos para permitir uma análise uniformizada por todos os técnicos; nestes casos os secretariados técnicos optaram por elaborar orientações para garantir a uniformização da análise. No caso dos Sistemas de Incentivos, verificou-se a ocorrência frequente de atrasos na disponibilização, por parte do POFC, da ferramenta electrónica de análise dos projectos – FACI - Ferramenta de Análise e Cálculo de Incentivo –, que tem de ser adaptada a cada aviso de abertura de concurso. Contudo estas situações têm sido superadas ao longo do tempo, não constituindo actualmente um problema de relevo.
166. A formalização do contrato de financiamento é a fase que aparentemente revela uma complexidade e exigências documentais acrescidas, face a anteriores períodos de programação. Os requisitos burocráticos associados à celebração destes contratos impendem sobre as estruturas de apoio técnico e sobre os promotores, gerando uma sobrecarga de trabalho não menosprezável. Tal efeito foi potenciado pela simplificação conseguida na fase de candidatura no caso das aprovações condicionadas. A obrigatoriedade de formalização de contrato permite, contudo, uma maior clarificação das obrigações das partes e das penalidades associadas em caso de incumprimento e reforça o compromisso assumido pelos beneficiários públicos e privados, contribuindo para assegurar a eficácia da aplicação dos fundos e o desempenho do Programa.
167. Algumas dificuldades evidenciadas, até há pouco tempo, na fase de certificação de despesa e no processamento de pedidos de pagamento, foram superadas pela disponibilização do correspondente módulo do sistema de informação, que se encontra a funcionar em pleno e que tem proporcionado uma relativa fluidez nas tarefas associadas.
168. As entrevistas realizadas evidenciaram que, nesta fase, o cumprimento dos normativos relativos aos mercados públicos consome uma parte substancial do período de análise. A Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do Programa, bem como outros documentos de apoio, asseguram o acesso por parte dos técnicos a informação detalhada sobre a tramitação processual necessária ao cumprimento dos normativos em vigor e as dificuldades surgidas na operacionalização dos procedimentos foram sendo atenuadas com soluções *on going*. Contudo, os requisitos em matéria de análise são exigentes e não proporcionais à complexidade ou dimensão financeira dos projectos em causa. No caso dos projectos de natureza imaterial existe, em geral, um volume significativo de documentos com valores reduzidos, os quais sobrecarregam mais a estrutura do que os projectos materiais de maior dimensão.
169. Os processos associados ao encerramento dos projectos estão também previstos nos manuais de procedimentos e na Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do Programa. Não se tendo processado qualquer encerramento de projecto até à data a que se reporta a avaliação, revela-se prematura qualquer apreciação sobre esta matéria.

170. A análise dos tempos médios de decisão constitui uma outra vertente da aferição da eficiência dos circuitos de gestão. De acordo com a maioria dos interlocutores auscultados, este é um domínio em que se observou uma evolução francamente positiva face a anteriores períodos de programação, dado que a análise das candidaturas se processa agora de uma forma mais expedita. O facto de os avisos de abertura de candidaturas assumirem uma data limite para a comunicação da decisão aos promotores dita um grau adicional de disciplina e agilidade na decisão. Contudo, os prazos não têm sido cumpridos.
171. Na comparação com os restantes PO do QREN, e tendo por base os apuramentos constantes do Boletim Informativo 6¹⁰, da responsabilidade da CTC QREN, o Mais Centro assume – a par do ON.2, que apresenta volume de candidaturas comparável – um dos lugares cimeiros quanto ao tempo médio de decisão sobre as candidaturas apresentadas – 112 dias –, superando o prazo médio previsto em cerca de 30 dias. Estes apuramentos indiciam, por conseguinte, a necessidade de intervenção por parte da AG, no sentido de reduzir o período que decorre entre a apresentação das candidaturas e a comunicação da respectiva decisão aos beneficiários.
172. O prazo estipulado para a análise das candidaturas é percebido, pela generalidade dos entrevistados, como demasiado curto para o efeito, embora a divergência do prazo efectivo face ao previsto nos avisos não seja idêntico nos diferentes RE. Com efeito os tempos médios de decisão (das candidaturas aprovadas ou reprovadas, mas excluindo as não admitidas e as desistidas, por não estarem disponíveis dados que permitam a sua quantificação) variam muito entre RE: em média foi maior (perto de 300 dias) nos RE da Economia Digital e Sociedade do Conhecimento e Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas e menor no caso da Requalificação da Rede Escolar – embora com prazos muito diferenciados nos diferentes concursos – e Parcerias para a Regeneração Urbana (em média menos de 70 dias).
173. Dos motivos que podem justificar as divergências face aos prazos previstos, destacam-se os seguintes:
- Os prazos referidos não estão expurgados dos prazos associados a pedidos de esclarecimento e execução de procedimentos associados ao CPA (não foi possível apurar a magnitude da diferença que resulta desta sobrevalorização dos prazos);
 - A sobreposição da análise de candidaturas do QREN com o encerramento do QCA III diminuiu a capacidade de resposta da estrutura técnica na análise de alguns concursos;
 - Algumas ferramentas do sistema de informação do Mais Centro foram disponibilizadas aos utilizadores com atraso, pelo que não foi maximizada a sua utilização na promoção da eficiência processual;
 - Alguns concursos implicaram um processo de concertação, que contribui para a eficácia na aplicação de fundos, mas não se compadece com os prazos previstos;
 - A CD reúne apenas quinzenalmente, pelo que a decisão também foi retardada nalguns casos por este motivo.
174. A Descrição do Sistema de Gestão e Controlo é muito sucinta e tem um híbrido do QCA III, em que subsistem vários níveis de controlo, e do modelo QREN, em que os RE exigem que a AG disponha de uma unidade interna de controlo, pelo que existe alguma indefinição de áreas de intervenção exactas. Efectivamente, no QCA III o controlo interno teve um papel efectivo de gestão, com forte interferência na avaliação e internalização de novas práticas, sendo que a maior área de risco eram os mercados públicos, a qual passou a ser uma das grandes preocupações do QREN, em paralelo com as questões ambientais, por exemplo. No actual modelo de governação, as acções de controlo desenvolvidas internamente aos Programas, por intermédio das UO com responsabilidade na matéria, não são consideradas para o esforço global de controlo do QREN, para o qual apenas são consideradas as acções desenvolvidas pelo IFDR e pela IGF, indiciando uma acrescida centralização de funções neste domínio.
175. Em termos de adequação de recursos afectos à estrutura do Mais Centro, as entrevistas efectuadas permitiram concluir que, embora a composição do secretariado técnico ainda não esteja completa (face ao previsto) e se observe alguma pressão sobre os recursos existentes em determinados momentos, verifica-se

¹⁰ Indicadores Conjunturais de Monitorização QREN, contendo informação reportada a 2009.12.31.

que a sobrecarga pontual de trabalho (associada, por exemplo, à simultaneidade de encerramento do QCA III, às necessidades de *reporte* e à análise no âmbito de alguns concursos mais complexos ou com maior volume de candidaturas), não encontra resposta num aumento de recursos afectos, mas em esforços acrescidos na organização interna, nomeadamente na adopção de novos métodos de trabalho e em medidas adicionais que promovam a flexibilidade e mobilidade de recursos.

176. Nos casos específicos da área da Comunicação e da Equipa de Projectos de Verificação Física e Documental no Local, foi referido que as equipas se encontram subdimensionadas face às tarefas e responsabilidades que lhes são atribuídas. No caso particular da Unidade de Controlo Interno, o seu alcance depende dos recursos disponíveis para as acções a desenvolver. Neste contexto, assinalam-se carências em termos de apoio jurídico especializado, na sua vertente de área técnica mais próxima das UO, por exemplo no domínio do Código de Procedimento Administrativo (CPA)/contratação pública ou na transposição de directivas comunitárias. O facto de o sistema de informação do Mais Centro não integrar ainda o módulo de Controlo Interno (que estava previsto para o mês de Setembro de 2009), fez com que a UO continuasse a funcionar com base num sistema de informação próprio, gerando um esforço acrescido aos seus recursos.
177. A eficiência da gestão tem vindo a ser reforçada à medida que a execução do Programa avança e em estreita ligação com a total operacionalização do Sistema de Informação. As actividades de monitorização integraram ainda uma forte componente de intervenção humana, para o que se está actualmente a automatizar os módulos de monitorização e acompanhamento do sistema de informação, contribuindo para uma diminuição substancial do impacte destas actividades nos recursos. Por outro lado, a estabilização dos processos de operacionalização da delegação de competências nas CIM permitirá libertar recursos que tiveram nesta fase de adaptação uma intervenção significativa na implementação do modelo.
178. Ao longo do período coberto pela avaliação, a AG do Mais Centro promoveu acções de formação tendo em vista a correcta utilização do SI pelos seus utilizadores e a integração das estruturas de apoio técnico das CIM. Foram também ministradas sessões de formação sobre Concorrência e Mercados Públicos e foram desenvolvidas sessões de esclarecimento sobre temáticas variadas no domínio da operacionalização dos fundos comunitários (como por exemplo, a conformidade com o direito comunitário em áreas específicas).
179. Finalmente, importa analisar a conformidade com os requisitos e as acrescidas exigências do sistema de monitorização QREN e as implicações que necessariamente tem em termos de procedimentos e processos implementados internamente aos Programas, tendo em vista a prestação da informação requerida pelo sistema de monitorização QREN nas suas diversas componentes: estratégica, operacional e financeira. No âmbito do sistema de monitorização do QREN, a Comissão Técnica de Coordenação (CTC QREN) é responsável pela produção, com periodicidade mensal, de uma síntese de informação agregada sobre a execução e os fluxos financeiros, bem como sobre os processos de selecção de candidaturas, do conjunto dos PO. No caso dos Programas financiados pelo FEDER, tal compilação é alimentada pela informação constante dos sistemas de informação da AG e do IFDR¹¹.
180. A recolha de informação pelo IFDR implicou a prévia definição e estabelecimento de conceitos e mecanismos similares em todos os Programas, no sentido de uniformizar o *output* dos respectivos sistemas de informação. O processamento da informação tem, contudo, enfrentado algumas dificuldades, que são inerentes às fases iniciais da preparação de um novo instrumento. No que respeita à fiabilidade dos dados, a informação financeira afigura-se como mais fiável e credível do que a informação relativa aos concursos/às candidaturas, onde frequentemente se observam algumas lacunas ou incorrecções nos dados reportados. Relativamente à pertinência da informação recolhida, a prioridade tem sido atribuída à operacionalização das ferramentas de base, após o que se deverá proceder à revisão da informação solicitada, no sentido de aferir a sua pertinência e proceder a uma afinação do seu conteúdo. A este

¹¹ A informação disponibilizada mensalmente pelo IFDR à CTC QREN abrange os indicadores conjunturais de monitorização constantes dos boletins trimestrais, incluindo informação sobre os processos de selecção (concursos e prazos para apresentação de candidaturas) e sobre os fluxos financeiros (pedidos de pagamento e transferências da CE). Numa base trimestral, é ainda providenciada informação sobre a execução financeira, com base na lista de operações financiadas, bem como informação relativa a indicadores físicos, na óptica do compromisso e da realização, tendo por base indicadores comuns da CE e nacionais. Finalmente, é coligida informação numa base anual e reportada ao final do ano, tendo em vista a uniformização da informação constante dos relatórios anuais dos Programas.

propósito, a opinião dos actores auscultadas no âmbito da presente avaliação vai no sentido de que a informação solicitada é manifestamente excessiva. A adequada automatização do reporte deverá contudo diminuir a carga que estes procedimentos têm colocado sobre a estrutura técnica.

181. No que diz respeito à elaboração, disponibilização e publicação do Boletim informativo trimestral (Indicadores Conjunturais de Monitorização do QREN) reconhece-se a mais-valia da publicação, no sentido de tornar transparente e acessível alguns dos domínios-chave da execução dos PO. Este foi um domínio que assumiu uma evolução positiva face aos anteriores períodos de programação.
182. Em síntese, os novos requisitos da *accountability* da política estrutural prosseguida pelo QREN revestem-se, por conseguinte, de novas exigências em termos de recolha e de gestão da informação relativa às candidaturas e aos projectos co-financiados, o que teve, naturalmente, repercussões na organização interna do Mais Centro. No seguimento de uma fase pautada pela "estabilização na informação", a que a AG do Programa respondeu favoravelmente, avança-se agora para o "reporte automático", sendo ainda em número limitado os Programas que procedem à monitorização de forma automática e sendo expectável que o Mais Centro venha a integrar em pleno este grupo muito em breve. A interoperabilidade entre sistemas de informação constitui, aliás, uma ferramenta preciosa no intercâmbio da informação de base à monitorização do QREN. A generalização de tal funcionalidade relativamente aos sistemas de informação do Programa, dos OI e da autoridade de certificação constituirá um novo factor de progresso e de facilitação dos mecanismos de monitorização.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
A operacionalização do Mais Centro ao longo das várias fases do ciclo de vida das operações e dos projectos revela que aquelas têm decorrido com relativa regularidade e de acordo com as expectativas na fase de arranque e na fase inicial de execução do Programa.	
Conclusões	Recomendações
A. A apresentação e submissão de candidaturas são mais simples do que o verificado em anteriores períodos de programação.	-
B. A análise de mérito das candidaturas tem por base grelhas de pontuação, afectas aos critérios de selecção pertinentes. Subsistem algumas dificuldades quando os critérios são de natureza mais qualitativa, situações em que são disponibilizadas orientações gerais para facultar uma análise uniforme por parte dos técnicos.	-
C. A celebração do contrato de financiamento é a fase que aparentemente revela uma complexidade e exigências documentais acrescidas face a anteriores períodos de programação. A contratação formal dos apoios permite contudo clarificar as obrigações dos beneficiários e contribui para assegurar a eficácia e o desempenho do Programa.	-
D. Na fase de certificação de despesa e de processamento dos pedidos de pagamento, o cumprimento dos normativos relativos aos Mercados Públicos consome uma parte substancial do esforço desenvolvido pelas equipas de apoio técnico.	➤ Avaliar a possibilidade de simplificar os processos de verificação do cumprimento dos normativos relativos aos Mercados Públicos nos casos de procedimentos por ajuste directo em função do valor, o que permitirá maior celeridade nas verificações e maior eficiência do sistema.

Conclusões	Recomendações
E. A disponibilização dos vários módulos do sistema de informação tem sido progressiva, ainda que nem sempre em tempo útil, e tem facilitado as tarefas que lhes estão associadas, garantindo progressos na eficiência dos processos de gestão.	➤ Garantir uma disponibilização atempada e devidamente testada dos módulos do SI, à medida que se verificam as necessidades da sua utilização, no sentido de permitir maximizar os ganhos de eficiência proporcionados pelo sistema.
F. O tempo médio de decisão sobre as candidaturas tem sido, em média, significativamente superior ao previsto nos avisos de concurso, muito embora a maioria dos entrevistados, quer por parte dos OI, quer por parte da AG, percepcione o prazo estipulado para a análise das candidaturas como demasiado curto.	➤ Libertar recursos para fazer face a fases específicas da análise de candidaturas, promovendo uma maior eficiência na execução dos processos, bem como adoptar prazos de análise de mais realistas. ➤ Promover uma melhor planificação do lançamento de concursos e maximizar a eficiência que o SI pode gerar.
G. No que respeita à adequação dos recursos afectos à estrutura de apoio técnico do Programa, observa-se alguma pressão sobre os mesmos em determinadas fases da operacionalização.	➤ Promover uma maior flexibilidade e mobilidade na afectação dos recursos humanos, no sentido de adaptar a estrutura técnica ao ciclo de vida do Programa e de fazer face aos períodos de sobrecarga de trabalho em determinadas áreas específicas (assegurando igualmente o princípio da segregação de funções). ➤ Promover um esforço acrescido na organização interna, em estreita ligação com a completa operacionalização do SI (módulos de monitorização e acompanhamento) e a necessária formação dos seus utilizadores.
H. Os novos requisitos na recolha e compilação da informação de base relativa à performance dos PO implicaram a uniformização do <i>output</i> produzido pelos sistemas de informação autónomos. A compilação da informação para o reporte tem sobrecarregado a estrutura técnica.	➤ Avançar rapidamente para uma lógica de "reporte automático", que deverá também proporcionar uma acrescida eficiência dos recursos. A "automatização" do reporte implica a total operacionalização dos módulos que permitem apurar a informação sujeita a reporte e a interoperabilidade entre sistemas (Mais Centro e IFDR).
I. Foram identificadas nalgumas áreas carência de recursos humanos (Comunicação e da Equipa de Projectos de Verificação Física e Documental no Local), bem como a necessidade de apoio jurídico especializado no Controlo Interno.	➤ Avaliar a capacidade e pertinência de assegurar maior afectação de recursos às áreas referidas (eventualmente com reafectação entre áreas ou através de apoio de outros secretariados em questões específicas ou picos de trabalho, assegurando naturalmente o princípio de segregação de funções).

2.3:

OS MECANISMOS DE DIVULGAÇÃO UTILIZADOS PARA SUSCITAR A APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURAS REVELAM-SE ADEQUADOS, NOMEADAMENTE NO QUE SE REFERE À DIVULGAÇÃO DOS APOIOS JUNTO DO PÚBLICO-ALVO?

1. AVALIAÇÃO

183. O *Plano de Comunicação do Mais Centro*, aprovado pela Comissão Europeia em Março de 2008, assumiu como desígnio a concretização de três grandes objectivos: i) criar e sedimentar uma percepção favorável

dos Fundos Comunitários; ii) promover o envolvimento emocional do cidadão na construção de uma Europa cada vez mais unida e solidária; iii) assegurar que a informação sobre o Mais Centro é clara e acessível a todos os potenciais interessados, respeitando o princípio da igualdade de oportunidades e adaptada a todos os públicos relevantes, de forma a mobilizar a sua participação.

184. Este Plano assumiu também três grupos de intervenção, ou públicos-alvo, como destinatários prioritários a atingir de modo a promover a notoriedade do Programa: i) a opinião pública; ii) os órgãos de comunicação social; iii) os beneficiários potenciais e finais (organismos da administração pública central e local, organizações profissionais e não governamentais, parceiros económicos e sociais, agentes económicos e o sistema científico e tecnológico).
185. A estratégia de comunicação foi consubstanciada num programa de acções destinadas, entre outros aspectos, a assegurar a divulgação do Programa junto dos potenciais beneficiários, com os objectivos específicos de estimular a emergência de projectos e tornar acessíveis as regras e os procedimentos do Programa. Estão previstas as seguintes tipologias de acções: eventos/seminários/sessões de divulgação; site Internet; assessoria de imprensa; publicidade; Web-TV; publicações.
186. Segundo os Relatórios de Execução, os objectivos anuais definidos têm sido cumpridos. No que respeita aos indicadores de acompanhamento das acções de comunicação, em 2009 apenas dois não tinham atingido mais de 50% das metas para 2013, enquanto, pelo contrário, em quase metade dos indicadores as metas inicialmente previstas foram já ultrapassadas.
187. Os únicos atrasos registados nas acções de comunicação prendem-se, por um lado, com a criação da *newsletter* electrónica, que devia ter sido implementada em 2008, o que não se concretizou devido à demora na criação da nova versão do site do Mais Centro e, por outro lado, com a aquisição de "espaços Mais Centro" em jornais e revistas, através de parcerias com os meios de comunicação social regionais e locais, que até ao final de 2009 também não se tinham concretizado. Embora os Relatórios de Execução sejam omissos relativamente a esta questão, regista-se igualmente que a criação de uma Web-TV, prevista no Plano de Comunicação com arranque no 2.º trimestre de 2009, também não foi implementada.
188. A apreciação feita pela AG sobre a implementação dos mecanismos de divulgação do Programa é, de um modo geral, bastante positiva, frisando que, relativamente à experiência do PO Regional do Centro (2000-2006), no actual período de programação a função comunicação ganhou uma maior relevância estratégica.

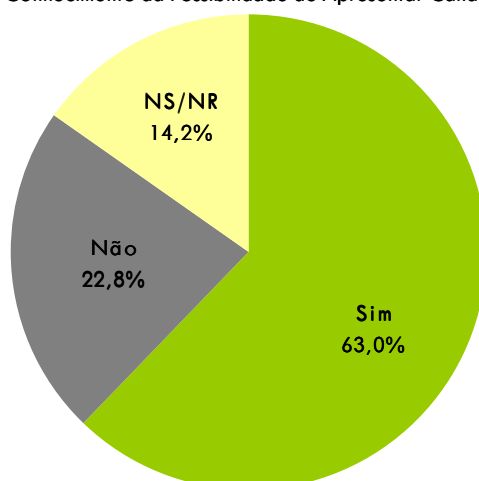
**Quadro 16. Indicadores Quantitativos do Plano de Comunicação –
Metas Previstas para 2007-2013 versus Total de Acções Executadas (2007 a 2009)**

Acções de Comunicação	Indicadores Quantitativos	Metas Previstas 2007-2013	Execução 2007-2009
Serviços			
Web site	N.º de visitantes	400.000	270.967
Newsletter online	N.º de <i>newsletters</i> publicadas	30	8
	N.º de subscrições	1.000	1.050
Assessoria de imprensa	N.º de comunicados de imprensa	50	55
	N.º de notícias publicadas	1.000	1.171
	N.º de esclarecimentos feitos à comunicação social	250	137
Atendimento ao público	N.º de pedidos de esclarecimento	600	2.334
Produtos			
Publicações	N.º de publicações	10	6
Publicidade	N.º de anúncios	15	18
Produtos promocionais	N.º de produtos	15	24
Eventos			
Sessões de divulgação	N.º de sessões	100	58
	N.º de participantes	5.000	3.879
Sessões públicas	N.º de sessões	50	22
	N.º de participantes	3.000	2.151

Fonte: Relatório de Execução Anual do Mais Centro 2009 (2010)

189. Apesar dos resultados obtidos, é necessário referir que se verifica uma evidente escassez de recursos humanos afectos a esta área. Até à presente data, está apenas uma técnica, com formação em jornalismo, associada a esta função, que acumula com a gestão e implementação das acções de comunicação da CCDRC (embora estas últimas representem uma parte pouco significativa do trabalho desenvolvido). Esta condicionante deverá ser superada, estando prevista a contratação de mais dois técnicos especializados.
190. No que respeita aos indicadores orçamentais, é possível concluir que os recursos financeiros têm sido suficientes para a implementação da estratégia de comunicação, uma vez que a despesa gasta tem sido sistematicamente inferior à dotação programada (42,5% em 2008, 83,3% em 2009). Tendo em consideração que um dos tipos de despesa com maior peso na implementação do Plano de Comunicação está associado à cedência de espaços para a realização de eventos, importa referir que a articulação com os promotores tem contribuído para reduzir os custos previstos.
191. Para além dos bons resultados relativamente aos principais indicadores de procura associados aos meios de divulgação utilizados – visitas ao *website*, subscrição da *newsletter*, participação em sessões de divulgação e pedidos de esclarecimento através da linha de atendimento –, existe também a percepção, decorrente do contacto directo com os promotores de candidaturas, de que o nível médio de conhecimento do Programa e dos RE é elevado, particularmente por parte das empresas. Contudo, relativamente a outras tipologias de beneficiários – por exemplo, as autarquias –, há a noção de que as acções de comunicação do Programa poderiam contribuir mais para reorientar a procura, de modo a que esta se adequasse melhor às tipologias de operações elegíveis no Mais Centro, ou noutros programas do QREN.
192. Neste sentido, deve referir-se o papel importante que os ST têm tido na divulgação das oportunidades oferecidas pelo Mais Centro, através dos múltiplos contactos estabelecidos com os potenciais beneficiários e em sessões de esclarecimento realizadas junto das associações empresariais, dos municípios e de agências de desenvolvimento regional, entre outras entidades, em articulação com os OI.
193. Da parte dos promotores de candidaturas, a avaliação da adequação dos meios de divulgação adoptados para que tomem conhecimento da possibilidade de apresentar candidaturas é maioritariamente positiva (63%), embora uma parte importante (22,8%) manifesta uma opinião contrária.

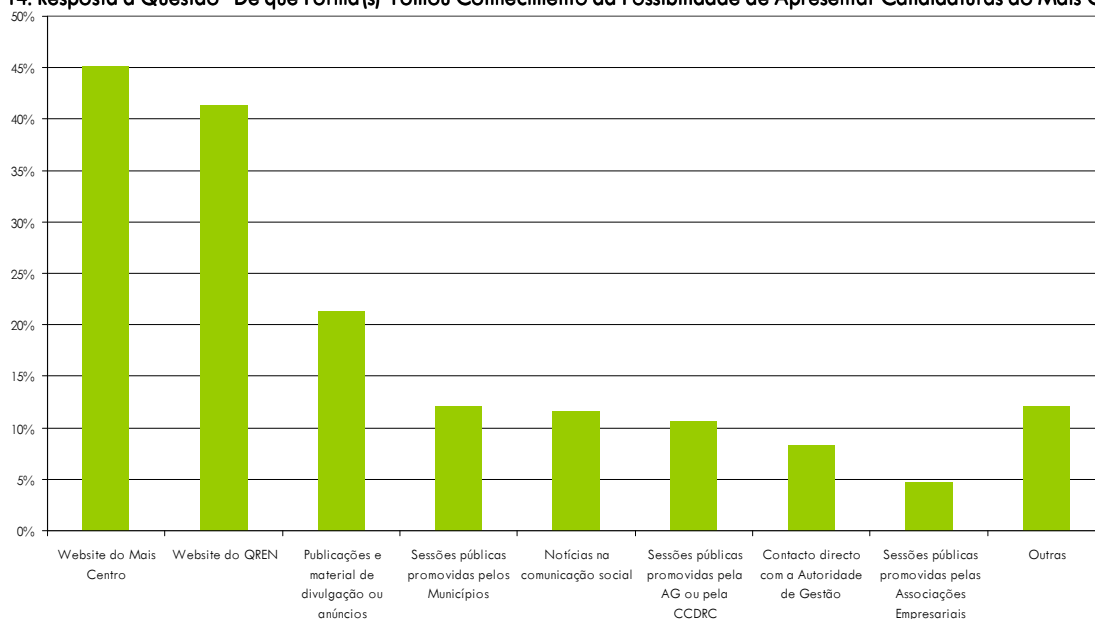
Figura 13. Resposta à Questão "Considera que os Meios de Divulgação do Mais Centro são Adequados para que os Potenciais Beneficiários Tomem Conhecimento da Possibilidade de Apresentar Candidaturas?"



Fonte: Inquérito aos Beneficiários do Mais Centro (Junho e Julho de 2010)

194. De modo a identificar os meios de divulgação com maior impacto junto dos potenciais beneficiários, foi colocada uma questão no inquérito sobre a(s) forma(s) como tomaram conhecimento da possibilidade de apresentar candidaturas ao Mais Centro.

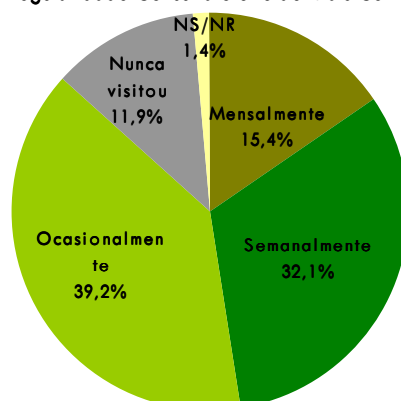
Figura 14. Resposta à Questão "De que Forma(s) Tomou Conhecimento da Possibilidade de Apresentar Candidaturas ao Mais Centro?"



Fonte: Inquérito aos Beneficiários do Mais Centro (Junho e Julho de 2010)

195. No caso dos meios de divulgação mais personalizados ou dirigidos a públicos-alvo específicos, apenas são referidos por uma pequena parte da amostra em cada uma destas tipologias de entidades e têm uma expressão global mais reduzida. Não obstante, é interessante analisar a segmentação de respostas por tipologia de beneficiário: como espectável, as sessões públicas promovidas pelas associações empresariais tiveram maior efeito junto das empresas e das suas associações; as sessões promovidas pelos municípios foram mais eficazes junto de fundações, associações e outras entidades colectivas (públicas ou privadas) sem fins lucrativos; enquanto as sessões promovidas pela AG ou pela CCDRC tiveram maior impacto junto dos municípios e suas associações. Importa ainda referir que, relativamente a outras formas de tomar conhecimento destas possibilidades, 3,5% dos beneficiários referiram os contactos directos com as autarquias e as com CIM.
196. Da análise das respostas obtidas, é possível verificar a importância que a divulgação de informação através da Internet tem tido na comunicação com os beneficiários, designadamente através dos *websites* do Mais Centro e do QREN. Outros meios de divulgação com resultados transversalmente positivos são as publicações, materiais de divulgação e anúncios.
197. A importância do *website* é também confirmada na resposta à questão sobre a regularidade da visita, sendo de registar que apenas uma pequena parte (11,9%) dos beneficiários nunca visitou o *website*, enquanto perto de metade (47,5%) visita com uma frequência semanal ou mensal.

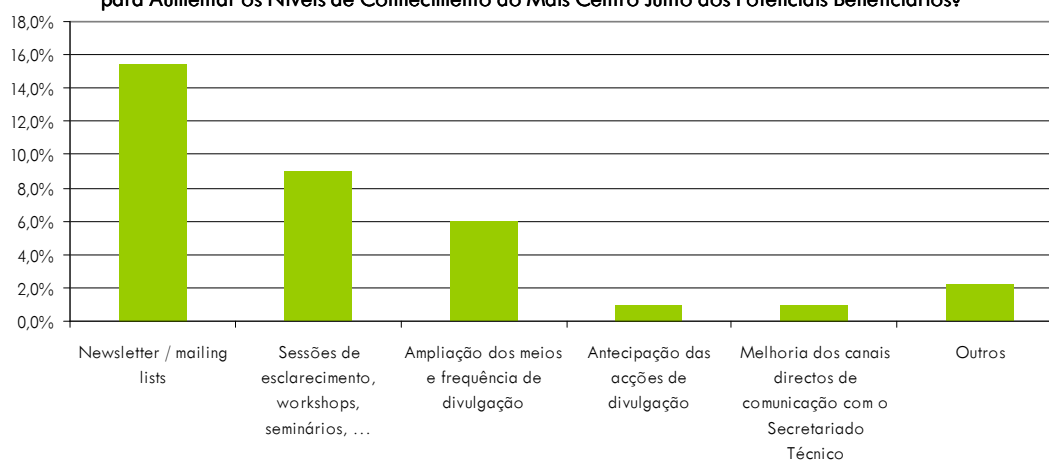
Figura 15. Resposta à Questão "Com que Regularidade Consulta o Site do Mais Centro na Internet (www.maiscentro.qren.pt)?"



Fonte: Inquérito aos Beneficiários do Mais Centro (Junho e Julho de 2010)

198. A assiduidade das visitas ao website está relacionada em grande medida com o tipo de informação que é aí disponibilizada e a forma como está apresentada. A partir da página principal do website, os beneficiários podem aceder directamente a uma área dedicada aos avisos de concursos, onde se encontra ligações para o "Quadro Geral dos Concursos Abertos", para o "Balcão Permanente" associado à contratualização e para listagens dos concursos abertos por Eixo. Estas listagens têm associada informação sobre as datas de abertura e encerramento dos concursos e permitem descarregar em formato pdf os documentos correspondentes aos Avisos de Concurso e respectivos anexos. A mesma informação encontra-se igualmente disponível relativamente aos concursos encerrados. Importa também referir que a abertura de concursos é também destacada na página de entrada no website e na página de "Notícias".
199. O site oferece ainda muitas outras funcionalidades, como a disponibilização de documentação, o acesso aos RE, a informação sobre contratualização e EEC, as listagens dos projectos aprovados, assim como acesso ao Módulo de Beneficiários do SI Mais Centro, entre outras ligações úteis.
200. Relativamente a outras acções que poderiam ser desenvolvidas para aumentar os níveis de conhecimento sobre o Mais Centro junto dos seus potenciais beneficiários, uma parte significativa dos beneficiários referiu o envio de *newsletters* e informação sobre abertura de concursos através de listas de correio electrónico, o que indicia que, apesar da evolução positiva do número de subscritores da *newsletter* do Mais Centro, existe ainda uma ampla margem de progresso neste domínio.
201. Outras sugestões referidas com mais frequência estão relacionadas com a realização de eventos de divulgação e esclarecimento dirigidos aos potenciais beneficiários. Contudo, é interessante assinalar que o maior número de sugestões deste tipo tem origem em empresas, o que deve ser relativizado atendendo ao facto que, entre 2007 e 2009, terem sido realizadas 30 sessões de esclarecimentos dirigidas a este público-alvo, que contaram no total com cerca de 2.000 participantes.

Figura 16. Resposta à Questão "Que Outras Acções Poderiam ser Desenvolvidas para Aumentar os Níveis de Conhecimento do Mais Centro Junto dos Potenciais Beneficiários?"



Fonte: Inquérito aos Beneficiários do Mais Centro (Junho e Julho de 2010)

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
O Plano de Comunicação tem sido implementado, em traços gerais, conforme o previsto, apresentando indicadores de acompanhamento bastante positivos, considerando-se que os mecanismos de divulgação que têm vindo a ser utilizados são adequados ao objectivo de suscitar a apresentação de candidaturas.	
Conclusões	Recomendações
A. Preferência dos meios electrónicos para a divulgação junto do público-alvo e para obtenção da informação pelos beneficiários.	-
B. Os recursos financeiros têm sido suficientes para a implementação da estratégia de comunicação.	-

Conclusões	Recomendações
C. A inexistência de uma <i>newsletter</i> durante um longo período após a entrada em vigor do Programa – por atrasos na sua implementação – constitui uma fragilidade da estratégia de comunicação para muitos beneficiários, que continuam a não ter conhecimento da sua existência.	➤ Alargar a lista de subscritores da <i>newsletter</i> a todas as entidades registadas no Mais Centro.
D. O Plano de Comunicação excedeu já uma parte significativa das metas inicialmente propostas.	➤ Rever e reprogramar as metas associadas ao Plano de Comunicação, designadamente os indicadores em que foram atingidas ou ultrapassados em 50% a execução programada.
E. Escassez de recursos humanos afectos à área da comunicação.	➤ Concretizar o reforço programado dos recursos humanos afectos à implementação da estratégia de comunicação.
F. Procura (candidaturas) pouco adequada às tipologias de operações elegíveis no Mais Centro.	➤ Realizar acções de comunicação – p.e. sessões de esclarecimento aos potenciais beneficiários, em conjunto com as AG de outros PO – no âmbito dos RE que denotem maiores fragilidades – em particular nos RE Ciclo Urbano da Água e RE Gestão Activa de Espaços Protegidas e Classificados –, que contribuam para reorientar a procura, de modo a que esta se adeque melhor às tipologias de operações elegíveis no Mais Centro ou noutros programas do QREN.

2.4: OS CRITÉRIOS DE SELECÇÃO APROVADOS ESTÃO A SER OS MAIS ADEQUADOS FACE AOS OBJECTIVOS E METAS DEFINIDOS?

1. AVALIAÇÃO

202. Pretende-se avaliar a adequação dos critérios de selecção constantes dos RE aplicáveis aos Mais Centro relativamente aos objectivos e metas definidos nos Eixos. Neste sentido, a configuração regulamentar do Mais Centro e, em particular, os critérios de selecção de candidaturas adoptados constituem condições decisivas para a efectiva articulação e adequação entre os objectivos das operações e os objectivos do Programa e deverão concorrer para alcançar as suas metas e o desempenho global.
203. A operacionalização dos POR no âmbito do QREN encontra-se ancorada num conjunto de RE transversais, que abarcam uma multiplicidade de tipologias e diversidade de territórios e especificam os critérios de selecção que deverão estar na base da análise do mérito das candidaturas. Em face da variedade de condições e situações observadas a nível regional, esta tentativa de uniformização dos critérios de selecção a adoptar promove uma base de harmonização entre os PO regionais do Continente, mas não garante necessariamente uma resposta adequada aos desafios presentes em cada território e plasmados nos documentos de programação, sobretudo num contexto em que os PO foram elaborados previamente aos RE e não em simultâneo.
204. É ainda pertinente referir que a análise do mérito dos projectos representa apenas uma das componentes da selectividade das operações candidatas ao Programa, não constituindo, por conseguinte, o garante do cumprimento dos objectivos e metas previstos em sede de programação. Em primeira instância, é necessário que os RE incluam tipologias que permitam captar projectos com potencial para contribuir para os objectivos delineados e que os avisos lançados pela AG incluam essas tipologias. Numa segunda fase, o alcance dos objectivos é determinado pelo volume e qualidade da procura dirigida às tipologias a concurso, bem como pelas condições de admissibilidade de promotores e projectos. Finalmente, o rigor e a

exigência adoptados na fase de análise de mérito das candidaturas admitidas – para o que efectivamente concorrem os critérios de selecção – são também determinantes da eficácia de um Programa financiador. O exercício de avaliação desenvolvido para responder à presente questão circunscreve-se, por conseguinte, a esta última fase, sendo que o alcance dos objectivos e metas do Programa dependerá ainda das condições subjacentes à aprovação e da efectiva implementação dos projectos seleccionados.

205. Não estando disponível informação sobre o potencial contributo dos projectos não aprovados, por razões que se prendem com a análise de mérito para os objectivos e metas do Programa – no sentido de os comparar com os aprovados em sede de mérito –, a EA optou por realizar um exercício de coerência de natureza mais conceptual, focalizado na perspectiva de adequação dos critérios de selecção às prioridades, aos objectivos e aos indicadores de resultado do Mais Centro.
206. Assim, com o intuito de avaliar a forma de articulação entre a fase de análise de mérito dos projectos e os objectivos do Programa, foi delineada uma matriz de cruzamento entre os critérios de selecção associados a cada RE e os objectivos gerais e específicos, bem como com os indicadores de resultado, do respectivo Eixo enquadrador. O exercício desenvolvido teve por objectivo aferir o grau de articulação e o potencial de contribuição dos 186 critérios de selecção visados para o alcance dos objectivos e metas quantificadas do Mais Centro¹². Para este efeito, e tendo em consideração os elementos de apreciação associados a cada critério, foi definida uma escala de classificação simplificada em dois níveis:
- **++** quando o critério em questão contribui de forma directa e explícita para os objectivos gerais e específicos, bem como para o alcance das metas previstas para os indicadores de resultado – contribuindo para pelo menos um indicador – dos Eixos em que se inserem os RE;
 - **+** quando o critério em questão contribui, ainda que de forma menos evidente e dominante, para os objectivos gerais e específicos e/ou respectivos indicadores de resultado dos Eixos em que se inserem os RE.
207. Os resultados do exercício desenvolvido são apresentados no Volume de Anexos (Anexo VII). A título ilustrativo, apresenta-se a matriz que articula os objectivos/indicadores associados ao Eixo 4 com os critérios de selecção constantes do RE "Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos - Acções Materiais".

Quadro 17. Critérios de Selecção do RE "Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos - Acções Materiais"

EIXO 4 - Protecção e Valorização Ambiental			(RNTm)				
Objectivo Geral	Objectivos Específicos do Eixo	Indicadores de Resultado	RNT m1	RNT m2	RNT m3	RNT m4	RNT m5
Proteger e val. os recursos naturais e minorar os efeitos de pol. existentes	Reabilitação e conservação da rede hidrográfica	Linhas de água intervençionados (km)					
	Protecção e valorização de áreas sensíveis (rede natura, biodiversidade, orla costeira)	Áreas sensíveis reabilitadas (%)					
		Entidades lic. pelo ICN com act. nas áreas prot. no âmb. do programa Turismo da Natureza (%)					
	Inter. no domínio do ciclo urbano da água, com vista a completar redes de abast. de água e de dren. e trat. de águas residuais	População suplementar servida por sistemas de abastecimento de água intervençionados (%)					
		População suplementar servida por sistemas drenagem esgotos intervençionados (%)					
	Prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos	População abrangida por sistemas de protecção de riscos (n.º)	++	+	++	++	++

Critérios:

RNTm1 - Contribuição para os objectivos e metas do Programa Operacional

RNTm2 - Operações que contemplem a candidatura conjunta de vários municípios ou de várias associações humanitárias de bombeiros, respectivamente a centros municipais de protecção civil e correspondentes sistemas de gestão e a equipamentos dos agentes de protecção civil

RNTm3 - Operações que contemplem a resolução das vulnerabilidades do território em termos de infra-estruturas e equipamentos de protecção civil

RNTm4 - Operações que contemplem o aumento da capacidade de intervenção e a rapidez da resposta

RNTm5 - Operações com carácter inovador para a protecção civil, numa lógica de eficácia e de eficiência dos serviços

Fonte: Avisos de Concursos do RE "Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos - Acções Materiais" do Mais Centro (2010)

¹² De assinalar que a análise desenvolvida assumiu como objecto os critérios de selecção, não desagregando a análise ao nível de sub-critérios, muito embora estes tenham sido tomados em consideração no exercício.

208. Não obstante as especificidades evidenciadas pela diversidade dos critérios de selecção associados aos vários RE/Eixos, uma primeira conclusão que se retira da análise é que a totalidade dos objectivos do Mais Centro especificados em sede de programação é visada, com uma maior ou menor expressão, pelos critérios de selecção adoptados. Numa abordagem mais detalhada, poder-se-á ainda concluir pela:

- Coexistência de situações muito díspares na estrutura e na natureza dos critérios de selecção, sendo que, em paralelo com critérios transversais e sem associação directa com os objectivos e as metas do Eixo/Programa (como por exemplo, o "*Nível do impacto actual e futuro sobre a despesa pública*"), coexistem critérios globalmente bem delineados, focando e abrangendo objectivos e metas definidas para o Eixo/Programa, sob multifacetadas vertentes (sendo o caso mais evidente o critério "*Contributo para os objectivos do PO*");
- Predominância, em cada RE individualmente considerado, de critérios "*direccionados*" para um dos objectivos específicos do Eixo em que se insere e correspondentes metas quantificadas face a critérios que contribuem para uma multiplicidade de objectivos/indicadores do Eixo correspondente, evidenciando uma focalização dos critérios para a selecção dos projectos que mais contribuem para os objectivos; os SI – *SI Q&I PME* e *SI I&DT* – constituem uma excepção nesta matéria, uma vez que na generalidade das tipologias predominam critérios que potencialmente se articulam simultaneamente com vários objectivos e indicadores de resultado do Eixo;
- Existência de critérios que, embora enfatizando características e factores a privilegiar na análise e hierarquização das candidaturas individualmente consideradas, não se afiguram como imediata e directamente associáveis a objectivos e metas do Eixo, visando antes o alcance de objectivos globais ou a aderência a princípios orientadores do Programa e do QREN (como sejam os critérios "*Efeito multiplicador dos fundos comunitários*", "*Sustentabilidade financeira dos projectos*", "*Grau de inovação e de demonstração das acções candidatas a co-financiamento*" ou "*Contributo positivo do projecto em matéria de igualdade de oportunidades*");
- Manutenção transversal de critérios de selecção idênticos ou muito semelhantes entre tipologias de projectos com a mesma natureza, procedendo-se, naturalmente, à sua diferenciação em termos sectoriais, assumindo como exemplo o critério "*Qualidade intrínseca da operação/do projecto*" ou "*Caracterização do impacto e abrangência do projecto*";
- Existência de critérios que confluem para os objectivos gerais do Eixo, embora sem tradução quantitativa em objectivos específicos e indicadores associados, de que são exemplo o "*Contributo para o cumprimento dos objectivos e metas previstas no PO, no PERSU II e nos Planos multimunicipais, intermunicipais e municipais de acção aplicáveis*" e "*Incidência em áreas deficitárias em infra-estruturas e equipamentos de gestão de resíduos sólidos urbanos*", deixando transparecer o facto, já referido noutras questões de avaliação, de o próprio Eixo não contemplar um objectivo específico e metas direccionados para a questão da gestão dos resíduos.

209. Numa perspectiva de análise por Eixo, salienta-se:

- Eixo 1: Pauta-se por uma multiplicidade de situações regulamentares, onde RE que apresentam critérios que se consideram bem definidos em face dos objectivos visados pelo Eixo (assumindo como exemplos, o *Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica*, bem como o *Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas*) coexistem com RE que são menos expressivos no que toca à articulação directa entre os critérios de selecção e os objectivos visados pelo Eixo (por exemplo, o *Apoio a Acções Colectivas*), dada a multiplicidade e a natureza das tipologias abrangidas, que confluem para a disseminação de resultados e potenciam o alcance dos objectivos do Programa;
- No caso particular dos SI, considera-se, em termos globais, que os RE apresentam critérios que permitem seleccionar projectos que contribuem para os objectivos prosseguidos pelos Eixos e para os indicadores de resultados visados; ainda assim, coexistem critérios muito relevantes para a análise das candidaturas individualmente consideradas embora não contribuindo directamente para alguns dos indicadores do Eixo (por exemplo, "*sustentabilidade financeira*"). Uma análise focada em cada um dos SI revela situações distintas. No *SI Q&I PME*, particularmente no caso dos *Projectos Individuais ou em Cooperação* os critérios são mais focalizados nos objectivos\indicadores do Eixo, ao passo que, pela

sua natureza, nos *Projectos Conjuntos - Outras Tipologias*, os critérios se articulam com vários objectivos/indicadores. No *SI Inovação*, todas as tipologias apresentam critérios bem definidos face aos objectivos visados pelo Eixo, articulando-se de forma directa e explícita com um dos objectivos e respectivos indicadores. Finalmente, o *SI I&DT* apresenta situações distintas: as tipologias *Projectos Demonstradores, Núcleos e Centros de I&DT*, revelam menos consistência na articulação directa entre os critérios de selecção e os objectivos visados pelo Eixo, enquanto em tipologias tais como *Projectos de I&DT Colectiva ou Projectos Mobilizadores* é mais directa e evidente a relação entre os critérios definidos e os objectivos e indicadores visados;

- Eixo 2: No que respeita à Política de Cidades, ambos os RE revelam uma combinação, por um lado, de critérios focalizados, direccionados e imediatamente associáveis aos objectivos do Eixo (como exemplo: "*Qualidade do Programa de Acção*") e, por outro lado, critérios que, embora relevantes para a análise das candidaturas individualmente consideradas, não são directamente alocáveis aos objectivos do Eixo, mas antes aos objectivos globais e princípios orientadores do QREN ("*Efeito multiplicador dos fundos comunitários*", por exemplo). No que se refer ao RE *Mobilidade Territorial*, os critérios definidos contribuem de forma focalizada e sustentada para o terceiro objectivo específico do Eixo, o que se considera adequado, dadas as tipologias a apoiar no âmbito deste RE;
- Eixo 3: O panorama global evidenciado pelos RE enquadrados neste Eixo revela que, em regra, os critérios de selecção contribuem para os objectivos gerais especificados, muito embora, nalguns casos, não sejam imediatamente associáveis aos respectivos objectivos específicos nem revelem uma tradução quantitativa nos indicadores associados. É o caso, por exemplo, dos critérios respeitantes aos RE na área da Cultura, bem como o relativo a *Equipamentos para a Coesão Local*. Os RE relativos à Saúde e Rede Escolar, por seu turno, revelam uma combinação de critérios bem definidos e directamente associáveis a objectivos gerais e específicos do Eixo com critérios que, embora relevantes para a análise das candidaturas individualmente consideradas, não assumem aquelas características;
- Eixo 4: A generalidade dos critérios adoptados pelos RE do Eixo revelam uma focalização adequada para os objectivos específicos correspondentes. É o caso dos RE *Ciclo Urbano da Água, Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados e Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos*. Em paralelo, estão também presentes nos RE do Eixo alguns critérios que não confluem necessariamente para os objectivos do mesmo, visando antes o alcance de objectivos globais ou a aderência a princípios orientadores do Programa e do QREN, como sejam os critérios "*Acções de carácter de sustentabilidade ou demonstração*" ou "*Âmbito territorial, com prioridade para projectos supramunicipais*";
- Eixo 5: Também neste Eixo a coexistência de dois tipos de critérios de selecção é evidente: o RE *Promoção e Capacitação Institucional* prevê a adopção de critérios directamente associados aos objectivos do Eixo, o mesmo sucedendo com alguns critérios do *Sistema de Apoio à Modernização Administrativa*; neste último RE, estão ainda presentes critérios de natureza transversal, como sejam o "*Grau de inovação ou de utilização de boas práticas*".

- 210. Na base da diversidade de situações evidenciadas, residirá certamente o facto de os RE terem sido definidos sob uma matriz que se pretendia transversal e relativamente uniforme aos PO regionais do Continente, bem como o facto de o enquadramento regulamentar ter sido delineado numa fase posterior à definição do PO. Não obstante, pode-se concluir que os critérios de selecção adoptados para a operacionalização da análise de mérito dos projectos candidatos cobrem, de forma abrangente, os objectivos estabelecidos e as metas quantificadas para os indicadores de resultado dos Eixos do Mais Centro, visando, de igual modo, o alcance dos objectivos mais globais do Programa e dos princípios orientadores do QREN.
- 211. A coexistência, no mesmo RE, de critérios mais direccionados para o cumprimento dos objectivos e metas do Eixo correspondente, de critérios que asseguram um conjunto de condições de avaliação da qualidade e coerência dos projectos apresentados e, ainda, de critérios mais transversais que visam o alcance dos objectivos mais globais do Programa e/ou dos princípios orientadores do QREN – de que são exemplo "*Maturação da estratégia e rapidez de arranque das acções*" ou "*Acções com carácter de auto-sustentabilidade ou de demonstração*" – revela-se pertinente, uma vez que todas estas dimensões

concorrem para a selecção de projectos com potencial contributo para os grandes objectivos do Programa.

212. Do ponto de vista da eficácia do Programa, o que se deve assegurar é que não exista um desequilíbrio entre estas dimensões (seja no número de critérios, seja, sobretudo, na ponderação que lhes é atribuída) que ponha em causa os seus objectivos e metas. Com efeito, nos RE em que os critérios de natureza transversal assumem grande preponderância – como sucede, por exemplo, no caso das Acções de Valorização e Qualificação Ambiental e da Optimização da Gestão de Resíduos – a selecção dos projectos em sede de análise de mérito poderá subestimar a valorização atribuída às características que em cada projecto mais contribuem para os objectivos específicos e indicadores. Estes efeitos poderão ser mitigados através da atribuição de maior ponderação relativa aos critérios mais direccionados para valorizar os contributos para os referidos objectivos.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
A totalidade dos objectivos do Mais Centro especificados em sede de programação é visada, com uma maior ou menor expressão, pelos critérios de selecção adoptados nos diferentes RE. Os critérios de selecção adoptados para a operacionalização da análise de mérito dos projectos candidatos cobrem, de forma abrangente, os objectivos estabelecidos e as metas quantificadas para os indicadores de resultado dos Eixos, visando, de igual modo, o alcance dos objectivos mais globais do Programa e dos princípios orientadores do QREN.	
Conclusões	Recomendações
A. Coexistência de situações muito díspares na estrutura e na natureza dos critérios de selecção, sendo que, em paralelo com critérios transversais e sem associação directa com os objectivos e as metas do Eixo/Programa, coexistem critérios globalmente bem delineados, focando e abrangendo objectivos e metas definidas, sob multifacetadas vertentes.	➤ Reforçar, nos RE em que existe um número elevado de critérios de natureza transversal, a ponderação de critérios de selecção direccionados para objectivos do Eixo/Programa, de modo a aumentar a eficácia do e desempenho do Mais Centro.
B. Predominância, em cada RE, de critérios direccionados para alguns dos objectivos específicos do Eixo em que se insere e correspondentes metas quantificadas face a critérios que contribuem para uma multiplicidade de objectivos/indicadores, evidenciando globalmente uma focalização dos critérios.	-
C. Existência de critérios que confluem para os objectivos gerais do Eixo, embora sem tradução quantitativa nos indicadores associados. A associação aos indicadores faz-se, nestes casos, mais por via das tipologias de investimento e das condições de elegibilidade dos projectos presentes nos avisos do que propriamente por via dos critérios (é sobretudo o caso dos Sistemas de Incentivos).	-

2.5:

OS CRITÉRIOS DE SELECÇÃO SÃO APLICADOS DE MODO UNIFORME, AO NÍVEL DA DENSIFICAÇÃO/OPERACIONALIZAÇÃO, REGULAMENTO A REGULAMENTO?

1. AVALIAÇÃO

213. Pretende-se analisar a adequação dos procedimentos utilizados na operacionalização dos critérios de selecção associados aos RE e respectivos AAC, avaliando se os critérios são aplicados de forma uniforme ao longo do tempo, proporcionando igualdade nas condições de avaliação das candidaturas independentemente do momento em que ocorreu a sua submissão a concurso, e se os procedimentos subjacentes à análise são adequados quando a densidade de candidaturas é elevada, proporcionando capacidade de discriminação e clara hierarquização entre elas.
214. A avaliação remete para a operacionalização dos critérios de avaliação associados aos RE e respectivos concursos decididos à data de reporte da avaliação e cujos projectos foram sujeitos a análise de mérito¹³. O quadro seguinte sintetiza informação sobre o número de AAC e candidaturas submetidas no âmbito de cada um dos RE em análise e destaca os RE Requalificação da Rede Escolar, SAMA e Acções de Valorização e Qualificação Ambiental como os que registaram maior procura.

Quadro 18. Avisos e Candidaturas por RE, Candidaturas com Decisão em 2009.12.31

Eixo	RE	Candi- daturas (n.º)	Candi- daturas sujeitas a análise mérito (n.º)	Avisos (n.º)	Candidaturas c/ análise de mérito por aviso (n.º)					
					1º	2º	3º	4º	5º	6º
1	Promoção da Cultura Científica e Tecnológica e Difusão Conhecimento	1	1	1	1					
	Apoio a Acções Colectivas	19	15	1	15					
	Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas	1	1	1	1					
	Apoio a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística	2	2	2	1	1				
	Energia	1	1	1	1					
	Economia Digital e Sociedade do Conhecimento	3	3	1	3					
2	Mobilidade Territorial	5	5	4	1	1	2	1		
3	Requalificação da Rede Escolar	218	140	5	20	30	4	67	19	
	Valorização e Animação do Património Cultural	6	6	1	6					
	Infra-estruturas e Equipams. Saúde	8	2	2	1	1				
	Mobilidade Territorial	22	19	6	5	10	1	1	1	1
	Rede de Equipamentos Culturais	4	3	3	1	1	1			
	Equipamentos e serviços colectivos de proximidade (coesão local)	12	12	4	4	4	3	1		
4	Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados	16	7	1	7					
	Acções de Valorização e Qualificação Ambiental	76	58	5	50	2	2	1	3	
	Acções de Valorização do Litoral	15	15	1	15					
	Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos – A. Materiais	27	16	2	15	1				
	Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos – A. Imateriais	38	25	1	25					
	Ciclo Urbano da Água - "vertente em baixa"	1	1	1	1					
5	Optim. da Gestão de Resíduos e Melhoria do Comport. Ambiental	2	2	1	2					
	Modernização Administrativa	67	62	4	45	1	6	10		
6	Promoção e Capacitação Institucional	23	23	2	22	1				
	Acções de Assistência Técnica	16	15	1	1	10	4			

Legenda:

 Avisos de Concurso da Responsabilidade das CIM

Fonte: Sistema de Informação do Mais Centro (2010)

215. O quadro seguinte permite observar os diferentes níveis de selectividade observados ao longo do processo de análise das candidaturas e evidencia a importância das condições de admissibilidade nesta matéria (as quais são responsáveis pela exclusão de 58% das candidaturas que não foram aprovadas), em particular nos RE Infra-estruturas e Equipamentos de Saúde e Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados.
216. A análise de mérito absoluto, onde se operacionalizam os critérios de selecção, foi determinante para as taxas de aprovação líquidas registadas nos RE Economia Digital e Sociedade do Conhecimento, Acções de

¹³ A informação disponibilizada sobre o mérito de cada operação permite efectuar a análise de todos os RE com excepção dos Sistemas de Incentivos e da Política de Cidades, num total de 435 operações que foram objecto de análise de mérito no âmbito de 54 avisos.

Valorização e Qualificação Ambiental, Acções de Valorização do Litoral e Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística. Nos RE SAMA e PCI, as baixas taxas de aprovação são explicadas pelos resultados da análise de mérito absoluto, mas sobretudo pelo facto das dotações colocadas a concurso não terem sido suficientes para acomodar todos os projectos com parecer favorável.

217. O RE Requalificação da Rede Escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar merece uma referência particular, uma vez que apresenta uma taxa de aprovação líquida superior à taxa de selecção obtida. Esta situação decorre do facto de num dos avisos terem sido aprovadas condicionalmente candidaturas que não obtiveram a pontuação mínima exigida nos referenciais de mérito.

Quadro 19. Taxas de Aprovação, Admissão e Selecção (%), Candidaturas com Decisão em 2009.12.31

Eixo	RE	Taxa de Aprovação Bruta	Taxa de Admissão	Taxa de Aprovação Líquida	Taxa de Selecção
1	Promoção da Cultura Científica e Tecnológica e Difusão Conhecimento	100	100	100	100
	Apoio a Acções Colectivas	79	79	100	100
	Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas	100	100	100	100
	Apoio a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística	50	100	50	50
	Energia	100	100	100	100
	Economia Digital e Sociedade do Conhecimento	33	100	33	33
2	Mobilidade Territorial	100	100	100	100
3	Requalificação da Rede Escolar	64	64	100	86
	Valorização e Animação do Património Cultural	100	100	100	100
	Infra-estruturas e Equipamentos Saúde	25	25	100	100
	Mobilidade Territorial	86	86	100	100
	Rede de Equipamentos Culturais	75	75	100	100
	Equipamentos e serviços colectivos de proximidade (coesão local)	100	100	100	100
4	Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados	44	44	100	100
	Acções de Valorização e Qualificação Ambiental	28	76	36	36
	Acções de Valorização do Litoral	60	100	60	60
	Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos – A. Materiais	59	59	100	100
	Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos – A. Imateriais	66	66	100	100
	Ciclo Urbano da Água - "vertente em baixa"	0	100	0	0
5	Optimização Gestão de Resíduos e Melhoria Comportam. Ambiental	100	100	100	100
	Modernização Administrativa	21	93	23	63
6	Promoção e Capacitação Institucional	39	100	39	91
	Acções de Assistência Técnica	100	100	100	100

Legenda:

Taxa de Aprovação Bruta = (candidaturas aprovadas + candidaturas rescindidas) / total candidaturas

Taxa de admissão = (candidaturas admitidas / candidaturas com decisão)

Taxa de Aprovação Líquida = (candidaturas aprovadas + candidaturas rescindidas) / candidaturas com análise de mérito

Taxa de Selecção = (candidaturas com análise de mérito favorável / candidaturas com análise de mérito)

Fonte: Sistema de Informação do Mais Centro (2010)

218. A aplicação de modo uniforme dos critérios de selecção, RE a RE, poderá eventualmente ser prejudicada pelos motivos a seguir apresentados, os quais constituem hipóteses de trabalho desenvolvidas pela EA:
- Formas de análise diferenciadas por falta de uniformização, seja porque os critérios não são objectivos ou não possuem referenciais de análise bem delimitados, seja porque os projectos são analisados por equipas ou técnicos diferentes;
 - Alteração dos critérios de selecção ou da pontuação que lhes é atribuída nos AAC no âmbito do mesmo RE.
219. A primeira hipótese de trabalho referida – formas de análise diferenciadas por falta de uniformização – encontra-se intimamente ligada à questão da objectividade/subjectividade dos critérios de selecção, a qual foi aferida com base num exercício em que se procedeu à classificação dos critérios de selecção associados aos RE no que respeita à prevalência de características mais objectivas ou mais subjectivas na respectiva descrição constante nos RE e nos AAC.
220. A análise desenvolvida é apresentada no Volume de Anexos (Anexo VIII). Por uma questão de simplificação, os resultados são apresentados ao nível de critérios de selecção, muito embora a tendência evidenciada resulte, na sua génese, do efeito conjugado do grau de subjectividade/objectividade revelado pelos correspondentes sub-critérios, tendo também em conta, nesta análise, eventuais matrizes ou referenciais utilizados para a análise de mérito ao nível de sub-critérios.

221. No âmbito dos AAC, são utilizados os critérios/sub-critérios estabelecidos em sede regulamentar e são definidas as respectivas ponderações, sendo igualmente especificada a fórmula de cálculo do mérito das candidaturas. Em paralelo, é apresentada uma escala pré-definida para valoração das candidaturas, cujo número de níveis considerado varia consoante o RE em causa (em geral, entre 3 e 5 níveis, correspondendo a classificação 1 a "*Muito reduzido*" e 5 a "*Muito significativo/Muito satisfatório*"). A adopção de tais escalas reduz o potencial de subjectividade dos critérios – sub-critérios – adoptados, mas não a elimina, uma vez que concede, em muitos casos, ao analista ainda uma significativa margem de manobra na interpretação dos critérios e da valia específica dos projectos candidatos.
222. Da análise desenvolvida resulta evidente que alguns sub-critérios, tal como estão redigidos, são considerados como subjectivos, muito embora revelem potencial para serem quantificáveis e, logo, assumir uma natureza mais objectiva. Efectivamente, o seu grau de subjectividade poderia ser minimizado, uma vez facultado um racional/uma matriz de correspondência ou de leitura, como por exemplo no caso dos sub-critérios "*Adequação da equipa de projecto envolvida*" ou "*Mérito científico da equipa responsável*" – onde seriam especificados, *a priori*, as qualificações/os graus académicos requeridos para determinadas funções ou áreas de intervenção dos projectos – ou os sub-critérios "*Redução das emissões de CO₂*" e "*Aumento da penetração das energias renováveis e da diminuição da intensidade energética do PIB*" utilizados para a aferição do impacte ambiental dos projectos.
223. A tentativa de objectivação de critérios subjectivos está bem patente, por exemplo, nos RE da Política de Cidades. Para as Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação, os critérios e sub-critérios adoptados são, à semelhança do observado nos restantes RE, os estabelecidos em sede regulamentar, sendo também definida a metodologia de cálculo para avaliação do mérito do Programa Estratégico, bem como a escala de valoração a atribuir aos vários critérios/sub-critérios. Em paralelo, para os critérios considerados transversais – D, E, F e G – são divulgadas tabelas de operacionalização de critérios, onde são apresentadas as pontuações a atribuir de acordo com as características evidenciadas pelas candidaturas submetidas. Esta prática contribui para tornar mais objectivos critérios que, à partida, revelariam problemas acrescidos de operacionalização, como sejam por exemplo o "*Efeito multiplicador dos fundos comunitários envolvidos e participação dos parceiros privados na execução do Programa Estratégico*", para o que são apresentadas tabelas de classificação e pontuação a atribuir para as dimensões "*Peso do investimento elegível dos projectos privados no investimento total elegível da rede*", "*Número de actores urbanos que integram a rede*", "*Peso do investimento realizado pelos outros actores*" e "*Peso da participação FEDER no investimento total elegível da rede*".
224. Uma prática semelhante é adoptada no caso das Parcerias para a Regeneração Urbana, em que são apresentadas tabelas de classificação para todos os critérios adoptados. Contudo, a adequação e eficácia das referidas tabelas é diferente entre os vários critérios: por exemplo, as tabelas utilizadas como tentativa de valorar o critério "*Qualidade da operação*" são menos eficazes, na medida em que assumem as classificações de Baixo/Médio/Alto para dimensões como "*Pertinência e exequibilidade das metas assumidas*". Por oposição, no caso do critério "*Custos da intervenção face às metas objecto de compromisso*" no concurso para Pequenos Centros, por exemplo, são apresentadas duas tabelas de correspondência entre "*O investimento elegível total por m²*" e "*O peso da participação FEDER no investimento elegível total*" e as respectivas pontuações a atribuir, o que facilita a operacionalização destes critérios.
225. No Eixo 3, com excepção dos RE Equipamentos para a Coesão Local e Requalificação da Rede Escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar, a grande maioria dos sub-critérios e, por inerência, dos critérios evidenciam uma natureza manifestamente subjectiva. No caso particular da Mobilidade Territorial, a especificação dos critérios é feita sob a forma de contribuição dos projectos para objectivos expressos, o que desde logo faculta alguma flexibilidade na interpretação e na análise das candidaturas. Sendo a Saúde uma área de política sectorial bem demarcada e que deve seguir as directrizes das entidades competentes, a especificação dos critérios de apreciação de mérito dos projectos assume, neste contexto, uma relevância relativa, sendo manifesta a sobre-representatividade de critérios de natureza subjectiva, no conjunto de critérios seleccionados para a apreciação do mérito dos projectos. No RE Rede de Equipamentos Culturais é divulgada, em paralelo com os critérios de selecção, uma tabela com a especificação dos vários itens/temas a abordar no âmbito de cada sub-critério, retirando, assim, alguma da

subjectividade/discrecionalidade na apreciação das candidaturas. Contudo, a tabela carece de quantificação nalguns sub-critérios facilmente quantificáveis, como por exemplo “*População servida*” ou “*Inserção em municípios com níveis de cobertura reduzidos*”. A prevalência de critérios de natureza mais objectiva é, por seu turno, mais evidente num número de RE muito limitado, como seja o relativo à Requalificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-escolar. Neste caso em particular, é interessante constatar que, apesar de integrar uma área de política sectorial bem demarcada e ser direccionado para um leque de beneficiários mais restrito, é também o RE que recorre a critérios mais objectivos e facilmente quantificáveis.

226. Embora evidenciando um descritivo de cariz essencialmente subjectivo, os critérios de selecção estabelecidos no âmbito dos RE enquadrados no Eixo 4 acabam por assumir uma natureza mais objectiva, por via das tabelas divulgadas em paralelo aos avisos, onde se especificam os sub-critérios adoptados e onde é apresentada a metodologia de valoração a aplicar, com indicação das classificações a atribuir consoante as características das propostas (incluindo os sub-critérios de natureza booleana). Embora sendo originalmente de natureza subjectiva, os critérios adquirem, por esta via, um carácter mais objectivo, facilitando assim a sua operacionalização e constituindo-se como uma boa prática nesta matéria e um instrumento a promover, sempre que possível. A assinalar que, no caso particular dos RE relativos à Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos, aos critérios que visam aferir o grau de relevância regional/sub-regional do tipo de perigo considerado deveria estar associada uma tabela de conversão dos níveis de perigo em pontuação a atribuir naquele critério.
227. Em síntese, da análise das tabelas resultantes deste exercício poder-se-á concluir por uma significativa preponderância de critérios de natureza subjectiva na generalidade dos RE, por oposição a uma menor presença de critérios mais objectivos, quer no contexto da própria descrição do critério, quer por via de uma potencial adopção de parâmetros de referência para a operacionalização dos critérios. O recurso a referenciais paralelos para a análise de mérito é mais evidente em domínios de política sectorial específica (como seja a área ambiental) e constitui uma forma relativamente fácil e expedita para facilitar a operacionalização de critérios que, à partida, evidenciariam uma subjectividade acrescida, constituindo-se como uma boa prática e uma solução a adoptar, sempre que pertinente.
228. Do exercício desenvolvido resulta evidente que os critérios de selecção actualmente utilizados se revestem ainda de uma significativa margem de manobra e flexibilidade no que respeita à sua interpretação, sendo possível adoptar uma postura mais exigente e selectiva em determinadas circunstâncias ou, inversamente, facultar uma maior flexibilidade na sua operacionalização. A subjectividade associada a alguns critérios e a consequente dificuldade em aplicá-los de forma expedita e eficaz foi referida nas entrevistas com os Secretariados Técnicos, nomeadamente nas tipologias e candidaturas que conjugam vertentes materiais e imateriais – como, por exemplo, no SAAEL –, ou que integram, simultaneamente, uma multiplicidade de domínios de intervenção – como sucede, por exemplo, no SIAC – ou nalguns critérios que não tinham referenciais de análise objectivos (como sucede nalgumas tipologias relacionadas com a protecção e valorização ambiental). Nos casos em que a operacionalização dos critérios se revelou mais difícil no que respeita à sua aplicação objectiva e uniforme os ST tiveram que, sobretudo nos primeiros avisos de cada RE, estabelecer referenciais internos que complementassem os estabelecidos nos normativos e permitissem uniformizar a análise das candidaturas no que respeita a cada um dos critérios.
229. Na primeira das hipóteses de trabalho supra referidas é ainda colocada a possibilidade da operacionalização dos critérios não ser uniforme se a avaliação for realizada por diferentes técnicos ou por equipas técnicas diferentes, colocando-se esta questão quer na análise de projectos dentro do mesmo aviso de concurso, quer entre diferentes avisos do mesmo RE. As equipas responsáveis pela análise de projectos são normalmente constituídas por um número muito reduzido de técnicos sendo, por conseguinte, reduzida a possibilidade de existirem análises diferenciadas, sobretudo num contexto em que são realizadas reuniões e estabelecidas orientações para uniformização da análise no seio de cada ST. Por outro lado, em alguns casos, para o mesmo RE existem simultaneamente concursos da responsabilidade das CIM e da AG; nesses casos a análise dos critérios de selecção é realizada por equipas diferentes, contudo o número de RE em que esta situação sucede, à data de reporte da avaliação, é relativamente reduzido e com baixa densidade ao nível do número de candidaturas, não sendo possível aplicar uma metodologia de análise estatística, que permita avaliar nesta perspectiva a operacionalização uniforme dos critérios. Ainda

assim, pode-se afirmar que não existem razões para que os critérios não sejam aplicados de forma uniforme, uma vez que as estruturas técnicas da AG do Mais Centro e das CIM revelaram estabelecer contactos no sentido de resolver questões de operacionalização nesta matéria.

230. A segunda hipótese de trabalho referida, visa analisar os efeitos da alteração dos critérios de selecção ou da pontuação que lhes é atribuída na uniformização da sua aplicação em cada RE. Com efeito, foram introduzidas pontualmente algumas alterações nos referenciais de mérito, as quais se encontram sistematizadas Volume de Anexos (Anexo IX).
231. As alterações ocorridas nos critérios de selecção do RE Promoção e Capacitação Institucional, e nas ponderações nos RE Mobilidade Territorial – Eixo 3 – e SAMA, são explicadas pela necessidade de adequar os critérios a diferentes tipologias de projectos previstas pelo mesmo RE. Tais alterações são, na perspectiva da equipa de avaliação, imprescindíveis e têm contribuído para uma correcta e eficaz operacionalização dos critérios de avaliação.
232. As restantes alterações nos critérios ou ponderações devem ser observadas sob um outro prisma, porque não sendo adaptações a tipologias distintas, correspondem a situações em que de facto a análise de candidaturas na mesma tipologia, mas em diferentes avisos, tem por base critérios (caso da Requalificação da Rede Escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar, Apoio a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística), ou ponderações destes diferentes (nos casos da Rede de Equipamentos Culturais, Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos – Acções Materiais). Estas alterações não prejudicam contudo a aplicação uniforme dos critérios no âmbito do mesmo AAC e são também consideradas como globalmente pertinentes, visando ajustar as condições de avaliação aos objectivos dos RE e do Programa ou de ajustar o âmbito regional às características de espaços sub-regionais.
233. De forma complementar à avaliação da uniformização da aplicação dos critérios procedeu-se ainda à análise da operacionalização dos mesmos nos casos em que densidade de candidaturas é elevada, através do cálculo da variabilidade das pontuações atribuídas e da capacidade de discriminação dos critérios de selecção nestas condições. Este tipo de análise estatística apenas foi aplicado aos RE que cumprem os seguintes requisitos:
- RE com número de candidaturas sujeitas a análise de mérito, nas mesmas condições, superior a 30 (para tornar válido e pertinente o cálculo dos valores médios e dispersão);
 - RE que tenham mais do que um aviso de abertura de concurso e, portanto, sejam mais susceptíveis de sofrer alterações ao nível da operacionalização dos critérios;
 - RE que tenham registado alterações nos critérios.
234. A metodologia utilizada recorre à análise dos valores médios, máximos e mínimos, dos *quartis* e desvio padrão associados às pontuações atribuídas em cada critério e ao mérito global do projecto, bem como da correlação entre critérios e entre estes e o mérito dos projectos. Considerando o exposto, procedeu-se ao estudo aprofundado dos RE Requalificação da Rede Escolar e do SAMA, cujos resultados detalhados se encontram em fichas autónomas no Volume de Anexos (Anexo X). As principais conclusões que se retiram deste exercício são apresentadas de seguida.
235. A Requalificação da Rede Escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico e da Educação pré-escolar assume no Programa um compromisso importante seja em termos de apoio concedido seja em número de projectos apoiados, reflectindo as opções assumidas pelo Governo e pelo QREN no sentido de valorizar o investimento neste domínio. A alteração de critérios introduzida após o primeiro aviso de concurso, valorizando o grau de maturidade das operações, aumentou a selectividade resultante da análise de mérito mas não produziu efeitos ao nível da taxa de aprovação, que se manteve nos 100%. A objectividade e independência dos critérios adoptados neste RE (os critérios apresentam baixa correlação entre si), associada a uma orientação sectorial muito delimitada no que respeita à requalificação da rede escolar, permitem uma forte selectividade ao nível da análise de admissibilidade e deixa menos margem para a selectividade efectuada ao nível da análise de mérito.
236. No que respeita ao SAMA foram analisados em particular os avisos CENTRO-SAM-2007-01 e CENTRO-SAM-2009-04, por serem os que aplicando os mesmos critérios (ambos incidem sobre as operações

enquadradas nas subalíneas i), ii) e iii) da alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º do RE do SAMA) apresentam maior densidade de operações sujeitas a análise de mérito e permitem, por isso, uma adequada aplicação da metodologia estatística adoptada. Em termos globais os critérios revelam-se adequados aos objectivos do RE e permitiram nos avisos em análise diferenciar claramente os projectos com parecer favorável e desfavorável.

237. A evidência estatística demonstra uma elevada concordância nos resultados da análise do mérito em todos os critérios e uma forte correlação entre eles, facto que, associado à inexistência de escalas de referência claramente definidas nos respectivos normativos, indicia a existência de redundâncias. Esta situação, que condiciona sobretudo a análise de mérito relativo dos projectos – quando ocorre –, pode encontrar justificação no facto do critério C – Contributo para a estratégia e objectivos da política nacional para a modernização administrativa e administração electrónica – se assumir como um critério de espectro mais lato, que se pode sobrepor a alguns sub-critérios que integram o A e B. Com efeito, quer a Estratégia Nacional para a Modernização Administrativa e Administração Electrónica, quer o SIMPLEX Autárquico possuem objectivos e prioridades que são também analisados no âmbito dos critérios A e B (por ex. nos subcritérios a2, b3 e b5).
238. A capacidade de discriminação que resulta da análise de mérito no SAMA, nas tipologias referidas, em particular quando a densidade de candidaturas é elevada e os fundos colocados a concurso se revelam insuficientes para acomodar os projectos apoiáveis, poderia ser incrementada se fossem eliminados os efeitos de correlação entre os critérios A, B e C. A redução destes efeitos pode ser efectuada através de uma alteração nos critérios ou, de forma menos eficaz, pela alteração das ponderações dos sub-critérios que potenciam o efeito de contágio.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
A uniformização da análise de mérito nos RE que têm critérios com referenciais de análise subjectivos ou sem escala de pontuação tem sido assegurada pelos ST através da definição de referenciais internos a utilizar pelos técnicos que analisam as candidaturas. As alterações que ocorreram nos referenciais de mérito, com implicações na uniformização da aplicação dos critérios de selecção em cada RE durante o período de avaliação, resultam da necessidade de adaptar os critérios a diferentes tipologias do mesmo RE e de ajustar a respectiva ponderação no sentido de favorecer a sua contribuição para os objectivos dos RE ou de ajustar o âmbito regional às características de espaços sub-regionais, revelando-se globalmente pertinentes.	
Conclusões	Recomendações
A. Preponderância de critérios de natureza subjectiva na generalidade dos RE, por oposição a uma menor presença de critérios mais objectivos, quer no contexto da própria descrição do critério, quer por via da adopção de parâmetros de referência para a sua operacionalização.	➤ Promover a prática já adoptada no âmbito de alguns RE, na adopção de referenciais para a análise de mérito, publicáveis paralelamente aos avisos.
B. No RE SAMA a análise estatística evidenciou um nível elevado de correlação entre critérios nos 2 avisos para as tipologias associadas a operações de racionalização dos modelos de organização e gestão da Administração Pública. Os critérios A e B integram componentes de análise que são, entre outras, também visadas pelo critério C, potenciando um efeito de contágio que reduz a capacidade de discriminação individual dos critérios na análise de mérito.	➤ Incrementar a capacidade de discriminação que resulta da análise de mérito no SAMA – em particular quando a densidade de candidaturas é elevada –, eliminando os efeitos de correlação entre os critérios A, B e C. A redução destes efeitos pode ser efectuada através de uma alteração nos critérios ou pela alteração das ponderações dos subcritérios que potenciam o efeito de contágio.

2.6:

OS PROCESSOS PREVISTOS PARA O ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS *ON-GOING* E *EX-POST* DOS PROJECTOS SÃO OS MAIS EFICAZES?

1. AVALIAÇÃO

239. Com a resposta à presente questão de avaliação pretende-se analisar a adequação e a eficácia dos mecanismos e processos previstos para o acompanhamento dos resultados dos projectos financiados os quais vertem, necessariamente, para os resultados do Programa na sua globalidade. Os procedimentos associados à monitorização *on-going* e *ex-post* revelam-se essenciais para garantir a eficácia e os impactos do Programa na região, devendo ser avaliados no quadro da articulação entre a AG/os OI e os beneficiários/promotores.
240. A produção de resultados dos projectos corresponde aos efeitos da intervenção sobre os seus beneficiários e/ou destinatários, sendo que o respectivo acompanhamento requer a aferição do grau de alcance dos objectivos definidos. Assim, os resultados esperados devem estar associados aos objectivos do projecto e cobrir as suas vertentes de intervenção. Os resultados podem ainda assumir um carácter físico (expressando, por exemplo, a redução do tempo de viagem ou o aumento do número de passageiros) ou financeiro (por exemplo, a redução do custo de transporte). Neste contexto, os resultados dos projectos poderão:
- Ser quantificáveis através de indicadores de resultado, estando os objectivos a atingir expressos sob a forma de metas. Esta é a situação mais usual, mas que implica uma redobrada atenção na selecção dos indicadores – no caso do Mais Centro é exigido no mínimo um indicador em cada categoria (de caracterização, de realização e de resultado) – e um cuidado particular na especificação dos dados que servirão de base ao respectivo cálculo, bem como da fórmula de cálculo;
 - Não estar associados a objectivos quantificáveis por intermédio de indicadores, sendo que neste caso implica uma análise mais qualitativa do desempenho, o que poderá assumir uma relevância acrescida no contexto da monitorização do Programa.
241. A aferição de resultados por via da quantificação dos respectivos indicadores de acompanhamento assume-se como a forma mais objectiva e eficiente de aferir a eficácia dos projectos, cuja verificação poderá adoptar a forma de verificação no local – envolvendo a vertente documental e/ou a física – ou apenas documental (*desk review*). A especificação do *timing* esperado para a produção de resultados assume também a maior relevância, sendo importante assinalar que os resultados verificáveis na fase de execução do projecto são, em geral, muito parcos e incompletos. Em determinadas situações, a verificação só é exequível após decorrido algum tempo sobre a conclusão do projecto.
242. Em consonância com o exposto, o acompanhamento dos resultados dos projectos no Mais Centro processa-se por ocasião do encerramento dos projectos e/ou na sua fase de exploração. As verificações no local visam então confirmar os objectivos, as metas ou outras condições cuja concretização ultrapasse a conclusão física do investimento, abrangendo a avaliação do cumprimento dos objectivos, resultados e indicadores e a verificação do cumprimento das condições a que ficou sujeito o encerramento do investimento.
243. No Mais Centro, as verificações físicas e documentais no local cobriam, até muito recentemente e dado o reduzido volume de despesa executada, todas as operações cuja taxa de execução financeira superava os 50% em termos de despesa validada. O ritmo e o nível de execução da despesa entretanto atingidos leva a que doravante as visitas passem a ser efectuadas em operações que atinjam 95% de despesa certificada, que corresponde ao limiar para a verificação física obrigatória a efectuar aquando da realização do pedido de pagamento final¹⁴. A verificação do grau de prossecução dos resultados a que os promotores se

¹⁴ No seguimento de cada visita ao local, é elaborado um relatório de verificação na base de um template pré-definido e em *check-lists* temáticas específicas, que se encontram estabilizados. Este relatório é posteriormente enviado ao promotor, para validação e, caso haja lugar a correcções financeiras, à área financeira do Mais Centro; a versão final do relatório é integrada no sistema de informação do Programa.

comprometem por ocasião da candidatura é feita nesta fase, altura em que a Equipa de Verificação no Local compara os valores reportados no relatório final com o efectivamente observado. Os procedimentos adoptados nesta matéria específica correspondem, por conseguinte, ao regulamentarmente estabelecido, mas a sua operacionalização não pode ainda ser avaliada, uma vez que ainda nenhum projecto tinha sido encerrado até ao final de 2009.

244. No âmbito da presente questão importa também verificar os processos previstos para o acompanhamento dos projectos durante a fase de exploração e avaliar a sua adequação enquanto garante das condições contratuais que permitiram a aprovação e que devem ser mantidas após a cessação do apoio. A AG deverá assegurar que as operações não sofrem alterações no prazo de 5 anos a contar da sua conclusão, o que permitirá o acompanhamento *ex-post* dos resultados dos projectos, na sua fase de exploração. De entre as obrigações do beneficiário assinala-se que este deverá *"manter afectos à respectiva actividade os activos respeitantes ao investimento apoiado, bem como a localização geográfica definida no projecto, durante o período de vigência do contrato de financiamento, no mínimo, durante cinco anos após o encerramento do projecto"*. A este respeito, o Sistema de Gestão e de Controlo estipula que *"o acompanhamento das operações durante a fase de exploração (...) é da responsabilidade da estrutura de Verificação Física e Documental e/ou pelas Unidades Orgânicas responsáveis pela apreciação"*.
245. É genericamente reconhecida a dificuldade de validação do mérito do projecto alguns anos após o seu encerramento, sendo então difícil aferir o seu real impacte. Porém, nalguns RE esta verificação é mandatária, como seja o RE Sistema de Incentivos à Inovação, em que há a possibilidade de atribuir um prémio, correspondente à conversão de parte do incentivo reembolsável em não reembolsável. Neste âmbito, irão desenvolver-se, a partir de 2012, exercícios de avaliação do desempenho dos projectos apoiados, com o intuito de validar o respectivo mérito¹⁵. A avaliação desenvolve-se em duas fases: a primeira, de avaliação do investimento a realizar no momento da verificação da conclusão física e financeira do projecto; a segunda, correspondente à avaliação das metas, por via da comparação entre o mérito esperado e o mérito real, a realizar na fase pós-projecto, ou seja, no terceiro exercício económico completo após a conclusão do investimento.
246. O acompanhamento *ex-post* dos resultados é ainda particularmente relevante nos projectos geradores de receitas, que serão acompanhados durante três anos — nos casos em que foi possível estimar as suas receitas na fase de candidatura e de execução da operação— ou durante cinco anos (quando não é possível estimar objectivamente as receitas com antecedência naquela fase)¹⁶.
247. Para além do acompanhamento dos projectos por parte da estrutura de apoio técnico do Programa, importa também verificar os procedimentos e mecanismos adoptados pelos OI com competências delegadas no âmbito dos Sistemas de Incentivos. Os OI intervêm na gestão dos Sistemas de Incentivos enquanto *"entidades que asseguram a análise dos projectos, a contratação dos incentivos e o controlo e acompanhamento da sua execução, bem como a interlocução com o promotor"*. As entidades beneficiárias, por seu turno, têm a obrigação de *"disponibilizar, nos prazos estabelecidos, todos os elementos que lhe forem solicitados pelas entidades com competências para o acompanhamento, controlo e auditoria"*.
248. Os procedimentos para o acompanhamento de projectos empresariais por parte dos OI não divergem, em substância, dos desenvolvidos pela estrutura interna do Programa. Uma particularidade consiste, porém, no facto de ser atribuído um gestor a cada projecto, que se inteira das condições em que se vai desenvolvendo o projecto e que efectua visitas intercalares de verificação no local a partir de determinado nível de execução, quando é solicitada uma prorrogação de prazo e por ocasião do encerramento do projecto, aquando da sua conclusão física e financeira; no terceiro ano após o encerramento do projecto são ainda verificados os resultados alcançados pelo projecto e, nos casos de incentivos reembolsáveis, no final do prazo concedido para reembolso do incentivo. Também no caso dos

¹⁵ De acordo com este RE, "o incentivo reembolsável poderá ser convertido em incentivo não reembolsável, em função da avaliação do desempenho do projecto (...) até ao montante máximo de 75% do incentivo reembolsável concedido".

¹⁶ No caso de se determinar que uma operação gerou receitas não tidas em conta, estas devem ser restituídas na proporção ao Orçamento Geral da UE.

Sistemas de Incentivos, o acompanhamento dos resultados dos projectos foca-se nas duas fases especificadas: por ocasião do encerramento e/ou na fase de exploração do projecto.

249. Estes procedimentos são globalmente adequados, mas reconhece-se que a função de acompanhamento tem ainda bastante potencial de evolução, importando intervir numa fase mais precoce do ciclo de vida dos projectos, de forma a estimular o arranque e a execução e a identificar eventuais factores de bloqueio. Efectivamente, verificou-se que uma parte significativa dos problemas observados ao longo da execução dos projectos se relaciona com um acompanhamento menos adequado na fase inicial. Por conseguinte, é evidente a pertinência de adoptar uma atitude mais pró-activa, requerendo um contacto mais estreito com o gestor do projecto, no sentido de induzir os promotores a implementar uma avaliação a meio percurso e tomar conhecimento do estado do projecto numa fase prévia ao seu encerramento.
250. Outro domínio em que é importante analisar os mecanismos de operacionalização do acompanhamento corresponde às EEC, nomeadamente no que respeita aos resultados gerados pelos programas que lhes serviram de base. Neste domínio, importa garantir que o impacte das intervenções corresponde, não apenas aos resultados dos projectos específicos, mas também à geração de sinergias que supostamente a integração de acções proporciona. É neste sentido que:
- Na estruturação das EEC Pólos de Competitividade e Tecnologia, Outros *Clusters* e PROVERE, os respectivos programas de acção definem as actividades, os parceiros e os resultados esperados com a sua implementação (nomeadamente o valor económico e projecção espacial dos resultados finais que produzem ou visam produzir, incluindo externalidades e bens públicos), bem como as modalidades de acompanhamento e avaliação das EEC, com calendário e indicadores de resultados e de impacto. É ainda indicada a entidade pública encarregue da dinamização, do acompanhamento e da avaliação de cada EEC, no âmbito da Administração Pública;
 - No caso das EEC Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbano, o programa de acção deve fixar as metas de realização e de resultados, bem como a indicação dos projectos específicos que concorrem para cada uma delas, procedendo-se à verificação do cumprimento da programação física, financeira e temporal. É ainda criada uma estrutura de acompanhamento e monitorização de âmbito regional, para o conjunto dos programas de acção, tendo por missão garantir a monitorização da sua implementação, apreciar periodicamente um relatório elaborado por um perito externo sobre a respectiva execução e as condições de obtenção das metas fixadas e propor, se for o caso, a suspensão de financiamento a projectos que não tenham condições para atingir as metas fixadas.
251. Não obstante, a função de acompanhamento de resultados nestas tipologias revela-se ainda bastante incipiente, sendo que o regulamento de enquadramento das EEC não especifica os procedimentos a adoptar em concreto neste domínio.
252. Em síntese, os mecanismos previstos para o acompanhamento são adequados e suficientes, reconhecendo-se, contudo, as dificuldades associadas à quantificação de alguns indicadores de resultado e à aferição do real impacte dos projectos na fase de exploração.
253. A AG deverá, contudo, considerar a pertinência de acompanhar mais regularmente a evolução dos projectos. O Programa não dispõe de um mecanismo para quantificar de forma regular os resultados dos projectos, uma vez que não é solicitada informação intercalar aos promotores. A dinamização desta vertente de acompanhamento permitiria obstar a que a verificação do grau de concretização de resultados só seja efectuada no relatório final do projecto. A elaboração de relatórios anuais de execução poderia constituir-se como uma preciosa ferramenta.
254. Muito embora as referências expressas nos documentos do Programa tendam a privilegiar a vertente de quantificação de indicadores de realização e resultado, no âmbito da função de acompanhamento, importa ter presente que tal responsabilidade extravasa este âmbito estrito de intervenção, na medida em que o acompanhamento deve assumir uma multiplicidade de dimensões – nomeadamente o estabelecimento de contactos com os promotores e a realização de visitas ao local, sempre que considerado pertinente – para além da verificação estrita do alcance dos objectivos preconizados. Neste sentido, importa realizar visitas ao promotor, garantindo que a execução decorre de acordo com o planeado e que estão reunidas as condições para que os objectivos e os resultados sejam alcançados.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

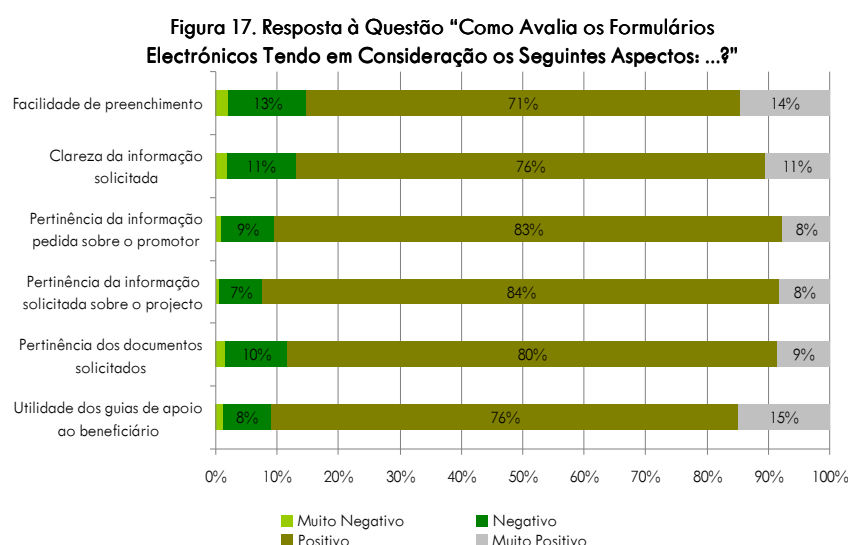
Síntese	
<p>A generalidade dos responsáveis do Mais Centro e dos OI que actuam no âmbito dos Sistemas de Incentivos consideram que os mecanismos e os procedimentos previstos para o acompanhamento dos resultados dos projectos são adequados e suficientes. Os procedimentos adoptados para a aferição dos resultados na fase de encerramento dos projectos desenvolvem-se no âmbito da verificação física e documental no local, sendo que as verificações desenvolvidas até à data correspondem ao regulamentarmente estabelecido. A vertente de verificação <i>ex-post</i> assume uma complexidade acrescida, tendo em conta que a aferição do real impacte do projecto se processa na sua fase de exploração.</p>	
Conclusões	Recomendações
<p>A. A aferição de resultados por via da quantificação de indicadores de acompanhamento é a forma mais objectiva e eficiente de aferir a eficácia dos projectos, uma vez garantida a cobertura dos seus objectivos por tais indicadores. Foi reconhecida a dificuldade de apurar alguns indicadores, validar o mérito e aferir o real impacte dos projectos na fase de exploração.</p>	<p>➤ Prestar uma atenção redobrada à selecção dos indicadores de resultado na fase de candidatura, à exequibilidade das metas, à especificação dos dados base e da fórmula de cálculo.</p>
	<p>➤ Realizar acções de formação específica sobre o cálculo de indicadores de realização e resultado aos elementos da Equipa de Verificação no Local e aos técnicos que procedem à análise das candidaturas.</p>
<p>B. Os representantes dos OI com actuação nos Sistemas de Incentivos consideram que os procedimentos são globalmente adequados, mas reconhecem que a função de acompanhamento tem ainda potencial de evolução nas estruturas relevantes.</p>	<p>➤ Assegurar um acompanhamento numa fase mais precoce do ciclo de vida dos projectos, de forma a potenciar e a estimular o arranque e a execução dos projectos e a identificar eventuais factores de bloqueio na execução.</p>
	<p>➤ Especificar as condições em que o acompanhamento dos resultados dos programas/planos serão efectuados.</p>
<p>C. Nas EEC, o acompanhamento dos resultados revela-se bastante incipiente e o Regulamento de enquadramento das estratégias não inclui uma especificação precisa dos procedimentos a adoptar neste domínio.</p>	<p>➤ Garantir que o impacte das intervenções corresponde não apenas aos resultados dos projectos específicos que integram os programas, mas também à geração de sinergias proporcionada pela integração.</p>
	<p>➤ Promover um acompanhamento mais regular da evolução dos projectos e dos seus resultados, abrangendo uma multiplicidade de vertentes de intervenção — incluindo a elaboração de relatórios anuais de execução —, no sentido de identificar eventuais constrangimentos ou bloqueios ao arranque e execução dos projectos, garantindo, por esta via, condições para que os objectivos e resultados se concretizem.</p>
<p>D. O Programa não dispõe de um mecanismo operacionalizado para quantificar de forma regular — <i>on-going</i> — os resultados dos projectos.</p>	

2.7:

AS FERRAMENTAS ELECTRÓNICAS TÊM-SE MOSTRADO SIMPLES E COM GRAU DE EXIGÊNCIA CONSONANTE COM A DIMENSÃO DOS PROJECTOS?

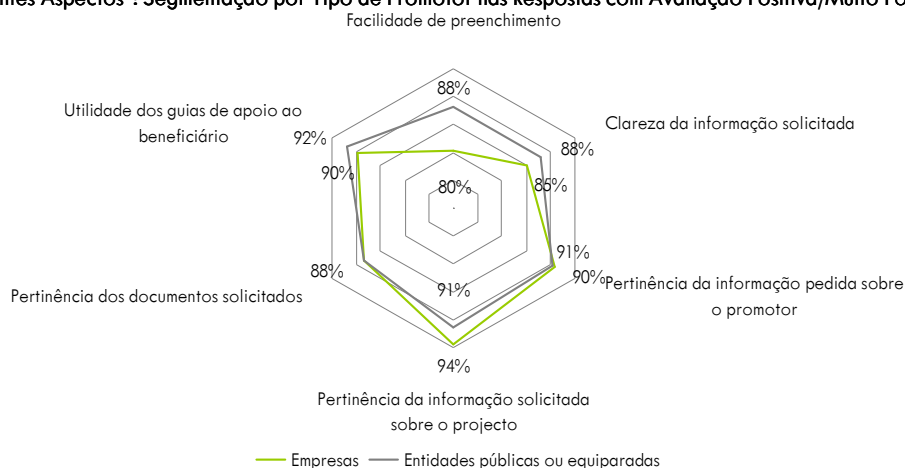
1. AVALIAÇÃO

255. A tramitação processual adoptada no QREN é efectuada exclusivamente através das ferramentas electrónicas, importando avaliar os reais benefícios e os potenciais constrangimentos.
256. Neste contexto, uma primeira abordagem foca-se na avaliação do recurso exclusivo a ferramentas electrónicas para a submissão das candidaturas e posterior relacionamento formal dos promotores com a AG durante o ciclo de vida da operação. Não sendo aceites candidaturas em papel, os formulários são disponibilizados para *download*, em formato pdf, para auxiliar no preenchimento electrónico das candidaturas.
257. A utilização exclusiva de suportes digitais e a desmaterialização dos processos ao longo do ciclo de vida das candidaturas constitui uma evolução muito positiva face ao QCA III, quer do ponto de vista dos promotores, quer do ponto de vista da gestão do Programa. No caso dos promotores de projectos candidatos aos Sistemas de Incentivos esta evolução não é tão evidente, uma vez que o processo de desmaterialização das candidaturas se iniciou já no âmbito do anterior período de programação, nomeadamente no âmbito do PRIME.
258. A opinião expressa pelas entidades entrevistadas permite concluir que as ferramentas são globalmente adequadas, respondem aos objectivos para os quais foram desenvolvidas e não levantam, actualmente, questões ou dificuldades relevantes. Verificam-se alguns problemas iniciais associados ao preenchimento das candidaturas (como por exemplo a dificuldade em submeter candidaturas de programas/planos de acção no mesmo formulário de submissão das operações isoladas, o qual solicitava informação desadequada, ou problemas relacionados com as fórmulas de cálculo automáticas nos formulários dos Sistemas de Incentivos), os quais se encontram superados. Por outro lado, também se verificou que no início do Programa ocorreu um volume significativo de dúvidas, mas que actualmente são colocadas questões muito pontuais, em particular por parte de entidades com menos experiência na utilização dos formulários electrónicos. No que respeita aos pedidos de pagamento, a evolução em termos de aprendizagem também se verificou, mas surgiu, mais tarde e exigiu a realização de acções de formação.
259. O inquérito realizado permitiu aferir que, no âmbito da preparação e submissão das candidaturas, a grande maioria dos promotores avalia os formulários electrónicos de forma positiva seja no que se refere à facilidade de preenchimento, seja relativamente à pertinência da informação e documentação solicitadas. Avaliam ainda positivamente a utilidade dos guias de apoio ao beneficiário.



260. A submissão de candidaturas ao Mais Centro pode ser efectuada em duas plataformas: no *site* "Incentivos às empresas", e no *site* do Mais Centro. Esta circunstância motiva que a avaliação considere separadamente, a resposta destes dois tipos de promotores (as empresas candidatas aos Sistemas de Incentivos e as restantes entidades¹⁷ beneficiárias).
261. Adicionalmente, e tendo presente que os níveis de exigência são independentes do tipo de promotor, da dimensão/complexidade da operação ou da tipologia de operações, optou-se por estratificar as respostas em função da dimensão dos projectos candidatados para perceber se as opiniões dos respectivos promotores divergem da tendência avaliativa dos restantes promotores. Neste sentido, compararam-se as respostas dos promotores que apenas apresentaram projectos de pequena dimensão financeira¹⁸ com as restantes.
262. Os resultados obtidos na segmentação por tipo de promotor, apontam para uma avaliação bastante positiva das ferramentas electrónicas em todos os aspectos considerados, quer pelas empresas, quer pelas restantes entidades. As opiniões não apresentam divergências relevantes, sendo apenas de assinalar que as empresas candidatas aos Sistemas de Incentivos avaliam, em termos relativos, de forma menos favorável a facilidade de preenchimento dos formulários de candidatura.

Figura 18. Resposta à Questão "Como Avalia os Formulários Electrónicos, Tendo em Consideração os Seguintes Aspectos": Segmentação por Tipo de Promotor nas Respostas com Avaliação Positiva/Muito Positiva¹⁹



Fonte: Inquérito aos Beneficiários do Mais Centro (Junho e Julho de 2010)

263. Os promotores que apenas candidataram projectos de pequena dimensão avaliam os formulários de forma positiva, mas menos favorável do que os restantes promotores. Esta diferença é mais evidente no caso das entidades que se candidatam a tipologias que não os Sistemas de Incentivos. Estas entidades revelam uma opinião menos favorável sobretudo no que respeita à clareza da informação solicitada, à facilidade de preenchimento e à pertinência da informação pedida sobre o promotor. No caso dos Sistemas de Incentivos o contraste surge essencialmente no que se refere à facilidade de preenchimento dos formulários, verificando-se uma apreciação menos favorável no caso dos promotores de projectos de menor dimensão. Esta constatação foi também referida nas entrevistas com os OI, onde a percepção é de que as exigências em termos de candidatura (sobretudo as que se referem à fundamentação e cálculos

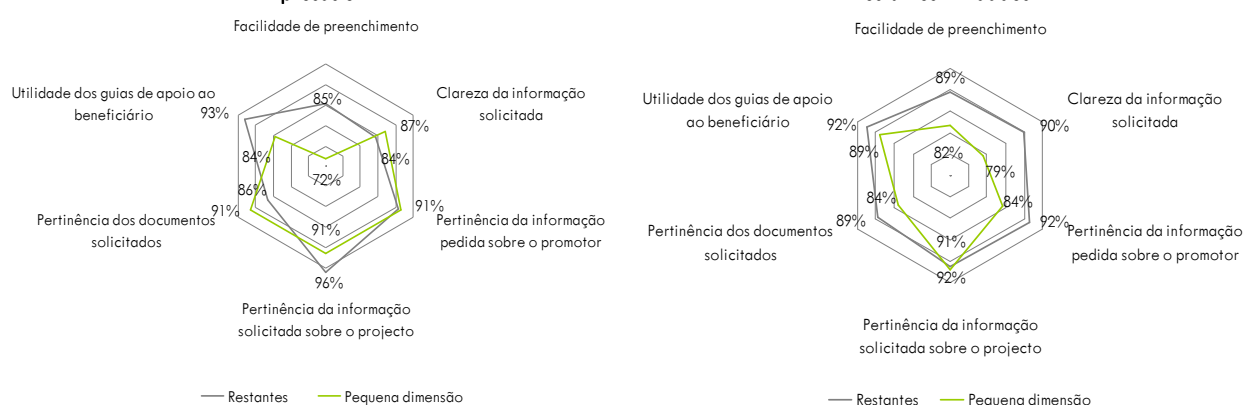
¹⁷ [Administração Central, Associações de desenvolvimento regional, Associações empresariais, estruturas associativas do comércio, cooperativas, *business innovation centres*, Empresas e agrupamentos de empresas, Empresas municipais/Serviços e concessionárias de serviços municipais, intermunicipais ou multimunicipais, Empresas Públicas, de capitais mistos e concessionárias de serviço público/Estado, Fundações, associações e outras entidades colectivas (públicas ou privadas) sem fins lucrativos, Fundações, associações e outras entidades colectivas (públicas ou privadas) sem fins lucrativos]

¹⁸ Consideraram-se as repostas das entidades cujos projectos apresentados são todos de menor dimensão, ou seja de investimento total inferior a € 350.000 (valor mediano do investimento total das candidaturas cuja informação constava do ficheiro de dados disponibilizado na altura em que foi estruturado o inquérito aos promotores; para cálculo deste valor não foi considerado o único grande projecto aprovado pelo Mais Centro no período a que se reporta a avaliação).

¹⁹ Os valores apresentados nos gráficos representam a % de respostas positivas ou muito positivas no total de respostas a cada questão.

exigidos) constituem um entrave para as empresas de menor dimensão, que acabam por recorrer quase sempre a consultores para elaborar as candidaturas. No caso das candidaturas submetidas aos Sistemas de Incentivos do Mais Centro, cerca de 65% são efectuadas com apoio de consultores.

Figura 19. Resposta à Questão "Como avalia os Formulários Electrónicos tendo em Consideração os Seguintes Aspectos": Segmentação Por Tipo de Promotor e Dimensão Financeira dos Projectos²⁰



Fonte: Inquérito aos Beneficiários do Mais Centro (Junho e Julho de 2010)

264. A análise levada a cabo considera que as ferramentas electrónicas são adequadas e exigentes, embora em linha com aquilo que é comum neste tipo de Programas e em conformidade com os normativos em vigor.
265. A AG promoveu a elaboração e divulgação de Guias de Apoio ao Beneficiário (*Guia de Preenchimento de Registo da Entidade e da Candidatura*; *Guia de Submissão Electrónica dos Pedidos de Pagamento* e *Guia de Preenchimento de Registo de Pedidos de Alteração a Projecto Aprovado*). Os guias, são disponibilizados em formato digital (pdf), têm uma extensão adequada – 14, 19 e 17 páginas –, e respondem às dúvidas, questões e dificuldades que os promotores possam eventualmente enfrentar.
266. A apreciação dos promotores sobre a disponibilidade da Estrutura Técnica do Mais Centro para prestar esclarecimentos durante o período de concursos e sobre a utilidade e pertinência dessas informações é bastante positiva (95% dos promotores que responderam à questão apreciam positivamente, cerca de 30% consideram mesmo muito positiva a intervenção da estrutura do Programa). O apoio prestado pela Estrutura Técnica na organização das candidaturas foi considerado igual ou melhor que o efectuado no âmbito do QCA III por 70% dos promotores que emitiram opinião sobre esta matéria (61% consideram o apoio igual e 29% consideram melhor).
267. Relativamente à adequação dos procedimentos de pedido de pagamento²¹, a maioria dos promotores avalia positivamente a clareza e considera pertinente a informação solicitada nos formulários de pedidos de pagamento. Não existem grandes divergências nestas respostas, segundo o tipo de promotor, tendo-se apenas verificado que a proporção de promotores que considera a informação solicitada como muito clara e muito pertinente é maior no caso das entidades não empresariais (cerca de 10% face a valores iguais ou inferiores a 5% dos promotores empresas).

²⁰ Consideram-se projectos de pequena dimensão os que têm valor total de investimento igual ou inferior a € 350.000. Os valores apresentados nos gráficos representam a percentagem de respostas positivas ou muito positivas no total de respostas a cada questão.

²¹ Foram consideradas apenas respostas de entidades com projectos aprovados e que já tinham apresentado pedidos de pagamento ao Programa.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
As ferramentas electrónicas são adequadas e exigentes, embora em linha com aquilo que é comum neste tipo de Programas e em conformidade com os normativos em vigor.	
Conclusões	Recomendações
A. O inquérito realizado permitiu aferir que, no âmbito da preparação e submissão das candidaturas, a grande maioria dos promotores avalia os formulários electrónicos de forma positiva seja no que se refere à facilidade de preenchimento, seja relativamente à pertinência da informação e documentação solicitadas. Avaliam ainda positivamente a utilidade dos guias de apoio ao beneficiário.	-
B. Os beneficiários que apresentaram apenas projectos de menor dimensão avaliam os formulários de candidatura de forma positiva, mas menos favorável que os restantes. Esta consideração é mais evidente no caso dos promotores não empresariais.	➤ Aligeirar os requisitos associados aos processos de candidatura para os projectos com menores valores de investimento envolvidos, passando a exigir-se apenas a informação estritamente necessária para a avaliação do projecto e dispensando a apresentação de alguns documentos – licenciamentos, p.e. – nalgumas tipologias.

2.8:

O SISTEMA DE INFORMAÇÃO ASSEGURA A PRODUÇÃO, ATEMPADA E COM QUALIDADE, DA INFORMAÇÃO ADEQUADA E NECESSÁRIA A UM BOM DESEMPENHO DA GESTÃO?

1. AVALIAÇÃO

268. Mais do que uma mera aplicação informática de apoio à gestão, o SI Mais Centro constitui uma peça fundamental na implementação do Programa, assumindo no actual período de programação um papel incomparavelmente mais relevante para o desempenho do sistema de gestão e de controlo do que o que se verificava até 2006. Tendo como ponto de partida a experiência obtida com a gestão do QCA III, o conceito basilar do SI Mais Centro resulta da opção estratégica de desenvolver um sistema de informação com os recursos internos da CCDRC/AG Mais Centro.
269. A arquitectura e o histórico de implementação do SI Mais Centro estão apresentados na “*Descrição do Sistema de Gestão e Controlo*”, podendo as suas principais características serem sintetizadas nos seguintes tópicos:
- Desenvolvimento modular das aplicações – O SI Mais Centro foi concebido para ser desenvolvido por módulos, de forma faseada, segundo um cronograma de operações planeado de forma a dar progressivamente resposta às diferentes etapas da implementação do programa, estando prevista a necessidade de manutenção evolutiva da maior parte dos módulos de modo a se adaptarem a novos requisitos regulamentares e evoluções na óptica dos utilizadores. Os 20 módulos que compõem o SI Mais Centro estão divididos em quatro grandes grupos:
 - Gestão de Candidaturas – Módulos para os Promotores, através dos quais são registadas as entidades promotoras, é feito o registo e submissão de candidaturas, o acompanhamento e consultas do estado das candidaturas, a submissão de documentação, pedidos de pagamento e pedidos de alteração;

- Gestão das Candidaturas – Módulos de Gestão (área análise), através dos quais a AG procede à validação de entidades utilizadores, à análise de candidaturas (admissibilidade, técnico-financeira e mérito) e à deliberação;
 - Gestão das Candidaturas – Módulos de Gestão (área execução), que permitem à AG realizar todos os processos associados ao acompanhamento da execução das operações (validação de despesa, pagamentos, encerramentos, actualização de indicadores, etc.);
 - Gestão Global do Programa, que engloba os módulos destinados à monitorização do desempenho físico e financeiro do Programa, a produção de reportes e acompanhamento, auditoria e controlo externos, assim como à própria administração do sistema.
- Adopção de formas electrónicas de comunicação – O SI Mais Centro promove a desmaterialização dos processos, sendo que todo o fluxo de informação entre os promotores/beneficiários e a gestão do Programa é realizado através de meios electrónicos.
- Utilização de linguagem Web – A adopção da Web como tecnologia fundamental é um princípio comum aos sistemas de informação do QREN. Oferece as vantagens de permitir a articulação entre diferentes sistemas através de *webservices* de comunicação inter-sistemas, facilitar a ligação em rede entre os diversos OI e tornar mais rápida e acessível a comunicação entre os promotores/beneficiários e a gestão dos programas;
- Sistema desenvolvido com recursos próprios – O SI Mais Centro foi concebido e tem sido desenvolvido e mantido por uma pequena equipa integrada na Divisão de Tecnologias e Imagem da CCDRC, que se baseou na experiência que adquiriu com o acompanhamento do iCENTRO. Esta equipa tem sido igualmente responsável pela criação de guias de apoio ao Secretariado Técnico e aos beneficiários, assim como por dar formação interna aos técnicos da AG e aos técnicos das CIM.
270. Embora o cronograma inicial de desenvolvimento dos módulos do SI apresentado na *“Descrição do Sistema de Gestão e de Controlo”* apontasse a sua conclusão para o 3.º trimestre de 2009, verificaram-se desvios que implicaram que, no final de 2009 e durante 2010, ainda estivessem a ser desenvolvidos módulos associados ao encerramento de projectos, à monitorização global do Programa e à elaboração de relatórios de produção obrigatória e de apoio à decisão.
271. Segundo o Relatório de Execução Anual de 2009, estes desvios deveram-se à necessidade de adequação a novos requisitos e de integrar no modelo aplicacional a operação das CIM no âmbito das delegações de competência da AG. De forma a ultrapassar as limitações decorrentes dos atrasos, foram adoptados procedimentos de contingência para os módulos associados à análise de alterações, gestão de devedores, encerramento, controlo interno, gestão global, *reportes* e acompanhamento. Contudo, atendendo a que o Relatório de Execução de 2008 refere *“a opção da AG (...) no sentido de não utilizar em qualquer momento do processo soluções de contingência”*, estas medidas parecem ter constituído um retrocesso em relação aos objectivos inicialmente propostos, evidenciando as dificuldades encontradas para garantir o desenvolvimento atempado de todos os módulos do sistema.
272. Para além da concepção, desenvolvimento e implementação do SI Mais Centro, outra das principais tarefas atribuídas à equipa responsável pelo SI Mais Centro foi a de estabelecer a articulação com o SI QREN e com os outros sistemas de informação nacionais. Durante 2008 foi concluída a interoperabilidade com o Sistema de Informação da Entidade Pagadora (SIEP), que permite a submissão via *webservice* de pedidos de transferência para os beneficiários e para os OI. Quanto à interoperabilidade com o SI QREN e o SGOQREN, apesar de o acompanhamento das candidaturas dos Sistemas de Incentivos ser realizado desde 2007 através de ligação à rede do MEI, só em 2009 foram implementados os requisitos de interoperabilidade necessários para efeitos de certificação.
273. Todavia, a relação de interoperabilidade mais difícil de estabelecer tem sido entre o SI Mais Centro e o Sistema de Informação da Entidade de Certificação (SIGA AC FEDER) do IFDR. Durante 2009 foi desenvolvido o módulo de certificação de despesa e foi implementada a especificação dos *webservices* para as AG, tarefa que já tinha sido iniciada em 2008. Contudo, esta interoperabilidade não foi ainda completamente estabelecida, em parte porque o reporte do SI Mais Centro não tinha toda a informação e

não pôde ser importado, estando a decorrer durante o primeiro semestre de 2010 testes de envio da informação via *webservice*.

274. Da avaliação do SI Mais Centro feita pelos seus utilizadores do lado da AG, resultam algumas conclusões. Em primeiro lugar, enquanto notas positivas, importa frisar o reconhecimento geral da evolução relativamente ao QCA III, em termos das funcionalidades e potencialidades do SI e, não menos importante, do facto de existir uma equipa interna que tem trabalhado em conjunto com toda a AG no sentido de melhorar constantemente a operacionalidade do sistema. Para isto contribui, em grande medida, o facto de o funcionamento do SI ser analisado em reuniões internas com periodicidade mensal, através das quais se procura identificar problemas e articular acções de solucionamento.
275. Não obstante, noutros aspectos relacionados com a facilidade de utilização e a utilidade da informação, foram identificados diversos factores menos positivos que importa serem assinalados.
276. Quanto à desmaterialização da informação, apesar de serem globalmente reconhecidas as vantagens de diminuição de documentos em papel, existe a percepção de que o SI tem toda a informação necessária, mas também de que tem demasiada informação, de que os documentos estão desarquivados e de que é difícil extrair do sistema a informação desejada. Embora não haja unanimidade relativamente a esta noção, a maioria dos utilizadores entrevistados considera que o sistema é ainda "pouco amigável" e relativamente "inflexível".
277. Por sua vez, quanto à utilidade da informação, existem também a noção de que é difícil analisar indicadores estratégicos do programa a partir do SI, de que os relatórios estratégicos para a gestão deviam ser mais operacionais e de que deviam disponibilizar outro tipo de informação, por exemplo de base territorial (projectos aprovados por municípios e por NUTS, etc.). Esta necessidade tem sido ultrapassada através de processos alternativos, geralmente com o cruzamento de informação extraída do SI em folhas de cálculo, com custos de contexto acrescidos.
278. Alguns destes problemas são inerentes ao processo de desenvolvimento e manutenção evolutiva do SI, que implica mudanças no funcionamento das aplicações modulares e, conseqüentemente, tem gerado muitas dúvidas por parte dos utilizadores (apesar do esforço da equipa responsável pelo SI em assegurar a formação regular dos utilizadores da AG). Por outro lado, o facto do módulo de gestão global ainda não ter sido totalmente implementado, explica a falta de alguma informação estratégica para a gestão (por exemplo, a aplicação associada à gestão financeira prevê a disponibilização de informação datada sobre a programação financeira por anos, eixos e componentes de financiamento, tema prioritário, forma de financiamento e dimensão territorial).
279. Ao contrário das dificuldades e insuficiências registadas pela maioria dos utilizadores do lado da gestão, os beneficiários do Programa parecem ter uma opinião mais favorável. Inquiridos sobre diversos aspectos relacionados com a utilização e pertinência dos formulários electrónicos, a maioria dos beneficiários considera-os claramente positivos, sendo de realçar a avaliação bastante positiva que é feita sobre a utilidade dos guias de apoio. Quanto à facilidade de preenchimento dos formulários, é claramente o aspecto que mais divide as opiniões, sendo simultaneamente o que obtém maior número de apreciações muito positivas (15,2%), negativas (10,6%) e muito negativas (1,4%).
280. Atendendo a que a maior parte das empresas beneficiárias não utiliza o SI Mais Centro, mas sim o SI QREN associado aos Sistemas de Incentivos, é importante dissociar esta tipologia dos outros beneficiários. Não obstante, não se verificam diferenças muito significativas na sua apreciação, sendo o SI Mais Centro ligeiramente favorecido em aspectos como a facilidade de preenchimento ou a utilidade dos guias de apoio ao beneficiário.

Quadro 20. Resposta à Questão “Como Avalia os Formulários Electrónicos, tendo em Consideração os Seguintes Aspectos?” (em % do total)

Aspectos dos Formulários Electrónicos	Muito Positivo		Positivo		Negativo		Muito Negativo	
	Empresas	Outros	Empresas	Outros	Empresas	Outros	Empresas	Outros
Facilidade de preenchimento	13,2%	15,2%	66,9%	72,8%	16,5%	10,6%	3,3%	1,4%
Clareza da informação solicitada	10,7%	10,6%	74,4%	77,4%	12,4%	10,6%	2,5%	1,4%
Pertinência da informação pedida sobre o promotor	7,4%	7,9%	83,5%	82,3%	9,1%	8,4%	0,0%	1,4%
Pertinência da informação solicitada sobre o projecto	6,6%	9,3%	87,6%	81,9%	5,0%	8,3%	0,8%	0,5%
Pertinência dos documentos solicitados	7,5%	9,3%	80,8%	79,1%	9,2%	10,7%	2,5%	0,9%
Utilidade dos guias de apoio ao beneficiário	17,2%	13,5%	72,4%	78,3%	9,5%	6,8%	0,9%	1,4%

Fonte: Inquérito aos Beneficiários do Mais Centro (Junho e Julho de 2010)

281. Por fim, deve referir-se a importante potencialidade do SI Mais Centro enquanto instrumento de suporte das avaliações do programa. A este respeito, assinalem-se as dificuldades verificadas pela Equipa de Avaliação Técnica na obtenção da informação solicitada à AG, nomeadamente à CD, aos ST responsáveis pelo acompanhamento da avaliação e à própria equipa responsável pelo SI Mais Centro²².
282. Apesar de os pedidos de informação mais detalhados apresentados pela Equipa de Avaliação terem sido baseados na estrutura da informação recolhida e registada pelos módulos do SI Mais Centro já implementados, em particular pelos módulos de registo de beneficiários e candidaturas, estes foram inicialmente remetidos para os reportes já disponíveis e, posteriormente, a maior parte da informação acabou por ser disponibilizada, mas com atrasos consideráveis e nem sempre estruturada da forma pedida.
283. Estas dificuldades na obtenção de informação estão, aparentemente, relacionadas com a escassez de recursos humanos disponíveis para responder com eficácia e eficiência a todas as solicitações internas e externas, para prosseguir o plano de desenvolvimento dos módulos e para continuar a assegurar o funcionamento regular do sistema. Não obstante, são também reveladoras de limitações da arquitectura do sistema para conseguir disponibilizar informação crítica para a gestão em tempo útil.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
Regista-se uma enorme evolução do sistema que apoia a gestão do Mais Centro comparativamente com o período de programação anterior, mas conclui-se que o SI ainda não assegura a produção atempada e com qualidade da informação adequada e necessária a um bom desempenho da gestão.	
Conclusões	Recomendações
A. Evolução positiva registada pelos SI que apoiam a gestão dos instrumentos financeiros do QREN, permitindo o desenvolvimento com recursos internos de sistemas complexos e a harmonização dos processos conceptuais e de implementação dos diferentes sistemas.	-
B. O SI Mais Centro foi concebido de modo a poder recolher toda a informação que possa ser necessária para o funcionamento do sistema de gestão e controlo do Programa, disponibilizando-a rapidamente a toda a rede de utilizadores do sistema independentemente da sua localização, encerrando portanto inúmeras potencialidades.	-

²² Estas dificuldades foram descritas em detalhe no Relatório Inicial da presente Avaliação da Operacionalização do Mais Centro.

Conclusões	Recomendações
C. Desenvolvimento de um SI com recursos internos da AG, que permitiu um acompanhamento permanente da sua implementação, uma formação mais próxima dos utilizadores e uma maior adaptabilidade e capacidade de resposta.	-
D. Dificuldades, por parte dos utilizadores dos módulos de gestão, em aceder à informação que necessitam, obrigando à utilização de mecanismos de contingência.	<p>➤ Introduzir adaptações nas interfaces e nos <i>outputs</i> do SI destinados à gestão, tornando-os mais "amigos do utilizador".</p> <p>➤ Aumentar o número de acções de formação interna destinadas a identificar e resolver problemas de acesso ao SI e de extracção de informação de suporte à gestão.</p>
E. Entraves ao acompanhamento externo do Programa devido à instabilidade da interoperabilidade com os sistemas nacionais e impossibilidade de acesso ao SI Mais Centro – ou a alguns módulos de gestão global do Programa – por parte de outras entidades.	<p>➤ Adoptar processos de interoperabilidade com os SI de outros PO.</p>

2.9:

OS INDICADORES DE REALIZAÇÃO FÍSICA E DE RESULTADO SÃO PERTINENTES E DE QUALIDADE, DESIGNADAMENTE EM MATÉRIA DE FIABILIDADE DOS PROCEDIMENTOS DE RECOLHA DOS DADOS?

1. AVALIAÇÃO

284. O sistema de indicadores de acompanhamento constitui um elemento fundamental para a monitorização do desempenho do Programa, sendo a sua recolha e tratamento competências da AG.
285. Estas competências foram também delegadas nos OI responsáveis pelos Sistemas de Incentivos. Na estrutura da AG Mais Centro, a responsabilidade pelas tarefas relacionadas com estas competências reparte-se pelas seguintes unidades:
- UO 1: Tem a competência de, no âmbito dos Sistemas de Incentivos, assegurar o tratamento dos dados físicos, financeiros e estatísticos da execução, da elaboração dos indicadores de acompanhamento e dos estudos de avaliação estratégica e operacional;
 - UO 4: Entre as suas competências incluem-se: assegurar a criação e o funcionamento de um sistema informatizado de recolha e tratamento dos registos contabilísticos de cada operação financiada pelo Programa, bem como uma recolha dos dados sobre a execução necessários para a gestão financeira, o acompanhamento, as verificações, as auditorias e a avaliação, bem como para a monitorização estratégica, operacional e financeira do QREN; assegurar a recolha e o tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução para a elaboração dos indicadores de acompanhamento e para os estudos de avaliação estratégica e operacional; criar e actualizar a informação para o Sistema de *Reporte* e Monitorização, incluindo os Relatórios Anuais de Execução;
 - Unidade de Apoio (Controlo Interno): Compete-lhe: assegurar a verificação dos objectivos do programa, nomeadamente, através da monitorização dos indicadores; verificar o rigor e plenitude do Sistema de Informação;
 - Unidade de Apoio (Sistema de Informação): Entre outras competências, está incumbida de conceber, desenvolver e manter os módulos necessários ao SI, entre os quais se inclui o Módulo de Gestão através do qual é feito o registo da informação dos indicadores.

286. Por sua vez, a bateria de indicadores concebida para o acompanhamento do Mais Centro reparte-se por quatro grupos:
- Indicadores de realização e de resultado definidos ao nível de Eixo: Estes 78 indicadores foram negociados com a CE e correspondem ao núcleo central do sistema de indicadores. Possibilitam monitorizar a concretização dos objectivos específicos dos Eixos e os progressos alcançados em relação à situação de referência;
 - Indicadores comuns comunitários: São 41 indicadores que permitem recolher e sistematizar informação comparável e agregável à escala comunitária, tendo a sua metodologia de cálculo sido harmonizada através de um trabalho desenvolvido pelo O QREN, pelo IFDR e pelas AG;
 - Indicadores comuns nacionais: Desenvolvido pelo IFDR, pelo O QREN e pelas AG, o sistema de indicadores comuns nacionais resulta da selecção de 35 indicadores de Eixo de todos os PO, cujos conceitos e processos de recolha foram estabilizados e harmonizados;
 - Indicadores de monitorização estratégica ambiental e de sustentabilidade: Bateria de 23 indicadores que tem por objectivo principal suportar o acompanhamento das recomendações da AAE.
287. Os procedimentos de recolha e sistematização dos indicadores são os seguintes:
- No módulo de submissão electrónica de candidaturas, os beneficiários seleccionam a partir de uma listagem pré-definida os indicadores que melhor descrevam e caracterizam os projectos e os resultados esperados, devendo ser seleccionado, no mínimo, um indicador por categoria (realização física, caracterização e resultado);
 - Durante a análise técnico-financeira da candidatura, é validado o valor atribuído ao indicador de realização física – que deve ser equiparado ao valor total elegível da operação – e corrigido e/ou validado o impacte da operação na criação de postos de trabalho. É também validado se os indicadores seleccionados são aqueles que melhor descrevem e caracterizam o projecto e os seus resultados. Os indicadores encontram-se alinhados com a tipologia de projecto prevista nos RE e com os indicadores de acompanhamento e resultado previsto para o respectivo Eixo;
 - Durante a verificação das operações – mais precisamente nas verificações no local – é feita através de uma *check-list* a verificação da execução física da operação e a verificação dos objectivos, metas ou outras condições cuja concretização ultrapasse a conclusão física do investimento, o que abrange a avaliação do cumprimento dos objectivos, resultados e indicadores de realização física, de caracterização e de resultado;
 - Após a conclusão da operação, os beneficiários devem apresentar um relatório final da operação, que deverá ser acompanhado de fotografias e outros elementos de natureza qualitativa e quantitativa, que permitam a análise e avaliação da relação entre o investimento efectuado e a expressão física da operação, bem como os resultados e indicadores do mesmo.
288. Na arquitectura do SI Mais Centro, o registo de informação sobre os indicadores de Eixo e dos indicadores comuns comunitários é feito, em primeiro lugar, através do Módulo de Encerramento de Operações e Actualização de Indicadores, no qual é feita a consolidação e actualização da informação de execução relativa a despesa e pagamentos e a actualização dos indicadores de realização física, de acompanhamento e de resultado. Esta informação tem origem nos módulos de verificação documental e no local, pagamentos e certificação de despesa. Posteriormente, esta informação alimenta o Módulo de Gestão Global do Programa, que encerra um modelo de apuramento de indicadores de projecto – realização física, caracterização e resultado – que serve de base ao apuramento dos indicadores de Eixo, indicadores comuns comunitários e indicadores comuns nacionais.
289. Estes dois Módulos de Encerramento e Gestão Global não se encontravam ainda totalmente desenvolvidos e implementados até ao final de 2009, o que impediu o encerramento formal dos projectos e, consequentemente, inviabilizou a recolha de indicadores de realização efectiva. Por este motivo, os indicadores apresentados nos Relatórios de Execução e que têm servido para o acompanhamento do programa referem-se apenas à realização contratada/prevista. Enquanto esta situação não está

regularizada, a recolha de indicadores é feita através de mecanismos de contingência, estando prevista a recuperação do histórico dos indicadores físicos quando todos estes módulos estiverem implementados.

290. Segundo as informações recolhidas de diferentes fontes, apesar do recurso às soluções de contingência, os procedimentos de recolha de informação estão a ser feitos de forma adequada, mas têm sido encontradas dificuldades na quantificação de alguns indicadores, como por exemplo o índice de sobrevivência das empresas, ou o emprego criado. Em resultado destas dificuldades, no Relatório de Execução de 2009 existem 17 indicadores de Eixo (22%), 3 indicadores comuns nacionais (9%), 8 indicadores comuns comunitários (20%) e 5 indicadores de monitorização estratégica ambiental e de sustentabilidade (22%) para os quais ainda não foram disponibilizados valores.
291. A análise da pertinência dos indicadores de realização física e de resultado do Mais Centro pressupõe uma leitura crítica da articulação estabelecida entre a bateria de indicadores que foi apresentada no documento de programação, os objectivos gerais e específicos de cada Eixo e a estrutura de RE definida durante a sua operacionalização. Para a realização deste exercício crítico, é portanto fundamental analisar as árvores de correspondência entre os indicadores e os objectivos dos Eixos, assim como entre os indicadores e os RE que foi adoptada pelo SI, analisando também neste caso o seu grau de cobertura relativamente às tipologias de operações aprovadas.
292. Relativamente à articulação entre indicadores de Eixo (realização e resultado) e os objectivos gerais e específicos de cada Eixo, definida na descrição dos Eixos no documento de programação, constata-se que existe um nível de coerência bastante elevado, sendo que a todos os objectivos específicos corresponde, pelo menos, um indicador de resultado e um indicador de realização. Contudo, a operacionalização do Programa através dos RE e das tipologias de operações que estes contemplam gerou um quadro global de grande desadequação dos indicadores de realização que tinham sido definidos anteriormente.
293. Procedeu-se à análise do grau de cobertura pelos indicadores de realização das tipologias de operação enquadradas nos RE. Foram identificadas as tipologias a que poderá corresponder pelo menos um indicador e foi calculada a representatividade dessas tipologias dentro de cada RE.

Quadro 21. Grau de Cobertura das Tipologias de Operação pela Bateria de Indicadores de Eixo (Indicadores de Realização), por Eixo e RE²³

Eixo	RE	Cobertura
1	Sistemas de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME	
	Sistemas de Incentivos à Inovação	
	Sistemas de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico	
	I&DT Empresas	
	I&DT Colectiva	
	Criação e Reforço de Competências Internas de I&DT	
	Valorização de I&DT	
	Sistemas de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empr. de Base Tecnológica	
	Sistemas de Apoio a Áreas de Acolhimento Empr. e Logística	
	Áreas de Acolhimento Empresarial (AAE)	
1	Intervenções na rede logística de 2.º nível	
	Sistemas de Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas	
	Infra-estruturas Tecnológicas:	
	Infra-estruturas científicas	
2	Plano Tecnológico da Educação	
	Promoção da Cultura Científica e Tecnológica e Difusão do Conhecimento	
	Economia Digital e Sociedade do Conhecimento	
1	Energia	
	Unidades Autónomas de Gás e ramais de ligação à rede eléctrica de locais de produção de electricidade, com base em fontes renováveis	
2	Iniciativas-piloto inovadoras de produção e utilização racional de energia	
	Sistema de Incentivos a Acções Colectivas	
2	Parcerias para a Regeneração Urbana	
	Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação	
	Mobilidade Territorial: Redes e sistemas urbanos de mobilidade	

²³ O quadro com a identificação das tipologias de operação cobertas pelos indicadores de realização é apresentado em anexo.

Eixo	RE	Cobertura
3	Saúde	
	Regulificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e Pré-Escolar	
	Património Cultural	
	Rede de Equipamentos Culturais	
	Equipamentos para a Coesão Local	
4	Mobilidade Territorial: Redes e sistemas nacionais, regionais e locais de mobilidade	
	Ciclo Urbano da Água - "Vertente em Baixa - Modelo Não Verticalizado"	
	Prevenção e Gestão de Riscos	
	Naturais e Tecnológicos	
	Acções Materiais	
	Acções imateriais	
	Acções de Valorização e Qualificação Ambiental	
	Acções de Valorização do Litoral	
	Acções de gestão directa de intervenção em habitats e espécies	
	Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados	
5	Sistema de Apoios à Modernização Administrativa	
	Oper. de qual. e simp. do atend. dos serviços púb. aos cidadãos e às emp.	
	Oper. de racion. dos modelos de org. e gestão da Administração Pública	
	Operações no domínio da administração em rede	
6	Promoção e Capacitação Institucional	
	Assistência Técnica	

Legenda: Percentagem de tipologias de operação cobertas por indicadores de realização:

0%	1% A 30%	31% A 60%	61% A 90%	91% A 100%
----	----------	-----------	-----------	------------

Fonte: Equipa de Avaliação (2010)

294. Desta análise resulta evidente que, para quase de metade das tipologias de operação, não existem indicadores de Eixo que possibilitem aferir as respectivas realizações. Este exercício indicia também que existem diversos RE relativamente aos quais os indicadores de realização definidos no Programa não permitem fazer este acompanhamento de forma adequada, tais como: *Sistemas de Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas; Promoção da Cultura Científica e Tecnológica e Difusão do Conhecimento; Equipamentos para a Coesão Local; Mobilidade Territorial (redes e sistemas nacionais, regionais e locais de mobilidade); Acções de Valorização do Litoral; Reabilitação de Locais Contaminados e Zonas Extractivas; Optimização da Gestão de Resíduos*. Da confrontação deste exercício com a árvore de correspondência entre os indicadores e os RE confirma-se que, relativamente a estes RE, não são aferidos efectivamente quaisquer indicadores de realização ou de resultado.
295. A este propósito, importa também ter em consideração que grande parte das tipologias de operações para as quais existe pelo menos um indicador passível de associação, encontra correspondência com indicadores muito genéricos, do tipo *N.º de projectos/acções/empresas/intervenções apoiados*. Por outro lado, foram identificados também diversos indicadores de realização de Eixo que, apesar de estarem associados a RE, não têm ligação aparente com qualquer tipologia de operação, nomeadamente: *N.º de projectos de turismo apoiados* (Eixo 3), *N.º de organizações regionais participantes em projectos de cooperação territorial* e *N.º de projectos de cooperação (transfronteiriça, transnacional e inter-regional)* a apoiar (Eixo 5) e *Reuniões da Comissão de Acompanhamento* (Eixo 6).

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese
Relativamente aos objectivos gerais e específicos de cada Eixo, a bateria de indicadores definida do documento de programação apresenta um grau de coerência bastante forte; contudo, o nível de desadequação da bateria de indicadores de Eixo parece evidente, estimando-se que cerca de metade das tipologias não encontram correspondência em qualquer indicador, existindo também alguns indicadores que aparentemente não terão relevância para o acompanhamento de qualquer tipologia quando confrontada com os RE e suas respectivas tipologias de operações.

Conclusões	Recomendações
A. Coerência bastante forte da bateria de indicadores de Eixo definida no documento de programação relativamente aos objectivos gerais e específicos de cada Eixo.	-
B. Desadequação da bateria de indicadores de Eixo no que concerne aos RE e respectivas tipologias de operações.	➤ Rever os indicadores de Eixo, adequando-os às tipologias de operações prevista nos RE, de modo a que todas as tipologias se encontrem cobertas, pelo menos, por um indicador de realização.
C. Procedimentos de recolha e de verificação de indicadores e sistema de informação bem desenhados (plano conceptual).	-
D. A AG não possui actualmente informação com a relevância, a qualidade e os níveis de actualização necessários para fazer o acompanhamento da realização física do Programa.	➤ Dar prioridade à implementação/conclusão dos módulos do SI Mais Centro que permitirão o encerramento das operações e a gestão global da execução física do Programa.

3.1:

ESTÃO A SER ADEQUADAMENTE IMPLEMENTADOS OS MECANISMOS DE ARTICULAÇÃO ENTRE O MAIS CENTRO E O POPH, QUANTO À INTEGRAÇÃO DAS QUATRO PRIORIDADES HORIZONTAIS DA POLÍTICA EUROPEIA DE COESÃO (FORMAÇÃO, IGUALDADE DE OPORTUNIDADES, INCLUSÃO SOCIAL E SOCIEDADE DO CONHECIMENTO)?

1. AVALIAÇÃO

296. Por comparação com a configuração do QCA III e respectivos PO, a estruturação do QREN em Agendas Temáticas, segundo uma lógica de programas “monofundo”, reforça o carácter exclusivo das intervenções apoiadas por diferentes Fundos Estruturais, implicando que seja dada particular atenção à articulação entre domínios de intervenção e medidas de diferentes programas, que contribuam para alcançar objectivos comuns. A Agenda Operacional Temática para o Potencial Humano é operacionalizada de forma quase exclusiva através do Programa Operacional para o Potencial Humano (POPH), sendo por isso aquela que menor nível de interacção deverá estabelecer com as restantes Agendas e PO do QREN e, em particular, com os PO regionais do Continente.
297. O mecanismo mais formal de articulação previsto entre o Mais Centro e o POPH consiste na participação mútua das AG nas CA dos PO. Como foi já descrito anteriormente, os documentos de programação do Mais Centro e do POPH também prevêem a participação das AG dos restantes PO temáticos e regionais nas respectivas CA. Através deste mecanismo, ambas as AG podem participar no acompanhamento do PO temático ou regional, apenas na qualidade de observadores. Contudo, constata-se que esta prerrogativa não tem sido exercida, sendo que, no caso da CA do POPH, não se encontra representado nenhum dos PO FEDER.
298. Também sob a perspectiva dos mecanismos de natureza informal, ambas as AG confirmam que não tem havido contactos mútuos para o estabelecimento da articulação entre as intervenções destes programas.
299. Contudo, no domínio dos Sistemas de Incentivos tem havido alguma articulação com o POPH, ainda que de forma indirecta através da AG do POFC: com o objectivo de regular a articulação das intervenções de cada programa, em Fevereiro de 2009 foi assinado um protocolo de articulação específico entre o POFC e o POPH, que estabelece os domínios de articulação e de complementaridade entre cada PO. Nos termos deste protocolo, as duas AG devem trocar informações respeitantes a Avisos de Abertura de períodos de candidaturas ou concursos, candidaturas propostas para aprovação e decisões de aprovação, resultados

de acções de controlo interno, ou sobre a coerência dos apoios concedidos em relação aos objectivos estratégicos comuns, em cada uma das tipologias de apoio previstas. No caso dos projectos enquadrados por EEC, poderão também implementar procedimentos de consulta para aferição de enquadramento no POPH e trocar informações sobre candidaturas entradas, decisões de aprovação e resultados do acompanhamento e avaliação da implementação das EEC. Em 2009, a articulação entre as AG do POFC e do POPH traduziu-se em reuniões e em fluxos de informação regulares sobre a decisão de projectos apoiados²⁴.

300. A articulação prevista no âmbito das EEC teve também uma intervenção mais directa por parte da AG do Mais Centro, de modo a assegurar o financiamento FSE, através do POPH, de projectos enquadrados nos Programas PROVERE, como é explicitado no Relatório de Execução de 2009 do Mais Centro: *“Também a formação de recursos humanos, previsto em todos os programas de acção, obrigou a estratégias de cooperação na sequência dos diversos diagnósticos efectuados e isso constitui um factor determinante para promover a competitividade do território tendo por base a qualificação dos recursos humanos. Neste domínio o Mais Centro estabeleceu, com as entidades regionais de emprego e formação e com as estruturas regionais do POPH, formas de articulação no sentido de garantir o enquadramento das intervenções propostas nas EEC PROVERE”*²⁵.
301. Apesar da articulação estabelecida entre o POFC e o POPH, importa registar a evidência de um domínio em que a experiência da AG POPH na gestão de projectos de tipologia FSE poderia contribuir para agilizar a gestão dos Sistemas de Incentivos no âmbito do POFC e dos PO Regionais. Este domínio está relacionado com a possibilidade prevista no actual período de programação de ser atribuído financiamento FEDER a tipologias de investimento FSE, designadamente na componente formação profissional.
302. Contudo, na Região Centro, o número de projectos e o montante de investimento que tem sido aprovado com esta modalidade é reduzido e ainda não foram realizados quaisquer pagamentos relativos a esta componente, o que estará relacionado com dificuldades na implementação da legislação FSE e nos atrasos na definição dos formulários que lhe estão associados.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
Da análise dos mecanismos de articulação previstos entre os dois Programas e da sua implementação, conclui-se que os resultados alcançados são pouco significativos.	
Conclusões	Recomendações
A. Acções de articulação entre os dois Programas muito pontuais, focadas sobretudo no domínio da formação profissional e com resultados pouco relevantes.	➤ Robustecer a articulação entre os dois Programas, designadamente nos domínios das redes de equipamentos sociais, em todas as vertentes da formação profissional – para além das EEC –, nos apoios ao empreendedorismo ou no acompanhamento das operações das IPSS.

²⁴ Fonte: Relatório de Execução Anual do COMPETE, 2009

²⁵ Fonte: Relatório de Execução Anual do Mais Centro, 2009

Conclusões	Recomendações
<p>A. Acções de articulação entre os dois Programas muito pontuais, focadas sobretudo no domínio da formação profissional e com resultados pouco relevantes.</p>	<p>➤ Melhorar a operacionalização dos mecanismos de articulação previstos, assim como a adopção de novos mecanismos, de natureza mais operativa e/ou informal, que agilizem a cooperação entre as AG dos dois Programas, designadamente através da assunção de posturas mais proactivas por parte das CD em estabelecer contactos regulares, de um acompanhamento mais aprofundado da implementação dos outros Programas através da participação nas CA, ou, à semelhança da articulação estabelecida no âmbito da Agenda Temática para a Valorização do Território, da instituição de um Grupo de Articulação Temática para o domínio da formação profissional, com o envolvimento também do POFC.</p>

3.2: ESTÃO A SER ADEQUADAMENTE IMPLEMENTADOS OS MECANISMOS DE ARTICULAÇÃO ENTRE O MAIS CENTRO E O POVT, NO QUE SE RELACIONA COM A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE COESÃO E VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO, NOMEADAMENTE AS POLÍTICAS DAS CIDADES E O FECHO DE REDES DE EQUIPAMENTOS PARA A COESÃO E PARA A CONSOLIDAÇÃO DOS SISTEMAS URBANOS?

1. AVALIAÇÃO

303. A articulação entre o Mais Centro e o Programa Operacional de Valorização do Território (POVT) enquadra-se no âmbito da Agenda Temática para a Valorização do Território, estando consubstanciada no QREN uma forte relação entre o POVT e os PO regionais do Norte, Centro e Alentejo. Estas relações deverão processar-se no âmbito de quatro prioridades operacionais temáticas, a saber: i) Reforço da conectividade interna, das acessibilidades e da mobilidade; ii) Protecção e valorização do ambiente; iii) Reforço do sistema urbano; iv) Redes, infra-estruturas e equipamentos para a coesão territorial e social.
304. A arquitectura do QREN pressupõe o desenvolvimento de complementaridades e sinergias entre as operações desenvolvidas no âmbito da Agenda Temática para a Valorização do Território, apoiadas pelos diferentes Programas. A lógica da repartição das operações entre o PO temático e os PO regionais está definida no documento de programação do POVT, em função dos grandes objectivos da Agenda Operacional para a Valorização do Território.
305. Não existindo um mecanismo agregador responsável pela articulação dos instrumentos de financiamento no âmbito da Agenda Valorização do Território e pelo acompanhamento e monitorização do cumprimento dos respectivos objectivos, a articulação entre o POVT e os PO regionais tem sido operacionalizada essencialmente através de três mecanismos:
- Grupos de Articulação Temática – As candidaturas ao POVT nos domínios do Eixo III – Combate à Erosão e Defesa Costeira, Eixo III – Recuperação do Passivo Ambiental e Eixo IV – Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional – Infra-estruturas e Equipamentos Desportivos²⁶, são apreciadas em termos da complementaridade e das sinergias existentes ou potenciais com as operações a co-financiar no âmbito dos PO Regionais;

²⁶ Embora não sejam relevantes no âmbito da presente avaliação, importa referir que as candidaturas ao Eixo VI do POVT – Investimentos Estruturantes do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva também são apreciadas em sede de GAT, em função também das complementaridades com o PRODER (FEADER).

- Participação mútua das AG nas Comissões de Acompanhamento dos PO – Quer o documento de programação do Mais Centro, quer o documento de programação do POVT, prevêem a participação das AG dos restantes PO temáticos e regionais nas respectivas Comissões de Acompanhamento. Esta participação é feita na qualidade de observadores, devendo estes membros ser informados das respectivas agendas das reuniões em simultâneo com os restantes membros. Este mecanismo possibilita que ambas as AG participem (ainda que sem as competências atribuídas a outros membros) no acompanhamento do PO temático ou regional, conhecendo o progresso da sua implementação;
 - Outros mecanismos de articulação de natureza informal – Contactos e reuniões bilaterais pontuais, por iniciativa de ambas as partes, para troca de informações sobre a possibilidade de enquadramento das candidaturas apresentadas e experiências relativas a matérias técnicas comuns.
306. Os GAT encontram-se previstos nos RE dos Eixos/Domínios de Intervenção do POVT onde essa complementaridade é mais relevante, designadamente:
- Nos critérios de selecção das operações enquadradas nos RE *“Combate à Erosão e Defesa Costeira”* e *“Recuperação do Passivo Ambiental”* (Eixo III do POVT), é avaliada a *“Complementaridade com acções co-financiadas por outros instrumentos de financiamento, nacionais e comunitários, a apreciar em grupo de articulação temática”*;
 - Nos critérios de selecção das operações no RE *“Infra-estruturas e Equipamentos Desportivos”* (Eixo IX), os Equipamentos de Base deverão *“Evidenciar uma boa articulação e complementaridade com os equipamentos e infra-estruturas existentes ou em fase de criação, nomeadamente com os que são financiados por outros instrumentos de financiamento, nacionais e comunitários, a apreciar em grupo de articulação temática”*, enquanto os Equipamentos Especializados deverão *“Demonstrar uma boa articulação e complementaridade com os equipamentos e infra-estruturas existentes ou em fase de criação, nomeadamente com os que são financiados por outros instrumentos de financiamento, nacionais e comunitários, a apreciar em grupo de articulação temática”*.
307. Cada um dos GAT é formado por representantes das AG do POVT, dos PO regionais e do PRODER, estando também representadas outras entidades com tutela e coordenação sectorial. Criados em 2008, estes grupos têm desenvolvido as seguintes actividades²⁷:
- GAT Combate à Erosão e Defesa Costeira – Em 2008, este GAT procedeu à apreciação e aprovação do Regulamento Interno, bem como à apreciação dos critérios de selecção das candidaturas apresentadas ao POVT. Em 2009, não se realizou nenhuma reunião, sendo a apreciação das candidaturas realizada através de consulta escrita às entidades representadas no GAT;
 - GAT Recuperação do Passivo Ambiental – Dado que o prazo de apresentação de candidaturas terminou no fim de 2008, a apreciação das candidaturas realizou-se no ano seguinte, embora ainda na fase de instrução tenha sido analisada a inserção dos projectos no âmbito do “Documento Enquadrador”²⁸ disponibilizado no site do POVT. Em 2009, foi aprovado o Regulamento Interno do GAT, foram apreciadas candidaturas em função do respectivo critério de selecção e foi discutido o calendário de abertura dos períodos seguintes de apresentação de candidaturas;
 - GAT Infra-estruturas e Equipamentos Desportivos – Realizaram-se duas reuniões deste GAT, a primeira em 2008 e a outra em 2009, nas quais foram analisadas e apreciadas candidaturas em função dos respectivos critérios de selecção.
308. No respeitante a outros mecanismos de natureza informal, tanto a CD do Mais Centro como a CD do POVT classificam a relação desenvolvida entre as duas AG como “excelente”. Esta relação tem sido dinamizada, em grande medida, através de uma postura pro-activa por parte da AG POVT, que tem procurado

²⁷ Fonte: Relatórios de Execução Anuais do POVT, 2007, 2008 e 2009.

²⁸ Documento elaborado no âmbito do Grupo de Trabalho Passivos Ambientais, criado através do Despacho n.º 28176/2007, de 14 de Dezembro, do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e do Ministério da Economia e da Inovação.

estabelecer uma articulação muito próxima com as AG dos PO regionais através de todos os mecanismos de articulação que dispõe, de natureza formal ou informal.

309. Neste sentido, a AG POVT tem promovido reuniões pontuais com as AG dos PO regionais, nas quais são discutidos problemas na operacionalização dos PO, ou são feitos ajustamentos nos calendários de abertura de concursos. No caso específico do Mais Centro, estas reuniões têm sido complementadas com outros contactos informais, através dos quais as AG têm discussão os projectos candidatados ao POVT que têm incidência na Região Centro.
310. Para além destes mecanismos de articulação, importa referir que, no RE *Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional*, do Eixo IX do POVT – Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional, está previsto que deve ser solicitado parecer às CCDR sobre os impactes regionais das operações candidatas e o seu enquadramento e contributo para os objectivos estratégicos do Plano Regional de Ordenamento do Território, ou, enquanto este não estiver em vigor, o seu enquadramento no modelo de sistema urbano apresentado à Comissão Mista de Coordenação do PROT;
311. Não obstante as evidências de articulação que tem sido desenvolvida entre as AG do PO temático e dos PO regionais, têm-se verificado algumas situações de descoordenação, nomeadamente na calendarização do lançamento dos concursos, ou em domínios em que as fronteiras entre o POVT e os PO regionais são mais ténues, induzindo os promotores das candidaturas em erro (casos de projectos melhor enquadrados noutros programas) e até mesmo à ocorrência de situações de dupla candidatura.
312. Ainda no âmbito deste RE, o Relatório de Execução de 2009 do Mais Centro refere também, entre as principais dificuldades da AG, as associadas à definição da metodologia a adoptar na apreciação das candidaturas submetidas, que espelhe uma efectiva articulação entre os projectos do Ciclo Urbano da Água “em alta” apoiados pelo POVT e os projectos “em baixa”, não verticalizados, enquadrados pelo PO Regionais.
313. Por sua vez, também o Eixo IX do POVT teve excesso de candidaturas em 2008 e 2009, que estariam melhor enquadradas no âmbito dos PO regionais.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
Os mecanismos de articulação formais previstos entre o POVT e o Mais Centro têm sido efectivamente implementados e estão a funcionar, ainda que se observem algumas situações problemáticas pontuais.	
Conclusões	Recomendações
A. Empenho das AG do Mais Centro e do POVT em agilizar a sua relação através de mecanismos de articulação de carácter informal.	-
B. Alguma desarticulação na calendarização da abertura de concursos e no encaminhamento de candidaturas entre os PO temático e regionais (Ciclo Urbano da Água, Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional).	➤ Reforçar a articulação entre as AG no respeitante à calendarização da abertura de concursos e no encaminhamento de candidaturas entre os PO temático e regionais.
C. Cumprimento da função de apreciação das complementaridades e das sinergias existentes ou potenciais entre as operações pelos GAT.	-
D. Incapacidade de acesso das AG ao SI dos outros Programas, estando limitadas à informação de carácter mais geral emanada do O QREN.	➤ Instituir mecanismos de articulação em rede e de partilha eficiente de informação (SI, canais electrónicos de comunicação).

3.3:

ESTÃO A SER ADEQUADAMENTE IMPLEMENTADOS OS MECANISMOS DE ARTICULAÇÃO ENTRE O MAIS CENTRO E O POFC AO NÍVEL DA COMPLEMENTARIDADE E ALAVANCAGEM DAS OPERAÇÕES CO-FINANCIADAS?

1. AVALIAÇÃO

314. Os Sistemas de Incentivos às Empresas assumem significativa relevância no contexto da Agenda Operacional Factores de Competitividade e constituem o domínio preferencial de articulação e complementaridade entre as duas AG.
315. O modelo de gestão dos Sistemas de Incentivos encontra-se definido pelo Ponto 1 do Artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 65/2009, de 20 de Março, que estipula que “Os apoios previstos nos Sistemas de Incentivos às empresas são decididos a nível nacional ou a nível regional de acordo com os seguintes critérios: a) Gestão nacional – projectos promovidos por médias (ME) e grandes empresas (Não PME); b) Gestão regional – projectos promovidos por pequenas empresas (PE)”.
316. O *Manual de Procedimentos da Rede de Incentivos QREN*, documento que define os mecanismos de articulação entre o Mais Centro e o POFC e os respectivos procedimentos no contexto da rede SI QREN, estipula que “a coerência da actuação deverá estar suportada na instituição de mecanismos de articulação em rede, de partilha eficiente de informação (sistema de informação, canais electrónicos de comunicação), em estrita colaboração com os Organismos Técnicos, e de articulação entre a gestão do PO Factores de Competitividade e os PO Regionais do Continente”. É, portanto, no âmbito alargado da rede SI QREN que deve ser avaliada a articulação entre o Mais Centro e o POFC neste domínio.
317. A importância da articulação entre as várias entidades com responsabilidades na rede é relevada no *Manual de Procedimentos*, sobretudo quando refere explicitamente que independentemente das competências específicas dos OI e das responsabilidades de gestão inerentes aos PO Regionais e Temático, o bom desempenho dos Sistemas de Incentivos implica a internalização de uma flexibilidade relacional nos seguintes domínios:
- Implementar mecanismos de partilha de informação entre o POFC e os PO Regionais com vista à facilitação de parecer em sede de Comissão de Selecção;
 - Todas as normas, orientações técnicas ou de gestão devem ser objecto de consulta prévia a todos os intervenientes;
 - Implementação de mecanismos de disponibilização de informação pelos OI em todas as fases do ciclo de vida do projecto;
 - Articulação em questões e esclarecimentos na interlocução com beneficiários, privilegiando neste âmbito os OI.
318. O modelo de gestão da rede SI QREN envolve, assim, uma multiplicidade de actores – as cinco AG, os Organismos Técnicos e as CCDR – e exige um processo de coordenação e concertação, a definição de procedimentos harmonizados e uma plataforma de actuação única. A coordenação da rede é da competência do POFC e tal facto é assumido por todos como uma solução óbvia e positiva.
319. No que respeita à estruturação e funcionamento da rede, as diferentes entidades envolvidas, incluindo os PO regionais, participaram na elaboração do *Manual de Procedimentos*, sob proposta de um grupo de trabalho constituído por elementos de várias AG, e as suas eventuais revisões e actualizações são igualmente da responsabilidade da rede.
320. O modelo de governação dos Sistemas de Incentivos prevê a participação e partilha de responsabilidades entre os PO regionais e o POFC na gestão das várias fases do ciclo de vida das candidaturas, devendo sobretudo salientar-se a instituição de mecanismos de forte interacção entre estas entidades no quadro do processo de decisão sobre as candidaturas apresentadas para apoio financeiro.

321. Os mecanismos de articulação entre as duas AG assumem a sua maior expressão na fase de decisão dos projectos, nomeadamente na Comissão de Selecção, presidida pelo Gestor do Programa Operacional competente, e de que fazem parte os representantes de todos os outros Órgãos de Gestão e os OI envolvidos. A Comissão de Selecção tem como competências a emissão de pareceres sobre a abertura de concursos e sobre as propostas de financiamento, embora a decisão de atribuição do incentivo seja da responsabilidade da AG competente.
322. A articulação também se estabelece em termos da elaboração dos Avisos para apresentação de Candidaturas, os quais são definidos pelos Órgãos de Gestão competentes, sendo discutidos pela Comissão de Selecção que emite um parecer sobre a abertura de novos concursos e sobre o conteúdo dos Avisos. Dado o carácter de abrangência nacional dos avisos, a margem de manobra para acolher as especificidades regionais é, contudo, reduzida, dado que se torna difícil focalizar os avisos em procuras/tipologias muito específicas, consideradas relevantes por uma das regiões.
323. O SI, da responsabilidade da EAT do POFC, constitui também um mecanismo central na articulação entre os diferentes intervenientes. Funciona em rede e integra as estruturas de gestão do POFC e de todos os PO regionais. Para além de constituir um "guichet único" para recepção das candidaturas, o sistema permite ainda validar, numerar e distribuir as candidaturas pelos PO envolvidos, pelos OI-SI e outros organismos responsáveis pela análise ou emissão de pareceres – como a CCDRC –, disponibilizando ferramentas especializadas de suporte aos processos relativos às diferentes fases do ciclo de vida dos projectos.
324. O SI traduz sob a forma de mecanismos automáticos as relações institucionais entre os vários organismos envolvidos, facilitando a articulação entre estes, garantindo e delimitando as competências e áreas de intervenção de cada um, acautelando o acesso à informação em tempo real numa lógica de funcionamento em rede e, finalmente, facilitando a relação com os promotores das candidaturas.
325. Considera-se, quer numa perspectiva global, quer incidindo apenas na articulação entre o Mais Centro e o POFC, que o SI serve adequadamente os fins para que foi desenvolvido, nomeadamente, delimitando e estruturando as relações processuais entre os organismos envolvidos (processos automáticos, informação disponibilizada a cada organismo), garantindo, do ponto de vista operacional, uma adequada articulação entre as entidades envolvidas numa lógica de funcionamento em rede. Esta percepção foi corroborada nas entrevistas com todas as entidades intervenientes na rede, não obstante ter sido referido que algumas ferramentas electrónicas de suporte à análise de mérito não foram disponibilizadas em tempo útil, situação que tem vindo a ser corrigida.
326. A definição do Plano Anual de Concursos revela-se essencial para o planeamento das actividades dos secretariados técnicos responsáveis pelos Sistemas de Incentivos nos PO regionais (e também para as decisões de investimento por parte dos promotores), pelo que a sua publicação atempada é fulcral para a gestão do sistema. Neste caso foi referida nas entrevistas a necessidade de promover uma maior articulação global e uma divulgação em tempo útil para estabelecer processos de planeamento no Mais Centro.
327. A operacionalização das EEC, de natureza temática, sectorial e territorial, constitui um domínio privilegiado da articulação entre a AG do POFC e dos PO regionais. As interações entre o Mais Centro e o POFC, bem como com outras entidades, são fundamentais para garantir a criação de sinergias e a complementaridade efectiva na aplicação dos fundos estruturais e de outros mecanismos de financiamento, promovendo a alavancagem das operações a financiar.
328. O processo de reconhecimento das EEC decorre da candidatura de planos de acção, no âmbito de concursos abertos para cada uma das tipologias de EEC previstas, pela AG do PO competente – POFC no caso dos de *Pólos de Competitividade e Tecnologia* e de *Outros Clusters* e PO Regionais nas restantes tipologias de EEC. A Comissão de Avaliação, em coordenação com a AG do PO competente (que também faz parte da referida comissão), solicita às AG dos outros PO, bem assim como do PRODER ou do PO Pescas, parecer sobre o enquadramento dos planos de acção nos respectivos programas e sobre as possibilidades de financiamento.

329. Foram aprovados pela CD do Mais Centro, em Junho de 2009, 8 programas de acção no âmbito dos PROVERE. Na prossecução das estratégias PROVERE é essencial a articulação entre os vários PO, pois os projectos âncora dos programas de acção encontram financiamento (FEDER), no Mais Centro e no POFC e POVT, mas também financiamento FSE no POPH e FEADER através do PRODER. A Comissão de Selecção prevista para a Rede SI QREN assume-se, aqui e nos "clusters", como um garante da coerência e da complementaridade dos projectos aprovados no quadro da EEC.
330. A AG do POFC é a entidade responsável pelo processo de reconhecimento, acompanhamento e avaliação dos *Pólos de Competitividade e Tecnologia e Outros Clusters*, não obstante, é também fundamental o envolvimento e articulação dos PO Regionais. Em primeiro lugar, devido à sua participação no reconhecimento destas tipologias de EEC e, por outro lado, porque os projectos âncora são financiados, quer pelos PO regionais, quer pelo POFC.
331. No que respeita às EEC referidas verificou-se a existência de articulação entre as duas AG, mas que teve especial incidência na fase de avaliação e que se tem revelado incipiente na fase de acompanhamento. Com efeito a AG do Mais Centro acompanha de perto a execução dos PROVERE (por inerência) e dos "Outros clusters" – por esta temática ter sido "acarinhada" pelo PO desde a fase de concepção do Programa –, mas tal não sucede relativamente aos Pólos, cuja implementação é acompanhada apenas pelo POFC, devendo haver, neste caso, uma maior articulação.
332. O SIAC e o SAMA constituem áreas de intervenção comum ao Mais Centro e ao POFC, que partilham a regulamentação específica que segrega a intervenção de cada um dos Programas, no caso do SIAC pela orientação da intervenção e no caso do SAMA pela elegibilidade dos beneficiários. A regulamentação limita-se, neste caso, a circunscrever o âmbito da intervenção de cada um dos Programas, não estando previstos mecanismos formais de articulação operacional ou estratégica. Nestas intervenções pode afirmar-se que a racionalidade e complementaridade são garantidas *a priori* pelos RE.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
A articulação entre o Mais Centro e o POFC ocorre sobretudo ao nível dos SI e das EEC, mas é no primeiro caso que a articulação se revela mais intensa e com resultados globalmente muito positivos, existindo contudo margem para melhorias no que respeita à programação anual de lançamento de concursos.	
Conclusões	Recomendações
A. A complementaridade/articulação revela-se sobretudo nos aspectos em que estão estabelecidos mecanismos formais de articulação (normalmente os de natureza mais operacional) e é incipiente quando tais mecanismos não se encontram formalizados (neste caso a articulação, a ser efectuada, realiza-se com base numa informalidade que se apurou existir mas que depende do nível de voluntarismo dos actores envolvidos).	
B. Os programas anuais de lançamento de concursos não têm sido atempadamente disponibilizados (em 2010, ainda não foi divulgado).	➤ Efectuar um planeamento mais concertado e atempado do lançamento dos avisos de concurso.
C. Nas EEC, a articulação carece de dinamização na fase de implementação das estratégias definidas.	➤ Estabelecer mecanismos de articulação entre as duas AG ao nível do acompanhamento e implementação das EEC (por exemplo, o reporte periódico de pontos de situação e a realização de reuniões semestrais de planeamento concertado de acções de acompanhamento e de avaliação dos resultados alcançados).

3.4: ESTÃO A SER ADEQUADAMENTE IMPLEMENTADOS OS MECANISMOS DE ARTICULAÇÃO ENTRE O MAIS CENTRO E OS ORGANISMOS INTERMÉDIOS?

1. AVALIAÇÃO

333. A avaliação da implementação dos mecanismos de articulação teve em consideração os protocolos de delegação de competências assumidos entre o Mais Centro e os Organismos Intermédios: i) na gestão do sistema de incentivos (OI-SI), com o IAPMEI, com o ITP, com a AICEP e com a AdI; ii) na gestão da subvenção global no âmbito da contratualização intermunicipal (OI-CIM), com as AM/CIM²⁹ da NUTS II Centro.
334. No que se refere aos OI-SI nos quais foram delegadas funções de gestão, pela AG, no âmbito do sistema de incentivos, através de protocolos previstos pelo Decreto-Lei n.º 312/07, foram objecto de avaliação os mecanismos de articulação entre o Mais Centro e os OI, tendo em consideração os seguintes documentos: Decreto-Lei n.º 287/2007, de 17 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 65/2009, de 20 de Março (documento de enquadramento nacional de Sistemas de Incentivos); Portarias n.ºs 1462/2007, 1463/2007 e 1464/2007 (RE dos Sistemas de Incentivos); Protocolos de delegação de competências da AG nos OI – Sistemas de Incentivos, de 30 de Junho de 2008; *Compliance Assessment “Descrição do Sistema de Gestão e de Controlo Mais Centro”* (act. 23/07/2009); *“Manual de Procedimentos Específico do Sistema de Incentivos QREN”*.
335. No caso dos OI na gestão da subvenção global, foram avaliados os mecanismos de articulação que resultam da operacionalização das competências delegadas nas AM/CIM³⁰ e que constam nos vários documentos específicos produzidos pela AG³¹, designadamente: *Compliance Assessment “Descrição do Sistema de Gestão e de Controlo Mais Centro”* (act. 23/07/2009), onde são definidas as responsabilidades da AG e a participação dos OI-CIM, através das EAT criadas no âmbito do contrato de subvenção, no que diz respeito ao ciclo de vida das operações; *Manual de Procedimentos - AG e Organismos Intermédios com Subvenção Global* (Versão 001 e Versão 002), documento que tem por objectivo dotar os OI-CIM de um instrumento que defina e sintetize as práticas e os procedimentos a observar no exercício das competências que lhe foram conferidas pelo Contrato de Delegação de Competências e respectivas adendas (Versão 002), visando a melhoria da eficiência e da eficácia dos referidos procedimentos; *Orientações Técnicas para a Execução do Contrato de Delegação de Competências*, anexo ao Contrato de Delegação de Competências com Subvenção Global celebrado entre a AG e as AM/CIM.
336. A avaliação reporta-se à operacionalização desses mecanismos no período de referência para a avaliação – 2007-2009 – no que se refere à gestão do Sistema de Incentivos. Para a gestão da subvenção global no âmbito da contratualização intermunicipal, o período de avaliação foi ampliado até 2010.06.30, de modo a englobar as alterações decorrentes da Adenda ao Contrato de Delegação de Competências.
337. Importa relevar que a resposta a esta questão de avaliação centra-se exclusivamente na apreciação da implementação dos mecanismos de articulação entre o Mais Centro e os OI e não na avaliação da concretização, por parte dos OI, das competências delegadas.

²⁹ Beira Interior Sul, Baixo Mondego, Baixo Vouga, Comurbeiras, Dão-Lafões, Médio Tejo e Pinhal Interior Sul, Oeste, Pinhal Interior Norte, Pinhal Litoral e Serra da Estrela.

³⁰ De acordo com o disposto na Cláusula 2.ª e no n.º 2 da Cláusula 20.ª do “Contrato de Delegação de Competências com Subvenção Global” celebrado entre a AG e as CIM entre 16 de Dezembro de 2008 e 16 de Maio de 2009, com as alterações estipuladas na Cláusula 1.ª da “Adenda ao Contrato de Delegação de Competências com Subvenção Global”, assinada entre 10 e 12 de Março de 2010 entre a AG e as CIM.

³¹ O disposto nestes documentos não se sobrepõe à legislação, regulamentos, normas em vigor e “Manual de Procedimentos de Sistemas de Gestão e Controlo do Mais Centro – FEDER – QREN”, mas sistematiza os aspectos mais relevantes para a adequada operacionalização dos procedimentos inerentes ao exercício das competências conferidas pelos contratos de delegação de competências e, consequentemente, para a apreciação dos mecanismos de articulação entre a AG e as CIM.

1.1. Organismos Intermédios na Gestão do Sistema de Incentivos

338. A delegação de competências da AG em OI encontra-se prevista no Decreto-Lei n.º 74/2008, que refere que esta deve ser feita nos casos em que permitir propiciar condições para melhorar a eficácia e a eficiência da gestão ou para superar insuficiências quantitativas ou qualitativas em recursos e define as competências passíveis de serem delegadas.
339. O documento que enquadra os Sistemas de Incentivos estipula que a gestão dos mesmos ocorre em termos temáticos ou ao nível regional – no caso em questão, consoante os projectos sejam promovidos por médias (ME) e grandes empresas (não PME) ou por pequenas empresas (PE), respectivamente. Os RE dos três Sistemas de Incentivos (Sistema de Incentivos I&DT – Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico nas Empresas, Sistema de Incentivos Inovação – Sistema de Incentivos à Inovação e Sistema de Incentivos Qualificação PME – Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME) definem quais os Organismos Técnicos competentes para as diferentes tipologias de projectos.
340. Os OI-SI são entidades públicas com reconhecida competência e experiência na gestão de incentivos às empresas, que lhes permitem gerir um fluxo elevado de candidaturas, fazer face à complexidade da análise de algumas tipologias de despesa e a possibilidade de recorrer a painéis de peritos em matérias específicas, sendo reconhecido o seu contributo para a eficiência e eficácia do Programa.
341. A delegação de competências está formalizada através de protocolos de delegação de competências da Autoridade de Gestão do Mais Centro nos OI-SI, assinados em Junho de 2008, que abrangem as competências sistematizadas no Volume de Anexos (Anexo XI).
342. Ao longo do ciclo de vida das candidaturas existe uma partilha de funções e tarefas entre os OI-SI e a AG. A Descrição do Sistema de Gestão e Controlo refere que compete aos OI-SI *"assegurar a análise dos projectos, a contratação dos incentivos, o controlo e o acompanhamento da execução dos projectos aprovados, bem como a interlocução com o promotor e a articulação com as Autoridades de Gestão na prestação de informação e participação na elaboração das regras a aplicar aos Sistemas de Incentivos"*.
343. A articulação entre a AG e os OI-SI é no contexto desta questão avaliada nas fases de: i) decisão das candidaturas, ii) acompanhamento e execução e iii) supervisão e controlo.
344. Os mecanismos de articulação entre a AG e os OI-SI são particularmente relevantes na fase decisão das candidaturas. Após a análise da candidatura, compete aos secretariados técnicos retirar da rede as FACI e validar os pareceres do OI-SI, podendo, em articulação directa com esses organismos, solicitar esclarecimentos ou eventuais correcções. Esta articulação assume particular expressão na Comissão de Selecção, presidida pelo Gestor do PO o que inclui todos os outros Órgãos de Gestão e OI. Esta Comissão é responsável por emitir pareceres sobre as candidaturas, que não assumem carácter de decisão sobre o financiamento, e são posteriormente remetidos ao Gestor do PO financiador.
345. Após a decisão final sobre os projectos, competência da CD do PO financiador, esta disponibiliza ao OI-SI através do Sistema de Informação a decisão tomada, para que este notifique o promotor. Nos casos em que a dotação orçamental prevista no AAC não é suficiente para financiar todos os projectos com mérito, a AG pode decidir reforçar o *plafond* orçamental, sendo que nestes casos o processo de decisão é mais moroso.
346. Na fase de acompanhamento e execução, são sobretudo relevantes as articulações respeitantes à análise e aprovação de ajustes/reprogramações físicas e financeiras do projecto. Os promotores estão obrigados a comunicar ao OI todas as alterações ou ocorrências relevantes que ponham em causa os pressupostos que levaram à aprovação do projecto, estando previstas as situações em que o Organismo pode apreciar e decidir autonomamente. Em consonância a articulação nesta fase ocorre sempre que as alterações em causa impliquem uma nova decisão da AG, nomeadamente em situações específicas relacionadas com: i) alteração da identificação do beneficiário; ii) datas de início e fim da operação; iii) montantes máximos de apoio, taxa de comparticipação, investimento total e investimento elegível; iv) ajustamentos à configuração do investimento v)e, a alteração da localização do investimento.

347. Também nesta fase e no que respeita aos pagamentos a beneficiários, foram delegadas pelo IFDR no Turismo de Portugal, IP e no IAPMEI competências de transferência directa para os beneficiários, neste caso é relevante referir que foram estabelecidos protocolos, de acordo com Despacho n.º 16068/2008, entre essas entidades, o IFDR e a AG, e que implicam mecanismos de articulação entre a AG e os OI-SI. Compete ao IFDR efectuar transferências para os OI-SI, executando pedidos de pagamento mensais emitidos pelas AG, uma vez satisfeitas as condições de pré-financiamento. A AG deve apresentar IFDR com a emissão dos pedidos de pagamento, o valor da despesa já validada pelo organismo e certificável à CE, o valor dos pagamentos efectuados pelo OI-SI, e as previsões de pagamento desse organismo validadas pela AG com base na capacidade de execução evidenciada, nos montantes aprovados, calendários de execução previstos e previsão da execução anual apresentada pelo OI-SI, até ao final de Março de cada ano.
348. A supervisão e controlo das funções delegadas nos OI-SI são da competência da UO1, UO4 e Controlo Interno da AG do PO Regional³². Nesta fase, a articulação desenvolve-se em duas dimensões principais:
- a) Controlo do trabalho desenvolvido pelos OI-SI;
 - b) Supervisão Geral.
349. O processo de auscultação permitiu aferir que, de um modo geral, os mecanismos de articulação entre o Mais Centro e os OI-SI são adequados e estão a ser implementados.
350. O SI tem-se revelado uma ferramenta essencial no funcionamento da Rede SI QREN, em geral, e, em particular, na articulação entre o Mais Centro e os OI-SI, traduzindo de forma adequada a organização institucional da rede, a troca automatizada de dados e o acesso à informação pertinente, no respeito pela missão e competências de cada uma das entidades envolvidas. O Sistema de Informação assume-se como um sistema de "back office" que disponibiliza funcionalidades especializadas que suportam os processos relativos ao ciclo de vida das operações.
351. Contudo, nas entrevistas efectuadas foram elencados alguns aspectos menos bem conseguidos e que se traduzem na dificuldade em cumprir os prazos de decisão previstos. A validação dos pareceres por parte da AG ocorre frequentemente num prazo considerado muito curto para proceder a essa apreciação, limitando o seu alcance. Esta validação tem de ocorrer antes da reunião da Comissão de Selecção e, não obstante na grande maioria dos casos as entidades estarem alinhadas em relação aos pareceres emitidos, algumas vezes é necessário obter consensos sobre a análise das candidaturas.
352. De acordo com os OI-SI, a atribuição do critério regional também é muitas vezes efectuada com atraso, ainda que esta seja uma matéria da competência da CCDR e não do Mais Centro.
353. No que respeita ao acompanhamento e execução, que por motivos de celeridade na decisão seria importante efectuar alterações na delegação de competências no âmbito da aprovação de ajustes/reprogramações físicas e financeiras do projecto, nomeadamente:
- Prorrogações de prazos - a regulamentação em vigor prevê que o OI-SI (com excepção do Vale Inovação e Vale I&DR) pode autorizar a prorrogação do prazo de execução do investimento por um período máximo de um ano, para além do prazo máximo de duração previsto no RE dos Sistemas de Incentivos, quando o pedido de prorrogação seja submetido pelo promotor antes do termo da duração da data de conclusão aprovada. Segundo os OI-SI auscultados, seria importante alargar o âmbito da delegação de competências para que estas entidades tenham poder para decidir também sobre pedidos de prorrogações de prazos submetidos após o termo da duração da data de conclusão aprovada;
 - Montantes máximos de apoio, taxa de comparticipação, investimento total e investimento elegível - actualmente, todas as situações, incluindo ajustamentos à configuração do investimento, que tenham consequências nos montantes máximos de apoio, taxa de comparticipação, investimento total e investimento elegível (exceptuando situações que não tenham reflexos no investimento elegível), devem ser objecto de uma nova decisão por parte da AG e elaborada uma nova adenda ao contrato. Os OI-SI consideram que a descativação/revisão em baixa (e só nestes casos) dos projectos é uma matéria sobre

³² Esses procedimentos definidos detalhadamente na Descrição do Sistema de Gestão e de Controlo.

a qual estes poderiam apreciar e decidir, sem necessidade de segunda decisão, e como tal deveria ser objecto de alteração nos protocolos de delegação de competências.

354. No período a que se reporta a avaliação não foi realizado o controlo na fase verificação da despesa porque não foi efectuado nenhum pedido de certificação de despesa no âmbito dos Sistemas de Incentivos, nem acções de avaliação periódica da actividade do OI-SI através de relatórios de auto-avaliação. As entrevistas efectuadas permitiram concluir que os procedimentos de supervisão e controlo do OI-SI são considerados adequados.

1.2. Organismos Intermédios na Gestão da Subvenção Global

355. A contratualização com associações de municípios baseadas nas unidades geográficas NUTS III no âmbito dos Programas (definidas no Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de Abril), através do estabelecimento de subvenções globais, foi configurada no modelo de governação do QREN e dos Programas como uma opção estratégica.
356. O conjunto de competências passíveis de delegação foi estipulado no Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro, designadamente no Capítulo IV (Execução dos PO e delegação de competências das AG), artigos 63.º e 64.º, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de Abril, relevando-se as alterações ao n.º 2 do artigo 64.º.
357. Considerando o enquadramento normativo referido, a AG do Mais Centro celebrou com cada CIM, entre 16 de Dezembro de 2008 e 16 de Maio de 2009, um Contrato de Delegação de Competências com Subvenção Global. Esse contrato atendeu às orientações para a contratualização com subvenção global entre as AG dos PO Regionais e as associações de municípios baseadas em NUTS III, da CMC dos PO Regionais, deliberação aprovada em 19 de Março de 2008.
358. Essa delegação de competências para a gestão de subvenções globais é transversal aos Eixos e às áreas de intervenção do Mais Centro, possibilitando que cada uma das CIM com quem foi estabelecido o contrato se constitua como OI (Volume de Anexos – Anexo XI).
359. A operacionalização das competências delegadas implicou a definição de um conjunto de procedimentos a seguir pelos OI-CIM (descritos designadamente no *Manual de Procedimentos - AG e Organismos Intermédios com Subvenção Global* e nas *Orientações Técnicas para a Execução do Contrato de Delegação de Competências*), em estreita articulação com a AG, sendo desenvolvidas com base no SI disponibilizado e utilizado pela AG.
360. Tratando-se de uma delegação de competências transversal aos Eixos e às áreas de intervenção do Mais Centro, essa articulação é efectuada de forma directa com as todas as UO que compõem o Secretariado Técnico. Nestes termos, as estruturas de apoio técnico dos OI-CIM alimentam verticalmente as UO da AG, em função dos RE atribuídos aos ST (UO1 a UO4), tendo uma abrangência territorial e não sectorial ou, no que se refere à UO5, nas tarefas associadas às verificações de gestão (administrativas e no local), de acordo com os trâmites processuais definidos nos documentos orientadores.
361. A articulação genérica e transversal entre os OI-CIM e a AG é efectuada pelo Coordenador da Equipa de Projecto de Coordenação das Relações com as CIM – nomeado em 19 de Agosto de 2009, pelo Despacho n.º 19.187 da CCDRC –, cujo objectivo visa a coordenação das relações com as CIM, nos seus diferentes aspectos, no âmbito da execução do Contrato de Delegação de Competências. Esta coordenação pressupõe um acompanhamento mais efectivo das tarefas objecto de delegação (identificadas no *Manual de Procedimentos - AG e Organismos Intermédios com Subvenção Global*) – muitas vezes com um carácter informal –, procurando garantir a coerência dos procedimentos e a normalização dos processos em duas dimensões e a articulação entre todos os OI-CIM, no relacionamento com a AG; na articulação entre todas as UO e Equipa de Projecto, Informática e Sistema de Informação, no relacionamento com os OI-CIM. Este trabalho de acompanhamento das funções delegadas é efectuado de forma constante, sendo que a totalidade da informação necessária para a adequada gestão do projecto encontra-se no sistema de gestão.

362. O exercício das funções delegadas é objecto de uma actividade de acompanhamento e de supervisão de conformidade por parte do secretariado técnico, implicando uma forte articulação com os OI-CIM, que se realiza em duas dimensões: i) acompanhamento e verificação da conformidade das tarefas desenvolvidas pelos OI-CIM nas fases de apreciação de candidaturas e de análise de pedidos de pagamento; ii) supervisão dessas tarefas, através da avaliação periódica da actividade dos OI-CIM, da normalização e adopção de critérios, orientações técnicas e de gestão e de procedimentos e ainda o uso de ferramentas informáticas normalizadas.
363. O acompanhamento e a verificação de conformidade é desenvolvida nas fases de: Preparação do aviso de concurso (formalidades do Aviso, ponderação dos Critérios de Selecção e elaboração da *check-list* de admissibilidade e aceitabilidade, tarefas desempenhadas por cada UO); Apreciação de candidaturas (revisão, por parte da AG, operação a operação, da questões associadas à admissibilidade, análise técnico – financeira e mérito); Verificação de despesa (verificação e validação por parte da UO 5, tarefa realizada previamente ao pedido ao IFDR para efeitos de pagamento).
364. Estas verificações são efectuadas utilizando os módulos do SI estabelecidos para a apreciação das operações (Fases Gestão das Candidaturas - Área Análise e Gestão das Candidaturas - Área Execução) ao universo das candidaturas submetidas a deliberação da AG. Quando detectadas desconformidades, é efectuada uma comunicação aos OI-CIM, os quais têm a possibilidade de as suprir através da emissão de esclarecimentos ou suprimento de eventuais elementos em falta. De acordo com as entrevistas realizadas, a ocorrência de desconformidades, resultantes sobretudo da não entrega de elementos, é frequente, com reflexos no período que decorre para a finalização do procedimento.
365. Os mecanismos de supervisão e avaliação das tarefas incidem fundamentalmente: i) na avaliação periódica do trabalho dos OI-CIM (através do *questionário Evaluation of Key Requirement by the Assessment Criteria*, da Comissão Europeia); ii) na normalização de critérios e procedimentos (definição pela AG de um conjunto de normas, orientações, critérios, procedimentos e interpretações que delimitam a actividade dos OI-CIM no domínio das funções delegadas); iii) na utilização de ferramentas informáticas normalizadas (utilização comum do SI da AG); iv) na formação das EAT dos OI-CIM (acções de formação dirigidas aos elementos das estruturas técnicas dos OI-CIM, destinadas sobretudo à divulgação dos Manuais de Procedimentos e do SI).
366. A auscultação realizada junto dos interlocutores envolvidos na gestão da subvenção global permitiu identificar algumas insuficiências na implementação dos mecanismos de articulação estabelecidos entre a AG e os OI-CIM, de forma responder aos procedimentos definidos nos documentos elaborados pela AG, no quadro das competências delegadas.
367. Essas insuficiências estão relacionadas fundamentalmente com procedimentos de gestão associados às competências delegadas, que consideram ser complexos e “burocráticos”, dificultando a articulação; com a duplicação de alguns procedimentos de verificações entre os OI-CIM e a AG, resultando em atrasos em prazos estipulados; com a falta de articulação interna na AG (entre UO), visível, segundo os OI-CIM, na diferente interpretação relativamente aos mesmos procedimentos nos esclarecimentos prestados aos OI-CIM; com a reduzida formação prestada às EAT dos OI-CIM, insuficiente para uma boa preparação na resposta adequada aos procedimentos definidos nos documentos elaborados pela AG; com os atrasos na implementação do SI, designadamente do módulo de validação de despesas e com a inexistência de uma nova versão do *Compliance Assessment “Descrição do Sistema de Gestão e de Controlo Mais Centro”*, que possibilite uma maior clarificação das funções e tarefas a realizar pela EAT dos OI-CIM resultantes da entrada em vigor da Adenda ao contrato³³.
368. Os mecanismos de articulação não foram alterados com a *Adenda ao Contrato de Delegação de Competências com Subvenção Global*. Com efeito, ainda que se observem diferenças relevantes nos procedimentos a seguir pela AG e pelos OI-CIM, resultado, por um lado, da avocação de várias competências à AG e, por outro, da decisão – nas competências que continuam nos OI-CIM – de alterar

³³ Ver Anexo VII. Sinopse Sessão *Focus Group* com as CIM.

vários trâmites processuais (resultando num menor envolvimento dos OI-CIM)³⁴, as formas de interacção entre as duas estruturas mantêm-se, permanecendo também – de acordo com os OI-CIM –, no curto período que decorreu desde a entrada em vigor da Adenda, as mesmas observações que são elencadas no quadro anterior.

369. Estas alterações processuais estão a resultar numa menor interacção com a AG, devido à diminuição das suas competências. Os OI-CIM encaram a avocação de competências um retrocesso nos princípios que nortearam a contratualização intermunicipal, comparando-se institucionalmente aos Gabinetes de Apoio Técnico (GAT) que vigoraram durante o período do QCA III.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
Globalmente, os mecanismos de articulação estabelecidos entre a AG e os OI estão a ser desenvolvidos de forma a responder aos procedimentos definidos e identificados nos documentos elaborados pela AG no quadro das competências delegadas, ainda que se observem algumas insuficiências.	
Conclusões	Recomendações
A. A delegação de competências em OI, entidades reconhecidamente especializadas e com competências no âmbito dos Sistemas de Incentivos, é uma prática que tem contribuído para a eficácia e a eficiência da gestão do Mais Centro nestas tipologias.	-
B. Não foram ainda realizados procedimentos previstos de avaliação periódica da actividade dos OI-SI através de relatório de auto-avaliação.	➤ Promover a realização dos procedimentos de avaliação periódica da actividade dos OI-SI através de relatório de auto-avaliação.
C. Necessidade de reduzir o prazo médio de análise e comunicação da decisão ao beneficiário (OI-CIM).	➤ Criar condições para planear e organizar o trabalho de todos os agentes envolvidos, evitando sobrecarga sobre os recursos em momentos de pico e aumentando a capacidade de resposta em tempo útil.
D. Prazos de decisão associados à aprovação de ajustes/reprogramações físicas e financeiras dos projectos elevados (OI-SI).	➤ Alargar as competências dos OI-SI, evitando uma segunda decisão por parte da AG, em duas situações específicas no âmbito da aprovação de ajustes/reprogramações aos projectos: i) na prorrogação de prazos no caso em que o pedido é submetido pelo promotor depois do termo da duração da data de conclusão aprovada e ii) no âmbito de alterações relacionadas com a descativação/revisão em baixa de projectos.
E. A articulação entre o Mais Centro e os OI-CIM é efectuada de uma forma muito directa com as todas as UO que compõem o secretariado técnico, sendo facilitada pela instituição da figura de Coordenador da Equipa de Projecto de Coordenação das Relações com as Comunidades Intermunicipais.	-

³⁴ Essas alterações processuais são descritas no "Manual de Procedimentos - AG e Organismos Intermédios com Subvenção Global", Versão 002, de 15 de Março de 2010, encontrando-se finalizada uma nova versão do documento "Descrição do Sistema de Gestão e de Controlo Mais Centro", de 19 de Março de 2010, que aguarda aprovação da IGF.

Conclusões	Recomendações
F. A actividade de acompanhamento e de supervisão de conformidade por parte do secretariado técnico das funções delegadas implica uma forte articulação com os OI-CIM e assegura o cumprimento dos procedimentos estabelecidos, o que é facilitado pela utilização de uma plataforma electrónica comum.	-
G. Formação disponibilizada às EAT insuficiente para as atribuições dos OI-CIM.	➤ Realizar as acções de formação necessárias com os OI-CIM para responder adequadamente aos procedimentos definidos nos documentos elaborados pela AG.
H. Sistema de Informação com problemas de acesso e de carregamento de informação em vários módulos, obrigando a repetições de procedimentos por parte dos OI-CIM.	➤ Normalizar a plataforma electrónica comum.
I. Inexistência de uma nova versão do Compliance Assessment Descrição do Sistema de Gestão e de Controlo Mais Centro", que possibilite uma maior clarificação das funções e tarefas a realizar pela EAT dos OI-CIM resultantes da entrada em vigor da Adenda ao contrato.	➤ Clarificar a delegação de competências quanto às tarefas e funções dos OI-CIM, bem como criar condições para facilitar e agilizar os mecanismos de operacionalização subjacentes tendo como referência o estabelecido no 2.º Memorando de Entendimento entre o MEID e a ANMP.
J. A "Adenda ao Contrato de Delegação de Competências com Subvenção Global" não resultou – no curto período que decorreu desde a sua entrada em vigor –, em diferenças relevantes nos procedimentos a seguir pela AG e pelos OI-CIM, ainda que se observe uma menor interacção, devido à avocação de competências pela AG.	-

3.5:

ESTÃO A SER ADEQUADAMENTE IMPLEMENTADOS OS MECANISMOS DE ARTICULAÇÃO ENTRE A ESTRUTURA DE GESTÃO DO PROGRAMA E A INSTITUIÇÃO DE ACOLHIMENTO?

1. AVALIAÇÃO

370. Embora constituam entidades públicas autónomas, a CCDRC e a AG apresentam condições objectivas para o desenvolvimento de sinergias. A génese da articulação entre a AG e a CCDR funda-se na elaboração da estratégia do Programa. Na constituição da estrutura de apoio técnico do Programa coexistem funcionários destacados da CCDRC com colaboradores contratados externamente e, de acordo com o modelo de governação do QREN e dos PO, o Presidente da CD do Mais Centro é, por inerência e acumulando funções, o Presidente da CCDRC.
371. A CCDRC é também entidade beneficiária do Mais Centro e, de acordo com Descrição do Sistema de Gestão e Controlo, deverá ser *"tratada como qualquer outro beneficiário, recorrendo ao mesmo sistema de informação, sendo que os técnicos/serviços responsáveis pela submissão de candidaturas não têm qualquer envolvimento nas tarefas de gestão e controlo do Mais Centro. Em particular a candidatura ao Regulamento Específico - Assistência Técnica é efectuada pela Direcção de Serviços de Comunicação e Gestão Administrativa e Financeira/CCDRC que não está envolvida em qualquer tarefa de gestão do Mais Centro"*. Relativamente aos procedimentos de selecção e aprovação das operações, as funções da CCDRC e da AG estão segregadas.

372. Uma das mais relevantes áreas de articulação da CCDRC com a AG prende-se com a apreciação do mérito regional dos projectos candidatos aos Sistemas de Incentivos, a qual corresponde a um serviço prestado pela CCDRC ao Mais Centro. À CCDRC cabe, por conseguinte, a apreciação do mérito regional dos projectos candidatados por todas as empresas que tenham actuação na Região Centro, para todos os Sistemas de Incentivos em que o critério é aplicável. A necessária articulação entre as duas entidades está a ser adequadamente implementada.
373. Em termos de eventuais melhorias no processo, existe interesse da CCDRC em acompanhar o ciclo de vida dos projectos para os quais efectua a análise do mérito regional. Actualmente, o parecer da CCDRC é integrado na análise efectuada pelo OI, sendo que este procede à submissão do projecto na respectiva Comissão de Selecção. Muito embora seja possível à CCDRC consultar os projectos individuais via SI, a disponibilização de um reporte agregado sobre as decisões tomadas na sequência das reuniões da Comissão de Selecção, integrando uma visão global de todos os projectos, não apenas sobre as candidaturas apreciadas pela CCDRC, mas abrangendo também outras empresas com as quais a Região Centro compete ao nível nacional, constituiria certamente uma mais-valia e um factor de valorização no processo de apreciação.
374. A articulação entre a CCDRC e o Mais Centro é ainda potenciada por intermédio do Centro de Observação das Dinâmicas Regionais (CODR) que, sendo uma instância de apoio à Comissão de Aconselhamento Estratégico do Programa, funciona na dependência directa da CCDRC e presta apoio ao Mais Centro. O CODR assegura *"a reflexão e a interacção institucional sobre os processos e as dinâmicas regionais de desenvolvimento económico, social e territorial"*, sendo dinamizado pela CCDRC, que lhe presta apoio técnico, administrativo e logístico. O CODR iniciou a sua actividade em Janeiro de 2010. Até esta data, o boletim trimestral de análise de conjuntura era elaborado pela Divisão de Planeamento e Avaliação da CCDRC, a qual assegurava as funções actualmente desempenhadas pelo CODR, nomeadamente a participação no Conselho Regional, a articulação com o Observatório do QREN sobre indicadores de monitorização e a selecção de um grupo de indicadores para o acompanhamento da Região (com base nos indicadores comuns da CE e tendo em vista a uniformização entre todas as regiões). O CODR interveio ainda na elaboração do Relatório Anual de Execução do Mais Centro relativo a 2009 o qual, por efeito da actual crise económica e financeira, suscitou necessidades diversas e inovadoras em termos de indicadores, utilizando ainda alguns dos indicadores solicitados pela Comissão Europeia.
375. Uma terceira dimensão da articulação entre as duas instâncias prende-se com a função de dinamização de procura e acompanhamento de projectos, cuja responsabilidade foi regulamentarmente atribuída à CCDRC, nomeadamente no âmbito das EEC PROVERE. Efectivamente, o coordenador do PROVERE é um elemento da Direcção de Serviços e desempenha a função de articulação com o Programa Regional Mais Centro. Também no âmbito da EEC Outros *Clusters*, a CCDRC teve um contributo valioso na promoção da formação de *clusters* em determinados domínios e sectores e na dinamização da elaboração dos programas de acção que lhes serviram de base.
376. Finalmente, a CCDRC presta ainda apoio administrativo e financeiro, bem como logístico, ao Mais Centro, de acordo com o definido regulamentarmente, no modelo de governação do QREN e dos PO, no n.º 6 do Artigo 59º: *"o apoio administrativo e financeiro às autoridades de gestão dos PO regionais do continente é assegurado pelas CCDR"*.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese
As áreas e domínios de articulação entre o Mais Centro e a entidade de acolhimento assumem uma multiplicidade de vertentes e os actuais mecanismos de operacionalização e de articulação entre as duas entidades são adequados e pertinentes, respeitando-se o princípio da segregação de funções nos domínios relevantes.

Conclusões	Recomendações
A. A CCDRC procede à apreciação do mérito regional dos projectos candidatados por todas as empresas que tenham actuação na Região Centro – incluindo as grandes empresas – para todos os Sistemas de Incentivos em que o critério é aplicável.	➤ Melhorar a articulação entre as duas entidades, por via da disponibilização, à equipa da CCDRC responsável pela análise do mérito regional das candidaturas a sistemas de incentivos, de um reporte completo e agregado de todas as decisões tomadas na sequência das reuniões da Comissão de Selecção ou eventualmente de outras decisões a que o Mais Centro tenha acesso, com relevância para a análise a desenvolver pela CCDR.

3.6: ESTÃO A SER ADEQUADAMENTE IMPLEMENTADOS OS MECANISMOS DE ARTICULAÇÃO ENTRE AS INSTÂNCIAS DE DECISÃO REGIONAL E SECTORIAIS?

1. AVALIAÇÃO

377. Nos termos da RCM n.º 25/2008, de 13 de Fevereiro – que criou as estruturas de missão para os PO de Assistência Técnica, bem como os ST dos PO –, as UO desempenham, entre outras competências: a apreciação da admissibilidade, aceitabilidade, análise técnico-financeira e mérito das candidaturas a financiamento, assegurando que as operações são seleccionadas em conformidade com os critérios aplicáveis; o acompanhamento da execução dos investimentos.
378. Os procedimentos definidos para a concretização dessas competências são descritos no *Compliance Assessment* Descrição do Sistema de Gestão e de Controlo Mais Centro e no “Manual de Procedimentos dos Sistemas de Gestão e Controlo - FEDER – QREN” (Versão n.º 2). Alguns desses procedimentos implicam a articulação com os ministérios:
- Na aceitabilidade, admissibilidade e mérito das candidaturas: através da emissão de declarações/pareceres prévios, vinculativos ou não vinculativos, no que se refere à selecção e aprovação das operações – requisitos gerais de admissibilidade e de majoração – e da emissão de pareceres de análise de mérito, quando solicitado, de acordo com a regulamentação específica;
 - No acompanhamento da execução: através da emissão de pareceres técnicos especializados, de acordo com o quadro normativo e com a regulamentação específica.
379. Considerando a articulação entre a AG e as instâncias de decisão sectorial (ME, MEID, MS, MOPTC, MC, MAOT, MTSS, MADRP, MCTES), avaliou-se a concretização dos mecanismos definidos no âmbito da apreciação de candidaturas e do acompanhamento da execução.
380. O levantamento efectuado permitiu identificar os mecanismos de articulação estabelecidos e que estão a ser presentemente aplicados:
- No âmbito do Sistema de Incentivos à Inovação, os Organismos Especializados (Comissão de Cidadania e da Igualdade de Género e Instituto Português da Juventude) emitem parecer relativamente aos projectos de empreendedorismo feminino e aos projectos de empreendedorismo jovem, respectivamente;
 - A AG e a Direcção Geral das Actividades Económicas estabeleceram um protocolo de colaboração onde esta última instituição – representante do ME – emite pareceres sobre a valia técnica dos projectos de cariz não vinculativos;
 - No que se refere aos RE *Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica, Sistema de Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas e*

Energia, a AG apenas define os termos e os prazos da emissão do parecer previsto (em sede de Aviso de Concurso) após auscultação prévia do MCTES e do MEID, designadamente quanto ao interesse e/ou dispensabilidade do referido parecer, bem como, quando aplicável, quanto ao organismo competente para o efeito. Por outro lado, as pré-candidaturas ou candidaturas apenas são apresentadas após auscultação de ambos os Ministérios;

- Relativamente ao RE *Promoção da Cultura Científica e Tecnológica e Difusão do Conhecimento*, a AG define os termos e prazos da emissão do parecer previsto (no Aviso de Concurso) após auscultação prévia do MCTES;
- Nos RE *Ciclo Urbano da Água - Vertente em Baixa - Modelo não Verticalizado*; *Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos* (Acções imateriais); *Acções de Valorização e Qualificação Ambiental*; *Acções de Valorização do Litoral*; *Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos* (Acções Materiais); *Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados*, em caso de dúvidas ou omissões resultantes da apresentação das candidaturas, a apreciação da AG é efectuada após parecer prévio das entidades competentes, podendo ser solicitado parecer das entidades do MAOTDR;
- Nos documentos de licenciamento e de enquadramento ambiental, a AG solicita um parecer obrigatório do MAOTDR (ICNB) para os projectos abrangidos pela Avaliação de Incidências Ambientais.

381. Quando aplicável, os RE identificam a necessidade de apresentação dos pareceres anteriormente referidos, bem como o respectivo conteúdo. O levantamento efectuado, sistematizado no quadro seguinte, permite verificar que metade dos 30 RE aplicáveis ao Mais Centro exige a instrução das candidaturas com pareceres de instâncias de decisão sectoriais como condição para a sua admissibilidade/aceitabilidade, o que evidencia o papel fulcral dos ministérios na determinação da elegibilidade.

Quadro 22. Pareceres de Instâncias de Decisão Sectoriais (Ministérios) a Apresentar pelos Beneficiários (RE)

RE	Aceitabilidade, Admissibilidade e Mérito das Candidaturas	Acompanhamento e Controlo
Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME; Sistema de Incentivos à Inovação	Declaração prévia de interesse para o turismo (apenas nas candidaturas no sector) por parte do MEID (Turismo de Portugal)	-
Sistema de Apoio a Acções Colectivas	Os projectos privados, promovidos exclusivamente por entidades privadas sem fim lucrativo, deverão merecer parecer positivo das entidades públicas com competências próprias na área de intervenção	-
Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica; Sistema de Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas; Energia	Parecer conclusivo do organismo competente do MCTES (Fundação para a Ciência e Tecnologia) ou do MEID (Agência de Inovação) relativamente ao enquadramento da candidatura nos objectivos das políticas públicas das respectivas áreas sectoriais	-
Economia Digital e Sociedade do Conhecimento	Parecer obrigatório do organismo competente do MCTES no âmbito da análise das operações em algumas tipologias (projectos de expansão da rede de espaços <i>Internet</i> , projectos de criação e digitalização de conteúdos temáticos e desenvolvimento de conteúdos e aplicações científicas, educativas e culturais; projectos de desenvolvimento de conteúdos e aplicações dirigidos ao melhoramento de processos e eficiência interna)	-
Requalificação da Rede Escolar de 1.º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar	Parecer técnico emitido pelo ME (parecer conjunto da Direcção Regional de Educação e do Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação) para aceitação da candidatura	Em sede de acompanhamento e controlo, qualquer alteração deve ser objecto de pedido formalizado pelo beneficiário, com parecer favorável do ME

RE	Aceitabilidade, Admissibilidade e Mérito das Candidaturas	Acompanhamento e Controlo
Consolidação e Qualificação dos Espaços Sub-regionais (Saúde)	Parecer sobre o enquadramento sectorial da operação em causa, emitido pelo serviço competente do MS (Administração Regional de Saúde)	-
Rede de Equipamentos Culturais; Património Cultural	Parecer favorável emitido pelo organismo competente do MC (Instituto da Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico e/ou Instituto dos Museus e da Conservação, no caso do Património Cultural)	-
Ciclo Urbano da Água	Aprovação prévia do Documento de Enquadramento Estratégico (DEE) por parte da Estrutura de Apoio e Coordenação do DEE	-
Equipamentos Coesão Local	Parecer sectorial favorável por parte do MTSS (Instituto de Segurança Social)	-
Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos - Acções Imateriais	Parecer técnico favorável do MAI (Autoridade Nacional de Protecção Civil)	-
Promoção e Capacitação Institucional	Condições de admissão e aceitação dos beneficiários e das operações são analisadas pela AG, sem prejuízo, quando aplicável, de emissão de parecer sectorial	-

Fonte: RE Aplicáveis ao Mais Centro (Agosto de 2010)

382. A apresentação dos pareceres sectoriais para instruir os processos de candidatura e/ou de execução da operação pode implicar a articulação com os ministérios. Essa articulação acontece fundamentalmente quando as UO procedem à apreciação dos processos – de candidatura ou de execução – e necessitam de esclarecimentos adicionais que estão relacionados com os procedimentos associados a esses pareceres.
383. Os trabalhos de auscultação desenvolvidos permitiram verificar que os mecanismos previstos estão a ser concretizados, ainda que tenham sido identificadas algumas insuficiências na articulação que resultam dos procedimentos obrigatórios estabelecidos pelos RE na fase de apreciação de candidaturas.
384. Verificou-se um atraso na decisão sobre o Aviso de Concurso n.º Centro-ICT-2009-02, relativo ao RE “Sistema de Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas”, o qual se deveu, entre outros factores, pelo envolvimento, no processo de decisão, de entidades externas à AG (Fundação para a Ciência e Tecnologia e Agência de Inovação, enquanto organismos competentes nomeados, respectivamente, pelo MCTES e pelo MEID), que resultou na morosidade da emissão do parecer individual previsto por estas entidades.
385. Foram igualmente reportadas dificuldades nos procedimentos associados ao RE Ciclo Urbano da Água, designadamente nos atrasos verificados na recepção dos pareceres adicionais solicitados por iniciativa das autarquias, comprometendo o ritmo de análise das candidaturas.
386. Por outro lado, verificou-se a inexistência de orientações de suporte para a elaboração dos pareceres estipulados, resultando em procedimentos não harmonizados por parte das instâncias de decisão sectoriais envolvidas, que são particularmente notórios quando se trata do mesmo RE. Complementarmente, note-se que em alguns casos (saúde e segurança social, por exemplo) os pareceres são emitidos por instâncias de natureza desconcentrada, resultando em problemas acrescidos no caso dos beneficiários do Oeste e do Médio Tejo, pois continuam vinculadas à região-plano de Lisboa, verificando-se não existir coordenação entre as regiões – Centro e Lisboa – para as mesmas temáticas.
387. Noutro âmbito, refira-se que mais de um terço dos RE (11) identificam a necessidade de apresentação de parecer sectorial enquanto condição de admissibilidade sem referir em concreto qual o organismo do ministério que o deverá emitir, remetendo esta matéria para a AG, através de normas ou de procedimentos próprios. Essa informação é disponibilizada aquando da abertura do concurso – no respectivo aviso –, dificultando o processo de preparação e de submissão da candidatura (nos casos em que essa informação consta no RE, há um conhecimento prévio da tramitação processual necessária), mas também a articulação

da AG com os ministérios, pelos procedimentos de auscultação necessários para estabilizar esse processo. Pode, também, resultar numa dificuldade de resposta em tempo útil por parte dos organismos envolvidos na emissão dos pareceres, pela elevada concentração de pedidos e incapacidade ou dificuldade de resposta nos prazos definidos.

388. Nos RE que prevêm a solicitação de parecer de técnicos especializados, não foi identificado nenhum problema no acesso – por via electrónica – à documentação e aos registos efectuados pelo beneficiário para apreciação e análise dos processos.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
Globalmente, os mecanismos de articulação estabelecidos entre a AG e os ministérios estão a ser desenvolvidos de forma a responder adequadamente aos procedimentos estabelecidos pelos RE, bem como ao protocolo de colaboração estabelecido com a DGAE, ainda que tenham sido identificadas algumas insuficiências na articulação que resultam dos procedimentos obrigatórios estabelecidos pelos RE na fase de apreciação de candidaturas.	
Conclusões	Recomendações
A. É consensual que a articulação estabelecida tem contribuído para validar a conformidade das candidaturas e da execução dos projectos/ operações com o quadro regulamentar, resultando igualmente em valor acrescentado para o processo de decisão e de acompanhamento.	-
B. Morosidade na emissão de pareceres por parte de alguns organismos de Ministérios.	➤ Solicitar junto da Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais a fixação de prazos máximos de resposta para as entidades responsáveis pela emissão de pareceres, situação que apenas foi prevista ou concretizada num número reduzido de casos.
C. Necessidade de apresentação de parecer sectorial enquanto condição de admissibilidade em mais de um terço dos RE (11), sem referir em concreto qual o organismo do Ministério que o deverá emitir, remetendo esta matéria para a AG, através de normas ou de procedimentos próprios.	➤ Solicitar junto da Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais a definição, em sede de RE, dos organismos dos Ministérios responsáveis pela emissão dos pareceres que instruem as candidaturas, de modo a agilizar a tramitação processual necessária e minimizar os riscos de incapacidade ou dificuldade de resposta nos prazos definidos.
D. Inexistência de orientações de suporte para a elaboração dos pareceres estipulados, o que tem resultado em procedimentos não harmonizados por parte das instâncias de decisão sectoriais envolvidas, que são particularmente notórios quando se trata do mesmo RE.	➤ Solicitar junto da Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais a definição de orientações de suporte para a elaboração dos pareceres estipulados, sobretudo quando no mesmo RE estão envolvidas várias entidades na emissão desses pareceres.
E. Inexistência de coordenação entre as regiões-plano do Centro e de Lisboa na preparação e emissão de pareceres para as mesmas temáticas (no caso dos beneficiários do Oeste e do Médio Tejo, que continuam vinculadas à região-plano de Lisboa).	➤ Promover uma melhor articulação entre as instâncias sectoriais de natureza desconcentrada das duas regiões-plano (ex: ISS e ARS), também necessária para a harmonização de procedimentos quando se trata da mesma matéria.

3.7:

O MODELO DE CONTRATUALIZAÇÃO ENCONTRADO CONTRIBUI PARA RESPONDER ÀS PREOCUPAÇÕES IDENTIFICADAS NA AVALIAÇÃO *EX-ANTE*, NO SENTIDO DE ESTABELECER LÓGICAS DE CONTRATUALIZAÇÃO ESTRATÉGICA À ESCALA SUB-REGIONAL?

1. AVALIAÇÃO

389. A contratualização com as associações de municípios correspondeu a uma opção do modelo de governação do QREN, generalizando no território continental as experiências positivas verificadas nas NUTS II de Lisboa e Vale do Tejo e do Algarve em quadros comunitários anteriores e nas cinco *Ações Integradas de Base Territorial* realizadas na Região Centro no QCA III ao abrigo do Eixo II do Programa regional. Trata-se de uma opção que visa alcançar fundamentalmente quatro grandes objectivos:
- Fomentar uma abordagem integrada das intervenções de desenvolvimento territorial, priorizando a cooperação entre municípios e atribuindo-lhes uma participação acrescida na concretização nos objectivos estratégicos e programáticos dos PO regionais;
 - Definir e estabilizar um quadro financeiro municipal plurianual, de modo a fomentar uma melhor programação dos investimentos;
 - Contribuir para a consolidação de uma malha institucional de nível sub-regional – sob a forma de CIM –, estimulando a capacitação técnica deste tipo de entidades públicas;
 - Alcançar ganhos de eficácia e de eficiência na gestão dos recursos comunitários disponibilizados pelo QREN, no exercício das competências conferidas, face a um modelo centralizado na AG.
390. A avaliação *ex-ante* do Mais Centro destacou a pertinência do estabelecimento de lógicas de contratualização estratégica e não necessariamente de gestão ou execução à escala sub-regional, procurando descentralizar responsabilidades de concepção e realização integradas, visando corrigir ou aprofundar a trajectória da economia e da sociedade regional.
391. Neste quadro de referência, o exercício desenvolvido procurou, por um lado, verificar se o modelo de contratualização definido entre a AG e as CIM possibilitou a definição de uma visão estratégica de âmbito sub-regional com um plano de investimentos associado para o período de implementação do Mais Centro, na óptica da concepção e, por outro lado, avaliar a operacionalização desse modelo.
392. O modelo de contratualização estabelecido para o Mais Centro seguiu o quadro normativo estabelecido e as orientações definidas neste âmbito, designadamente o disposto no Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro³⁵ – relevando-se o artigo 64.º – e as “Orientações para a Contratualização com Subvenção global entre as Autoridades de Gestão dos PO Regionais e as Associações de Municípios Baseadas em NUTS III”, deliberação da Comissão Ministerial de Coordenação dos PO Regionais, de 2008.03.19. Essas directrizes estão claramente vertidas no Contrato de Delegação de Competências com Subvenção Global celebrado entre a AG e todas as AM/CIM entre 16 de Dezembro de 2008 e 16 de Maio de 2009.
393. Do ponto de vista da sua concepção, o modelo de contratualização adoptado contribui para responder às preocupações identificadas na avaliação *ex-ante*, estabelecendo lógicas de contratualização estratégica à escala das sub-regiões do Centro³⁶.
394. Desde logo, porque o modelo de governação do QREN definido pelo Decreto-Lei n.º 312/2007³⁷ estabelece – entre outros princípios a ter em conta na elaboração dos contratos de delegação de competências com subvenção global –, a obrigatoriedade da definição de uma estratégia integrada de

³⁵ Alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de Abril.

³⁶ Baseadas nas unidades geográficas NUTS III estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de Abril.

³⁷ Que estabelece a estrutura orgânica relativa ao exercício das funções de monitorização, de auditoria e controlo, de certificação, de gestão, de aconselhamento estratégico, de acompanhamento e de avaliação dos programas operacionais.

desenvolvimento no âmbito da subvenção global (n.º 11 do artigo 61.º), que deve corresponder a um PTD da ou das unidades de nível III da NUTS abrangidas pela subvenção global (n.º 3 do artigo 64.º).

395. Complementarmente, porque o disposto na deliberação da Comissão Ministerial de Coordenação dos PO Regionais define o conteúdo dos PTD (explicitação clara da estratégia definida para o território da associação de municípios e da sua coerência com a estratégia do espaço NUTS II em que se insere; uma proposta de plano de investimentos que evidencie a coerência estratégica das operações objecto de contratualização e enuncie a fundamentação da prioridade e a área territorial de influência).
396. Incorpora, pelas razões apontadas, a definição de uma visão estratégica de âmbito sub-regional com um plano de investimentos associado para o período de implementação do Mais Centro, descentralizando responsabilidades de concepção e realização integradas, com o objectivo de contribuir para o desenvolvimento económico e social dessas sub-regiões. Na prática, segue o modelo determinado para os PO Regionais Objectivo Convergência – Norte, Centro e Alentejo – do continente (não se observando, por essa razão, diferenças relevantes nos contratos assumidos entre as AG das três regiões e as respectivas CIM).
397. Em síntese, poder-se-á referir que o enquadramento normativo posterior à realização da avaliação *ex-ante* do Mais Centro permitiu que se reunissem as condições – obrigatórias – para responder às preocupações elencadas nesta matéria no que se refere à concepção do modelo.
398. Contudo, importa destacar algumas questões que configuram aspectos menos bem conseguidos na formatação desse modelo e no modo de como está a ser operacionalizado:
- Os PTD resultam de uma conformação tardia dos processos de planeamento sub-regional efectuados pelas CIM às especificações regulamentares do Mais Centro, não estando garantido que constituam um corpo de projectos sólido, integrado e sinérgico;
 - Não é evidente o alcance de uma lógica de investimento com abrangência inter e/ou supramunicipal, dado o carácter “municipalizado” que o perfil das operações aprovadas até 2009.12.31 evidencia (os padrões de investimento dominantes obedecem a lógicas municipais); complementarmente, esses investimentos apresentam um perfil convencional;
 - Ainda que o modelo de contratualização estabelecido tenha associado um pacote de investimentos global para um território NUTS III – identificado no PTD –, a auscultação desenvolvida permitiu constatar que esses investimentos são encarados como de âmbito municipal, a que corresponde um envelope financeiro municipalizado considerado como definido desde o início do processo e, deste modo, não susceptível a alterações;
 - Tendo a contratualização uma dimensão estratégica, configurada num PTD que identifica as tipologias e as operações a contratualizar, não é perceptível a adopção de uma lógica concursal de natureza concorrencial para a concretização desses investimentos;
 - E, por fim, o processo de avaliação das candidaturas (análise de mérito e critérios de avaliação associados a esse procedimento) parece constituir uma formalidade, não garantido a qualidade mínima dos investimentos.
399. Do ponto de vista da operacionalização, importa relevar dois aspectos determinantes para os resultados alcançados (em termos de realização física e financeira dos projectos contratualizados e nas práticas de gestão): i) o arranque tardio da implementação do modelo definido; ii) a ausência de experiência por parte das CIM³⁸ na gestão de fundos comunitários.
400. Com efeito, o Decreto-Lei n.º 312/2007, o principal instrumento normativo para a implementação do processo de contratualização, foi publicado em Setembro, sendo que o primeiro documento orientador com carácter oficial – as “*Orientações para a Contratualização com Subvenção global entre as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais e as Associações de Municípios Baseadas*

³⁸ Com a excepção das AM Oeste e Médio Tejo, pertencentes à região-plano de Lisboa e Vale do Tejo nos quadros comunitários de apoio anteriores.

em NUTS III' – foi disponibilizado apenas em Março de 2008. Em reunião da CD de 3 de Dezembro de 2008, foi aprovado o Quadro de Subvenção Global, por tipologia, a contratualizar com as Associações de Municípios NUTS III, bem como as respectivas minutas dos contratos de acordo com o enquadramento jurídico inerente à criação das CIM. A assinatura desses contratos ocorreu entre 16 de Dezembro de 2008 e 16 de Maio de 2009. Acresce a ausência de experiência por parte das CIM na gestão de fundos estruturais. No Centro, a contratualização constituiu uma inovação institucional na programação.

401. Neste contexto, o arranque efectivo das competências delegadas acontece no 2.º trimestre de 2009, quando foram lançados os primeiros Avisos de Concurso, a 2 de Abril, por quatro CIM – Médio Tejo e Pinhal Interior Sul, Dão-Lafões, Pinhal Litoral e Pinhal Interior Norte –, no âmbito do RE Sistema de Apoio a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística, ou seja, dois anos e três meses depois do início do Mais Centro³⁹.
402. A implementação tardia da contratualização e a ausência de experiência das CIM é visível nos resultados alcançados.
403. Em matéria de realização financeira, o montante FEDER comprometido (até 2009.12.31) corresponde sensivelmente a 20% do total contratualizado, mas o FEDER pago, na mesma data, representava cerca de 4% e o FEDER validado 2,6% (quadro seguinte), representando, para efeitos comparativos, um valor reduzido no contexto dos compromissos assumidos em igual período no conjunto do Mais Centro (29% aprovado e 15% pago), com dinâmicas bastante diferenciadas entre CIM.
404. Por outro lado, a gestão da subvenção global por parte das CIM tem-se caracterizado por alguns problemas funcionais. Todavia, o escasso período de implementação das competências delegadas faz com que seja prematuro tecer qualquer conclusão no que se refere ao modelo de gestão adoptado, ainda que o processo de auscultação desenvolvido tenha permitido constatar a concordância generalizada quanto ao facto que este processo não evidencia para já ganhos de eficácia e principalmente de eficiência.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
O modelo de contratualização definido para o Mais Centro seguiu o quadro normativo estabelecido e as orientações definidas e, por esse motivo, do ponto de vista da sua concepção, contribui para responder às preocupações identificadas na avaliação <i>ex-ante</i> , estabelecendo lógicas de contratualização estratégica à escala das sub-regiões do Centro; identificam-se alguns aspectos menos bem conseguidos na formatação desse modelo e no modo de como está a ser operacionalizado, que estão relacionados fundamentalmente com a dimensão estratégica e com o alcance territorial dos investimentos aprovados no período de referência desta avaliação.	
Conclusões	Recomendações
A. Os PTD resultam de uma conformação tardia dos processos de planeamento sub-regional efectuados pelas CIM às especificações regulamentares do Mais Centro, não estando garantido que constituam um corpo de projectos integrado e sinérgico.	➤ Avaliar e rever os PTD e o modelo de contratualização associado, procurando dar sequência ao disposto nos Contratos de Delegação de Competências com Subvenção Global (estabelecer uma articulação entre a avaliação da operacionalização do modelo e dos resultados alcançados).
B. Não é evidente o alcance de uma lógica de investimento com abrangência inter e/ou supramunicipal, dado o carácter "municipalizado" que o perfil das operações aprovadas até 2009.12.31 evidencia (os padrões de investimento dominantes obedecem a lógicas municipais).	➤ Privilegiar a aprovação de candidaturas que garantam uma abordagem integrada das intervenções de desenvolvimento territorial, para que se possa garantir uma lógica de investimento com abrangência inter e/ou supramunicipal.

³⁹ Por essa razão, considerando o período de referência do presente exercício (2009.12.31), a avaliação da operacionalização cinge-se a oito meses.

Conclusões	Recomendações
<p>C. Ainda que o modelo de contratualização estabelecido tenha associado um pacote de investimentos global para um território NUTS III – identificado no PTD –, a auscultação desenvolvida permitiu constatar que esses investimentos são encarados como de âmbito municipal, a que corresponde um envelope financeiro municipalizado considerado como definido desde o início do processo e, deste modo, não susceptível a alterações; complementarmente, esses investimentos apresentam um perfil convencional.</p>	<p>➤ Identificar padrões preferenciais de investimento, privilegiando as operações com carácter distintivo por via do seu efeito estruturante e pelo perfil inovador associado, complementando iniciativas de carácter mais convencional.</p>
<p>D. Tendo a contratualização uma dimensão estratégica, configurada num PTD que identifica as tipologias e as operações a contratualizar, não é perceptível a adopção de uma lógica concursal de natureza concorrencial para a concretização desses investimentos.</p>	-
<p>E. O processo de avaliação das candidaturas (análise de mérito e critérios de avaliação associados a esse procedimento) parece constituir uma formalidade, não garantindo a qualidade mínima dos investimentos.</p>	-

4.1:

AS SOLUÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA GARANTEM O CUMPRIMENTO DOS NORMATIVOS RELATIVOS AOS MERCADOS PÚBLICOS?

1. AVALIAÇÃO

405. Atendendo às soluções definidas e aos normativos comunitários e nacionais associados aos Mercados Públicos, procedeu-se à avaliação dos procedimentos estipulados pelo Mais Centro nesta matéria, verificando da sua aplicabilidade.
406. A avaliação considerou as alterações que decorreram no referencial jurídico nacional durante o período de implementação do Mais Centro, designadamente com a entrada em vigor, a 30 de Julho de 2008, do novo regime de contratação pública - Código dos Contratos Públicos (CCP) -, aprovado pelo Decreto-lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Declaração de Rectificação n.º 18-A/2008, de 28 de Março.
407. Os procedimentos definidos para o cumprimento dos normativos relativos aos Mercados Públicos encontram-se explanados nos vários *Compliance Assessment* produzidos pela AG.
408. A *Descrição do Sistema de Gestão e de Controlo Mais Centro* (act. 23/07/2009) identifica e explica as responsabilidades da AG (bem como dos OI, enquanto gestores, no âmbito das competências delegadas) e dos promotores, quando aplicáveis as regras de Mercados Públicos.
409. O *Manual de Procedimentos dos Sistemas de Gestão e Controlo - FEDER – QREN* (Versão n.º 2) define e sintetiza os requisitos dos sistemas de gestão e controlo exigíveis à intervenção operacional, estabelecendo as práticas e os procedimentos a seguir pelos vários actores envolvidos, incluindo os que decorrem da contratação pública. Engloba vários anexos especificamente produzidos para apoiar o cumprimento dos normativos associados aos Mercados Públicos: Anexo 20 - *Check-list de Verificação de*

Procedimentos de Contratação Pública (anterior a Julho 2008); Anexo 21 - *Check-list de Verificação de Procedimentos de Contratação Pública*; Anexo 22 - *Orientações para Contratação Pública: Check-list do Promotor* (anterior a Julho de 2008); Anexo 23 - *Orientações para Contratação Pública: Check-list do Promotor*; Anexo 24 - *Ficha de Verificação de Procedimentos a Preencher pela Autoridade de Gestão para cada procedimento de Contratação Pública* (anterior a Julho de 2008); Anexo 25 - *Ficha de Verificação de Procedimentos a Preencher pela Autoridade de Gestão para cada procedimento de Contratação Pública*.

410. O *Manual de Procedimentos - AG e Organismos Intermédios com Subvenção Global* (Versão 001 e Versão 002) define e sintetiza as práticas e os procedimentos a observar pelos OI-CIM no exercício das competências que lhe foram conferidas pelo Contrato de Delegação de Competências e respectivas adendas (Versão 002), incluindo aqueles que decorrem dos Mercados Públicos, englobando os seguintes anexos no domínio da contratação pública: Anexo 12 - *Guia de Apoio à Análise dos Pedidos de Pagamento e das Check-List Mercados Públicos*; Anexo 13 - *Check-list de Verificação de Procedimentos de Contratação Pública* (anterior a Julho 2008); Anexo 14 - *Check-list de Verificação de Procedimentos de Contratação Pública*; Anexo 15 - *Check-list de Verificação no Local da Operação*; Anexo 16 - *Orientações para Contratação Pública: Check-list do Promotor* (anterior a Julho de 2008); Anexo 17 - *Orientações para Contratação Pública: Check-list do Promotor*.
411. Complementarmente ao Manual, existem dois guias de apoio ao secretariado técnico, que descrevem os procedimentos a seguir pelos vários intervenientes na verificação do cumprimento dos normativos, designadamente a AG, os OI (gestão do sistema de incentivos e gestão da subvenção global) e beneficiários (os guias foram elaborados em 2008, tendo sido revistos em 2009): *Guia de Submissão de Pedidos de Pagamento e das Check-list de Mercados Públicos*; *Guia de Preenchimento da Análise dos Pedidos de Pagamento e das Check-list de Mercados Públicos*.
412. Para além de disponibilizar as *check-list* de verificação anexas aos *Compliance Assessment*, o sítio www.maiscentro.gren.pt oferece no link "Documentação" outros documentos relevantes para efeitos de contratação pública: *Notas Explicativas da Ficha de Verificação do Beneficiário*; Orientação de Gestão n.º 1/2010, que altera o n.º 4 da Orientação de Gestão n.º 7/2008 e cria o Anexo III a preencher pelos Beneficiários para registo dos procedimentos de contratação pública de despesas com valor inferior a € 5.000.
413. No que se refere aos Sistemas de Incentivos, os OI-SI utilizam as orientações de gestão emanadas pelo POFC e aplicáveis aos PO Regionais nos Sistemas de Incentivos (03/POFC/2008 e 04/POFC/2008)⁴⁰, datadas de 1 de Outubro. Estas orientações têm como objectivo operacionalizar o regime de contratação pública, mediante a aplicação das disposições legais em matéria de contratação pública, às entidades promotoras de projectos apoiados, bem como apresentar a metodologia de verificação sistemática do cumprimento das disposições a adoptar (no caso de Sistema de Incentivos, em função das competências de gestão que foram objecto de delegação, nos respectivos OI, na verificação da despesa apresentada pelos promotores). A AG do POFC disponibilizou posteriormente novas orientações de gestão com elementos relativos à contratação pública (05.REV1/POFC/2009, que estabelece o conjunto de procedimentos a ser observados pelos OI-SI no que respeita ao processo de encerramento dos projectos e 02.REV1/POFC/2009, que define uma metodologia de verificações administrativas relativamente a cada pedido de reembolso), ambos de 29 de Maio de 2009.
414. Os *Compliance Assessment* e outros documentos de apoio (guias, orientações, notas explicativas, *check-list*, fichas de verificação) produzidos pela AG do Mais Centro e pela AG do POFC (Sistema de Incentivos) asseguram o acesso por parte dos interlocutores envolvidos no processo de verificação das regras dos Mercados Públicos – AG, OI e beneficiários – a informação clara e detalhada sobre a tramitação processual necessária para o cumprimento dos normativos comunitários e nacionais em vigor nesta matéria. A informação disponibilizada e as soluções implementadas acompanharam as alterações que decorreram no referencial jurídico durante o período de implementação do Mais Centro (novo regime de contratação

⁴⁰ 03/POFC/2008 - Procedimentos a adoptar na verificação do cumprimento das regras associadas à contratação pública, lançados antes da entrada em vigor do novo regime de contratação pública; 04/POFC/2008 - metodologia de verificação do cumprimento das regras associadas à contratação pública, lançados após a entrada em vigor do novo regime de contratação pública.

pública - Código dos Contratos Públicos). Ainda que os principais documentos de gestão e controlo do Mais Centro (manuais de procedimentos e descrição do sistema de gestão e de controlo) sejam de aprovação posterior à entrada em vigor do Decreto-lei n.º 18/2008, foram produzidos vários guias e orientações específicas com o anterior enquadramento legislativo aplicáveis aos procedimentos realizados nesse período (2007.01.01 a 2008.07.30).

415. O processo de auscultação permitiu verificar que as dificuldades surgidas na operacionalização dos procedimentos foram sendo ultrapassadas com soluções *on going* que procuraram responder às necessidades dos interlocutores envolvidos no processo, designadamente:
- Com a produção dos guias, das orientações e das *check-list*, em particular para apoio dos beneficiários;
 - Com a realização de acções de formação específicas sobre mercados públicos, em particular para as EAT OI-CIM, procurando ultrapassar a falta de experiência do secretariado técnico para a verificação dos procedimentos de contratação pública decorrentes da entrada em vigor do CCP (essa formação é considerada insuficiente pelos OI-CIM).
416. Os procedimentos estabelecidos são operacionalizados através do SI, o qual foi preparado de acordo com o CCP, permitindo o cumprimento do quadro normativo em vigor. A sua concepção e construção foram preparadas de modo a que a submissão da despesa seja efectuada por rubricas afectas a componentes de investimento, equivalendo a procedimentos/contratos para efeitos de contratação pública. Deste modo, é possível obter informação sobre a despesa associada a cada procedimento, nas componentes aprovadas e executadas. Permite igualmente a recolha de informação sobre as correcções efectuadas na aprovação e no acompanhamento por indevida utilização das regras dos Mercados Públicos.
417. As várias funcionalidades do SI nas fases de gestão de candidaturas e de gestão global do Programa asseguram os procedimentos associados à contratação pública. O sistema modular do SI dispõe ainda de dois módulos específicos dedicados à verificação do cumprimento dos normativos relativos aos mercados públicos:
- Um módulo em que o beneficiário só pode submeter despesa relativamente a uma componente se previamente submeter os elementos indispensáveis à verificação das regras dos Mercados Públicos (Módulo Submissão de Documentação Financeira/Mercados Públicos, na Fase de Gestão de Candidaturas - Promotor);
 - A validação dos requisitos de contratação pública é efectuada por componente da operação através da utilização de uma *check-list* no âmbito da gestão (Módulo Validação de Despesas, na Fase Gestão das Candidaturas - Área Execução AG) para todos os procedimentos de contratação pública (com excepção para os procedimentos por ajuste directo, em função do valor). Este módulo é utilizado durante a "Análise da Candidatura" (ou de "Análise de Alterações") ou durante a "Verificação Documental do Pedido de Pagamento". Regista os resultados da avaliação e comunica com o beneficiário para obtenção de esclarecimentos e/ou elementos adicionais, dispondo ainda de sistema de alerta/validação para que não seja permitida a validação de despesa associada a uma componente sem registo de confirmação dos cumprimentos das regras de Mercados Públicos.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese
As soluções de implementação do Mais Centro garantem o cumprimento dos normativos relativos aos Mercados Públicos; os procedimentos estabelecidos são adequados (em termos de objectividade e de aplicabilidade) nas várias fases do ciclo de vida da candidatura/projecto (apreciação de candidaturas e de acompanhamento da execução: verificação de gestão documental).

Conclusões	Recomendações
A. Os <i>Compliance</i> e outros documentos de apoio produzidos pelas AG do Mais Centro e do POFC (Sistema de Incentivos) asseguram o acesso por parte dos interlocutores envolvidos no processo de verificação das regras dos Mercados Públicos a informação clara e detalhada sobre a tramitação processual necessária para o cumprimento dos normativos comunitários e nacionais em vigor.	-
B. As dificuldades surgidas na operacionalização dos procedimentos foram sendo ultrapassadas com soluções <i>on going</i> que procuraram dar resposta às necessidades dos interlocutores envolvidos no processo.	-
C. As várias funcionalidades do SI nas fases de gestão de candidaturas e de gestão global do Programa asseguram os procedimentos associados à contratação pública; o sistema modular do SI dispõe ainda de dois módulos específicos dedicados à verificação do cumprimento dos normativos relativos aos Mercados Públicos.	-
D. Formação disponibilizada às EAT das CIM insuficiente no quadro das competências delegadas e revistas pela Adenda ao Contrato de Delegação de Competências com Subvenção Global.	➤ Verificar junto dos OI-CIM as necessidades concretas de formação específica sobre Mercados Públicos de modo a agilizar e facilitar os procedimentos a seguir pelas EAT. Recomenda-se que o IFDR possa contribuir para a superação dessas necessidades, considerando a sua experiência nesta matéria.

4.2:

AS SOLUÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA GARANTEM O CUMPRIMENTO DOS NORMATIVOS RELATIVOS À CONCORRÊNCIA?

1. AVALIAÇÃO

418. Com o Tratado da UE, a compatibilidade da atribuição de Ajudas de Estado é, num primeiro momento, objecto de verificação no quadro dos instrumentos legislativos ou regulamentares nacionais, que regulam e disciplinam essa atribuição; num segundo momento, com a análise e a apreciação das candidaturas a financiamento apresentadas ao Programa e, num terceiro momento, com o acompanhamento da execução.
419. Considerando que os referidos instrumentos legislativos ou regulamentares foram oportunamente objecto da aludida verificação⁴¹, o foco do presente exercício incide nos dois últimos momentos, identificando-se os procedimentos estipulados pelo Mais Centro nesta matéria e verificando a sua aplicabilidade.
420. Os procedimentos definidos para o cumprimento dos normativos em matéria de concorrência encontram-se explanados nos vários *Compliance Assessment* produzidos pela AG, destacando-se: *Compliance*

⁴¹ A compatibilidade das regras da concorrência está garantida pelo facto dos regulamentos nacionais estarem em conformidade com as regras comunitárias da concorrência.

Assessment Descrição do Sistema de Gestão e de Controlo Mais Centro (act. 23/07/2009); *Manual de Procedimentos dos Sistemas de Gestão e Controlo - FEDER – QREN* (Versão n.º 2).

421. O *Compliance Assessment Descrição do Sistema de Gestão e de Controlo Mais Centro* (act. 23/07/2009) identifica e explica as responsabilidades da AG (bem como dos OI, enquanto gestores, no âmbito das competências delegadas) e dos beneficiários e as medidas previstas para garantir a conformidade das disposições aplicáveis, designadamente em matéria de verificações, controlos e auditorias de gestão.
422. O *Manual de Procedimentos dos Sistemas de Gestão e Controlo - FEDER – QREN* (Versão n.º 2) define e sintetiza os requisitos dos sistemas de gestão e controlo exigíveis à intervenção operacional, estabelecendo as práticas e os procedimentos a seguir pelos vários actores envolvidos, incluindo os que decorrem do cumprimento das regras da concorrência.
423. No âmbito da Agenda da Competitividade do POFC e dos PO regionais, foram criados três Sistemas de Incentivos: i) SI I&DT - Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico nas Empresas; ii) SI PME - Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização das PME; iii) SI Inovação - Sistema de Incentivos à Inovação. Estes Sistemas de Incentivos têm associados vários RE, os quais mereceram o respectivo enquadramento comunitário relativo às regras de concorrência, designadamente em matéria de auxílios estatais e da regra de *minimis*⁴² (restrições sectoriais, despesas elegíveis, limites máximos de apoio, cumprimento do efeito de incentivo).
424. As várias funcionalidades do SI na gestão de candidaturas e na gestão global do Programa asseguram os procedimentos relacionados com a política de concorrência, designadamente através dos seguintes módulos:
- Na Fase de Gestão de Candidaturas: Módulos para os Promotores: Módulo Registo e Submissão de Candidaturas (permite o envio de documentos e esclarecimentos sobre a candidatura em análise) e Módulo Registo e Submissão de Pedidos de Pagamento (permite o registo e a submissão das despesas, por documento);
 - Na Fase de Gestão de Candidaturas: Módulos de Gestão (Área Análise): Módulo Análise (permite a análise de admissibilidade – Regulamento Geral FEDER e Fundo Coesão; RE e Aviso de Concurso – e a análise técnico-financeira);
 - Na Fase de Gestão de Candidaturas: Módulos de Gestão (Área Execução): Módulo Pedidos de Pagamento (permite a verificação documental – análise dos documentos de despesa e determinação e classificação da despesa elegível por componente – e a verificação no local – verificação de toda a despesa apresentada até ao momento da verificação) e Módulo Pagamento a Beneficiários (permite o envio do pedido de pagamento, via *web services*, para o SI da Entidade Pagadora, com a formatação e conteúdos definidos pelo IFDR);
 - Na Fase de Gestão Global do Programa: AG – Módulo de Certificação de Despesa (permite agregar e consolidar informação destinada à criação da Declaração de Despesa e do Pedido de Certificação de despesa a apresentar junto da Autoridade de Certificação) e Módulo Auditoria e Controlo (permite o registo das acções de auditoria e controlo, servindo também de base para o acesso e registo de informação por parte do IFDR).
425. Contudo, o registo central dos apoios financeiros no âmbito do *minimis* encontra-se sob a responsabilidade do IFDR e constitui o principal meio de compatibilização das despesas co-financiadas com as regras comunitárias neste domínio. Em sede de análise técnica, os OI verificam a qualidade e os montantes de despesas elegíveis a enquadrar com as regras *minimis*. Imediatamente após a realização da Comissão de Selecção, a estrutura técnica da AG do POFC envia para o IFDR a lista das empresas com incentivo ao

⁴² No âmbito das medidas políticas de combate à crise e na sequência da "Comunicação da Comissão Europeia: Quadro comunitário temporário relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso ao financiamento durante a actual crise financeira e económica" (2009/C6/01, de 22 de Janeiro), o Governo publicou a Portaria n.º 184/2009, de 20 de Fevereiro, que aumentou de € 200.000 para € 500.000, a título provisório, o limite máximo acumulado no período de três exercícios financeiros de despesas *minimis* por empresa. A Portaria n.º 184/2009 aplica-se a todos os apoios financeiros *minimis* concedidos entre 2009.01.01 e 2010.12.31.

abrigo do *minimis*, a fim de se efectuar o registo e controlar o apoio financeiro, de acordo com o enquadramento legislativo em vigor⁴³.

426. Deste modo, sempre que um apoio é atribuído ao abrigo dos auxílios de *minimis*, o mesmo fica condicionado à sua inscrição no registo central de ajudas e subsequente verificação da sua compatibilidade com os limites previstos. Este procedimento de controlo desenvolve-se num período temporal reduzido, permitindo o cumprimento dos prazos estabelecidos – por parte da AG – na tomada da decisão. Se necessário efectuar alguma correcção à decisão, procede-se a um “ajuste à decisão”, com notificação do beneficiário. Em sede de análise do enquadramento sectorial, as operações são igualmente verificadas no que se refere ao cumprimento da tabela prevista no Anexo I do Tratado.
427. Em síntese, os procedimentos adoptados em matéria de controlo de acumulação de ajudas de *minimis*, quando existe regime de ajudas notificado, seguem os seguintes procedimentos: (I) Notificação da AG à Comissão Europeia dos Sistemas de Incentivos, indicando o número e data de aprovação pela Comissão; (II) Auxílios concedidos ao abrigo do regime de *minimis* e correspondente procedimento de controlo de acumulação de ajudas, através do registo central da responsabilidade do IFDR; (III) Notificação da AG à Comissão Europeia dos auxílios individuais, identificando o número e a data de aprovação pela Comissão (refira-se que no âmbito dos Sistemas de Incentivos às empresas o Mais Centro não apoiou, até 2009.12.31, qualquer projecto que merecesse notificação individual).

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
As soluções de implementação do Programa garantem o cumprimento dos normativos relativos à concorrência; os procedimentos estabelecidos são adequados (em termos de objectividade e de aplicabilidade) nas várias fases do ciclo de vida da candidatura/projecto (apreciação de candidaturas e de acompanhamento da execução: verificação de gestão documental e verificação no local).	
Conclusões	Recomendações
A. Complementarmente ao quadro normativo comunitário e nacional em vigor, os <i>Compliance</i> produzidos pelas AG do Mais Centro e do POFC (Sistema de Incentivos) asseguram o acesso por parte dos interlocutores envolvidos no processo de verificação das regras da concorrência a informação clara e detalhada sobre a tramitação processual necessária para o respectivo cumprimento.	-
B. O registo central dos apoios financeiros no âmbito do <i>minimis</i> encontra-se sob a responsabilidade do IFDR e constitui o principal meio de compatibilização das despesas co-financiadas com as regras comunitárias.	-
C. As várias funcionalidades do SI na gestão de candidaturas e na gestão global do Programa asseguram os procedimentos relacionados com a política de concorrência.	-

⁴³ De modo a facilitar a compreensão dos procedimentos de controlo de acumulação das ajudas, atribuídas ao abrigo da regra de *minimis*, o IFDR disponibilizou a Circular n.º 05/09, de 2009.09.16, que pretende sistematizar esses procedimentos de controlo, explicitando o funcionamento do Registo Central dos apoios de *minimis*. Esta circular inclui também informação relativa ao alargamento temporário, nos anos 2009 e 2010, do limite de acumulação dos auxílios em vigor no âmbito das medidas comunitárias destinadas a apoiar as empresas durante a actual crise financeira e económica.

4.3:

AS SOLUÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA GARANTEM O CUMPRIMENTO DOS NORMATIVOS RELATIVOS AO AMBIENTE NO CONTEXTO DOS CRITÉRIOS DE SELECÇÃO DOS PROJECTOS?

1. AVALIAÇÃO

428. O Mais Centro enquadra um conjunto de áreas de intervenção cujos RE determinam factores de ponderação de natureza ambiental, na forma de critérios de selecção, solicitação de pareceres e demonstração de enquadramento específico, cumprimento de normas específicas ou demonstração de utilização de boas práticas ambientais. A este propósito, importa sublinhar que a determinação destes factores contou com a participação das autoridades ambientais na fase de elaboração dos RE.
429. Estes factores encontram-se sintetizados no Relatório de Execução de 2009 do Mais Centro da seguinte forma, com a identificação dos RE em que se aplicam:
- *“Aplicação de critérios na selectividade das candidaturas: Prossigam objectivos de valorização e requalificação das áreas litorais (Acções de Valorização do Litoral); Consideração das que evidenciem acções previstas em documentos estratégicos de enquadramento ambiental (Acções de Valorização e Qualificação Ambiental); Demonstração de ganhos ambientais e de sustentabilidade e contribuição para uma redução de dependência energética (Mobilidade Territorial); Optimização e aumento de infra-estruturas e equipamentos de gestão de resíduos sólidos urbanos (Optimização da Gestão de Resíduos); Promovam a reabilitação de áreas degradadas afectas à indústria extractiva e de sítios e solos contaminados que constituem passivos ambientais (Reabilitação de Locais contaminados e Zonas Extractivas); Contribuição para a reconversão e valorização de solo industrial inapto para uso (Sistema de Apoio a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística e Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica);*
 - *Apresentação de pareceres de entidades com responsabilidade em matérias ambientais: Declaração de Impacte Ambiental (Sistema de Apoio a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística e Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica); Licença Ambiental da Agência Portuguesa do Ambiente, Declaração de Impacte Ambiental, Parecer do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, Parecer da Administração da Região Hidrográfica (Reabilitação de Locais Contaminados e Zonas Extractivas, Acções de Valorização do Litoral e Acções de Valorização e Qualificação Ambiental); Parecer da Estrutura de Apoio e Coordenação do Documento de Enquadramento Estratégico;*
 - *Demonstração de enquadramento específico e do cumprimento de normas específicas nacionais: Enquadramento na Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional, nos planos de ordenamento da orla costeira e nos documentos produzidos pelo Grupo de Coordenação Estratégica para o Litoral (Acções de Valorização do Litoral); Documento enquadrador de âmbito nacional da responsabilidade da Agência Portuguesa do Ambiente (APA), que contempla os investimentos e a estratégia de actuação no domínio da reabilitação de áreas degradadas afectas à indústria extractiva e de sítios e solos contaminados que constituem passivos ambientais (Reabilitação de Locais Contaminados e Zonas Extractivas); Planos Directores Municipais (PDM); Documento de Enquadramento Estratégico – DEE (Ciclo Urbano da Água – CUA – vertente em baixa – modelo não verticalizado); PERSU II (Optimização da Gestão de Resíduos).*
 - *Utilização das melhores práticas ambientais: Usando as Melhores Técnicas Disponíveis (MTD)/Best Available Techniques (BAT) publicados pelo European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau (European IPPC Bureau) (Optimização da Gestão de Resíduos, Reabilitação de Locais Contaminados e Zonas Extractivas).”*
430. Por sua vez, nos avisos de abertura de concurso são atribuídas diferentes ponderações a estes critérios, consoante as tipologias de intervenção elegíveis, que contribuem para a determinação da classificação final das candidaturas.

431. Quanto à verificação do cumprimento da legislação ambiental, é feita em três momentos, na fase de análise das candidaturas, na verificação física e documental no local e, com o encerramento das operações, nos controlos *ex-post*, através de uma *check-list* de mecanismos de controlo do domínio ambiental. É também verificada a apresentação de documentos, como Declarações de Impacte Ambiental e comprovativos de licenciamento e outras autorizações ambientais necessários no que respeita à fase em que se encontra a candidatura.
432. Complementarmente, em casos de dúvida são solicitados pareceres adicionais às entidades competentes, sendo que, no caso do Mais Centro, tem sido privilegiado o estabelecimento de uma parceria informal com a entidade de acolhimento do Programa, sendo os pareceres produzidos por técnicos especializados da CCDRC no domínio do ambiente. Estes processos de articulação com as autoridades ambientais e de produção de pareceres tem decorrido de um modo geral de forma muito concertada, com bons resultados e respeitando os prazos estabelecidos.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
Foram estabelecidos os mecanismos necessários na gestão do Mais Centro para o cumprimento dos normativos relativos ao ambiente no contexto dos critérios de selecção dos projectos, concluindo-se que estes mecanismos foram implementados e têm estado a funcionar em geral de forma adequada.	
Conclusões	Recomendações
A. Existência dos mecanismos necessários na gestão do Mais Centro para o cumprimento dos normativos relativos ao ambiente no contexto dos critérios de selecção dos projectos, funcionando de um modo geral de forma adequada.	➤ Adquirir modelo/metodologia de avaliação do contributo das diferentes tipologias de projectos elegíveis para a promoção da eficiência energética e para a redução das emissões de GEE, permitindo a operacionalização deste aspecto enquanto factor de ponderação no processo de selecção de candidaturas.

4.4:

EM QUE MEDIDA AS RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO *EX-ANTE* COM REPERCUSSÕES NA OPERACIONALIZAÇÃO ESTÃO A SER IMPLEMENTADAS?

1. AVALIAÇÃO

433. Tal como explicitado no *Estudo de Avaliação ex-ante do Mais Centro*, o plano da governação institucional do Programa abrange, por um lado, os mecanismos operacionais e os procedimentos de gestão e, por outro lado, as instâncias e as estruturas de acompanhamento. Neste domínio, as orientações comunitárias e nacionais, bem como os resultados da avaliação *ex-ante*, vão claramente no sentido de promover lógicas de focalização do Programa e da sua governação, apontando para a necessidade de inovações institucionais e para o acompanhamento estratégico das acções e dos seus resultados.
434. Em linha com as recomendações da avaliação *ex-ante*, no âmbito do presente exercício importa, por um lado, verificar a introdução de inovações institucionais na governação face ao modelo de gestão que vigorou no QCA III e, por outro lado, verificar se o modelo de acompanhamento estratégico operacional a ser concretizado assegura a racionalidade global das acções em curso, auxiliando nesta tarefa a CD.
435. Refira-se no entanto, que no quadro da presente Avaliação, a governação institucional do Programa – nas duas dimensões referidas –, é uma matéria abordada em várias questões de avaliação determinadas pelo Caderno de Encargos. Por essa razão, entende-se também que a resposta a esta questão deve ser uma sistematização do trabalho desenvolvido nestes domínios no presente estudo.

436. O modelo de governação do Mais Centro foi definido 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 “define o modelo de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013, adiante designado por QREN, e dos respectivos programas operacionais, adiante designados por PO, e estabelece a estrutura orgânica relativa ao exercício das funções de monitorização, de auditoria e controlo, de certificação, de gestão, de aconselhamento estratégico, de acompanhamento e de avaliação, nos termos dos regulamentos comunitários relevantes, designadamente o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, do Conselho, de 11 de Julho”.
437. A governação do Programa é assim exercida, na dimensão governamental, através da coordenação ministerial e da direcção política e, em termos técnicos, através da coordenação e monitorização estratégica, da coordenação e monitorização operacional e financeira, da auditoria e controlo, da certificação, da gestão, do aconselhamento estratégico, do acompanhamento e da avaliação, abrangendo os seguintes órgãos: CMC dos PO Regionais do Continente, correspondendo ao órgão de direcção política do Mais Centro; Comissão de Aconselhamento Estratégico (CAE), que desempenha funções de aconselhamento estratégico no âmbito da execução e reporta à CMC; AG, responsável pela gestão e execução, composta pela CD e pelo ST; CA, que visa assegurar a eficácia e a qualidade da execução; CODR, que desenvolve as actividades técnicas de suporte à reflexão e interacção institucional sobre os processos e as dinâmicas de desenvolvimento na região; OI, organismos ou serviços públicos ou privados que actuam sob a responsabilidade da AG ou que desempenham funções delegadas.
438. Constituem também entidades importantes no modelo de governação o IFDR (Autoridade de Certificação); IGF (Autoridade de Auditoria); Comissão Técnica de Coordenação do QREN (composta pelo coordenador do Observatório do QREN, que preside e pelos presidentes dos conselhos directivos do IFDR, I.P. e do IGFSE, I.P. e pelo Inspector-geral de Finanças).
439. O modelo global adoptado evidencia diferenças relevantes face a períodos de programação anteriores, procurando dar resposta às recomendações efectuadas na avaliação do QCA III. Uma das principais inovações corresponde à criação de uma “estrutura global”, com órgãos de direcção política e de monitorização e acompanhamento estratégico e financeiro. Esta inovação institucional procura fundamentalmente estimular uma forte articulação entre estruturas centrais, desconcentradas e regionais, através do envolvimento directo dos diferentes níveis institucionais que participam no processo de desenvolvimento regional, procurando constituir uma plataforma de concertação estratégica.

Quadro 23. Sistema do Modelo de Governação

Tipologia das Funções dos Órgãos de Governação	QREN	Mais Centro
Direcção Política	Comissões Ministeriais de Coordenação	
Coordenação Técnica Global	Comissão Técnica de Coordenação	
Monitorização Estratégica	Observatório do QREN, Centros de Racionalidade Temática e Centros de Observação das Dinâmicas Regionais	
Monitorização Financeira	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional e Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu	
Certificação	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional e Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu	
Auditoria e Controlo	Inspecção-Geral de Finanças, Estruturas Segregadas de Auditoria do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional e do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu	
Aconselhamento Estratégico		Órgãos de Aconselhamento Estratégico
Gestão		Autoridades de Gestão
Controlo Interno		Autoridades de Gestão
Avaliação		Autoridades de Gestão
Participação Económica, Social e Institucional		Comissões de Acompanhamento

Fonte: QREN (2007)

440. O modelo de governação do Mais Centro foi definido de acordo com o quadro normativo – comunitário e nacional – estabelecido, incorporando as directrizes definidas e, dessa forma, as inovações institucionais na governação face ao modelo de gestão que vigorou no QCA III⁴⁴.
441. Sobre o processo de gestão, importa recuperar as duas conclusões mais relevantes apresentadas no presente Estudo sobre esta matéria:
- Como referido na resposta à Questão de Avaliação 2.1, “*os primeiros tempos de vigência do Programa indiciam algumas limitações na operacionalização do modelo de governação, obstado a uma expedita decisão em matéria de gestão corrente*”. Entre outras razões, estas dificuldades estão associadas à opção política de operacionalização do QREN, predominando uma lógica de abordagem e de orientação “*top-down*” determinada pela CMC e pelas entidades da tutela política (bem evidente no modelo definido para os RE⁴⁵). Esta lógica centralizada tem condicionado os objectivos do relacionamento institucional assumido no modelo de governação do QREN;
 - O Programa é actualmente gerido em parceria entre o Governo e as autarquias locais, uma vez que estas se afirmam como os principais beneficiários de um programa de âmbito regional; contudo, o alargamento do leque de destinatários, por via da integração de tipologias de projectos que têm como promotores entidades do meio empresarial e do sistema científico e tecnológico torna evidente a necessidade de ampliar o espaço de concertação, o que poderá passar pela integração – na CD – de alguns membros adicionais que representem os principais destinatários do Programa, nomeadamente as empresas e as entidades do sistema científico e tecnológico, visando a sua participação na gestão dos fundos estruturais.
442. A função de acompanhamento estratégico operacional é assegurada pela CAE⁴⁶ e o apoio no exercício das suas competências é realizado pela actividade do CODR. Sendo perceptível a importância dos dois órgãos no contexto do Mais Centro, é evidente que não asseguram a totalidade das suas funções de suporte ao processo de acompanhamento estratégico do Programa.
443. Sendo certo que a composição da CAE representa um forte envolvimento dos Parceiros Sociais e Institucionais na definição das orientações estratégicas do Mais Centro⁴⁷, as actividades desenvolvidas até 2009.12.31 permitem verificar que os resultados alcançados não correspondem aos objectivos delineados, centrando-se fundamentalmente na análise e aprovação dos PTD, entre Julho e Setembro de 2008, e à realização de uma reunião, em Maio de 2009, para: i) aprovação do Regulamento Interno; ii) ponto de situação da Execução Nacional do QREN; iii) ponto de situação da aplicação do Programa e dos PO temáticos na Região.
444. Por outro lado, o CODR iniciou a sua actividade apenas em Janeiro de 2010 (data posterior ao período desta avaliação), com a nomeação da sua coordenadora. Até esta data, o boletim trimestral de análise de conjuntura era elaborado pela Divisão de Planeamento e Avaliação da CCDRC, a qual assegurava as funções actualmente desempenhadas pelo CODR, nomeadamente a participação no Conselho Regional, a articulação com o O QREN sobre indicadores de monitorização e a selecção de um grupo de indicadores para o acompanhamento da Região (com base nos indicadores comuns da CE e tendo em vista a uniformização entre todas as regiões). Pela informação disponibilizada à Equipa de Avaliação, as actividades realizadas não correspondem às expectativas geradas em sede de avaliação *ex-ante* com a sua constituição.

⁴⁴ Veja-se o aprofundamento dado a esta matéria na resposta à Questão de Avaliação 2.1.

⁴⁵ A revisão e a aprovação do RE implicam a concertação de todas as AG dos PO regionais no contexto da CMC.

⁴⁶ Este órgão não é dotado de competência de gestão, mas foi pensado com o objectivo de supervisionar a concretização da política regional definida no âmbito do Programa, tendo como principais competências o acompanhamento da implementação do QREN no Centro, a promoção da concertação regional e a avaliação dos PTD na preparação dos processos de contratualização com as CIM.

⁴⁷ Esta Comissão tem a seguinte composição: Membro do Governo responsável pelo Desenvolvimento Regional; Membro do Governo responsável pela Administração Local; Presidente da CCDR; Representante das instituições de ensino; Representante das associações empresariais; Representante das associações sindicais; Representante de cada associação de municípios organizada territorialmente com base nas unidades de nível III das NUTS.

2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Síntese	
O modelo de governação do Mais Centro foi organizado de acordo com o quadro normativo – comunitário e nacional – estabelecido, incorporando as directrizes definidas e, dessa forma, as inovações institucionais na governação face ao modelo de gestão que vigorou no QCA III, encontrando-se globalmente implementado; do ponto de vista do acompanhamento e do aconselhamento estratégico, não estão a ser implementadas as recomendações da avaliação <i>ex-ante</i> .	
Conclusões	Recomendações
<p>A. Sobre o modelo de gestão, é evidente a existência de algumas dificuldades que decorrem da opção política de operacionalização do QREN, que privilegiou uma lógica de abordagem e de orientação “<i>top-down</i>” determinada pela CMC e pelas entidades da tutela política.</p>	
<p>B. Sendo perceptível a importância da CAE e do CODR no contexto do Mais Centro, é evidente que não asseguram a totalidade das suas funções de suporte ao processo de acompanhamento estratégico do Programa.</p>	<p>➤ Reforçar e qualificar as funções de acompanhamento e aconselhamento estratégico, designadamente através da assunção de um papel mais activo da CAE, em estreita articulação com o CODR, na aferição da racionalidade global das acções em curso ao longo do Programa. Em particular, parece-nos que a CAE deve focar-se na identificação e avaliação dos desafios estratégicos do Centro no restante período de concretização do Programa, no sentido de identificar os grandes desígnios de desenvolvimento regional e, consequentemente, os investimentos com capacidade de induzir efeitos estruturantes no desenvolvimento da Região. Esta missão deve ser desenvolvida em forte articulação com as prioridades dos PO temáticos.</p>

V. SÍNTESE DE CONCLUSÕES E DE RECOMENDAÇÕES

V. SÍNTESE DE CONCLUSÕES E DE RECOMENDAÇÕES

V.1. Síntese de Conclusões

445. O presente capítulo destaca as conclusões e as recomendações consideradas mais importantes de todo o processo avaliativo.
446. A densidade e a especificidade das 25 questões de avaliação do Estudo – incidindo em matérias como a divulgação, a análise da admissibilidade e aceitabilidade dos beneficiários e das operações, o processo de selecção das operações, a gestão interna do Programa, a articulação com os OI, com os quais a AG contratualizou a delegação de competências, a articulação com as intervenções integradas na ATVT e na ATFC, o acompanhamento da execução – gerou um vasto número de conclusões nas respostas apresentadas pela Equipa de Avaliação, cuja riqueza e amplitude remete para uma leitura do capítulo anterior.
447. Neste contexto, o quadro seguinte releva as seis reflexões principais, estruturadas de acordo com os objectivos específicos da Avaliação.

Quadro 24. Principais Conclusões Globais do Estudo de Avaliação

Conclusão Global	Descrição
Integração adequada das alterações de contexto	➤ A gestão do Mais Centro integrou, de forma adequada, as alterações que decorreram do novo referencial regulamentar e do novo âmbito de intervenção do Programa, que passou a abranger um território mais vasto e um leque de beneficiários mais amplo.
Candidaturas correspondem ao perfil esperado para cada eixo e tipologia	➤ As dinâmicas de procura verificadas no Mais Centro durante a primeira fase de operacionalização do Programa permitem constatar que o perfil de candidaturas apresentadas e aprovadas corresponde ao esperado.
Operacionalização do Programa de acordo com as expectativas	➤ A operacionalização do Mais Centro ao longo das várias fases do ciclo de vida das operações e dos projectos revela que aquelas têm decorrido com relativa regularidade e de acordo com as expectativas.
Sistema de Gestão e de Acompanhamento com ganhos de eficiência e melhoria da eficácia	➤ As soluções adoptadas para operacionalizar a gestão e o acompanhamento do Mais Centro permitiram, em termos globais, ganhos de eficiência de recursos e de melhoria da eficácia das intervenções.
Implementação dos mecanismos de articulação com insuficiências	➤ Globalmente, os mecanismos de articulação estabelecidos entre o Mais Centro e outras entidades/organismos têm sido implementados e estão a funcionar, ainda que se observem algumas insuficiências na articulação com as AG dos PO Temáticos (partilha de informação, articulação da calendarização dos concursos) e com os OI e as instâncias de decisão regionais sectoriais (partilha de informação, morosidade de processos).
Integração das prioridades horizontais com margem para melhorar	➤ Do ponto de vista das obrigações formais, o Mais Centro incorporou as disposições impostas pela legislação comunitária e nacional nos procedimentos de gestão e de controlo, mas o contributo do Programa para as prioridades horizontais Ambiente e Igualdade de Oportunidades está aquém das suas potencialidades, em particular no que respeita ao cumprimento dos objectivos da AAE, à recolha de indicadores desagregados por género e à comunicação com públicos-alvo discriminados.

Fonte: Equipa de Avaliação (2011)

448. Apresenta-se a síntese das principais conclusões do Estudo de Avaliação, com indicação das conclusões específicas associadas a cada questão de avaliação que estiveram na sua origem⁴⁸, assim como das recomendações que lhes estão associadas e que são indicadas no sub-capítulo seguinte (V.2).

CONCLUSÃO GLOBAL 1. Integração Adequada das Alterações de Contexto

449. A gestão do Mais Centro integrou, de forma adequada, as alterações que decorreram do novo referencial regulamentar, do novo âmbito de intervenção do Programa – que passou a abranger um território mais

⁴⁸ Por exemplo, **21C** refere-se à conclusão específica "C" associada à Questão de Avaliação 2.1. As conclusões específicas são apresentadas no Capítulo IV, no final da análise de cada questão de avaliação.

vasto e um leque de beneficiários mais amplo – e do delicado contexto económico-financeiro observado na fase de arranque do QREN. As soluções adoptadas para operacionalizar a gestão do Mais Centro permitiram, em termos globais, ganhos de eficiência de recursos e de melhoria da eficácia das intervenções.

21A 21B 21C 21D 21E 21F 21G 21H 21I

450. Não obstante ter-se verificado um desfasamento temporal entre a concepção do Mais Centro e a elaboração dos RE, não se identificam lacunas assinaláveis, concluindo-se que os objectivos dos RE são coerentes com os objectivos do Programa e que as tipologias de investimento previstas contribuem para a prossecução das grandes orientações. 13A 13B 13C 13D
451. Constatam-se graus de complexidade diferenciada entre os RE, distinguindo-se em particular as situações em que os objectivos e as tipologias associadas contribuem para a prossecução de objectivos do Mais Centro assumidos por vários Eixos. As situações de maior "complexidade" respeitam às tipologias correspondentes à Política de Cidades – Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação e Parcerias para a Regeneração Urbana – e Mobilidade Territorial, bem como ao Património Cultural e à Rede de Equipamentos Culturais. Percepciona-se também uma maior complexidade associada a alguns RE e à sua operacionalização no terreno e, simultaneamente, um aumento da qualidade das candidaturas e da capacidade de adaptação dos beneficiários a novos paradigmas de intervenção. 13A 13B
452. O edifício regulamentar do Mais Centro revelou ainda capacidade de adaptação à evolução das circunstâncias contextuais, nomeadamente em face da necessidade de estimular a execução num período em que o contexto económico e financeiro se revelou desfavorável. 13D

Recomendações: 01 02 06

CONCLUSÃO GLOBAL 2. Candidaturas Correspondem ao Perfil Esperado para Cada Eixo e Tipologia

453. Em traços gerais, as dinâmicas de procura verificadas no Mais Centro durante a primeira fase de operacionalização do Programa permitem constatar que o perfil de candidaturas apresentadas e aprovadas corresponde ao esperado, tendo existido uma resposta muito positiva dos diversos grupos de beneficiários. Esta situação é evidenciada pela intensidade de investimento candidatado na globalidade dos Avisos de Concurso, que ultrapassou em alguns casos o volume de investimento previsto para o período 2007-2013. 11A 11C
454. Quanto ao perfil dos beneficiários que se candidataram, também não se verificam surpresas, traduzindo as condições de admissibilidade. Constata-se que a procura foi sobretudo dominada por empresas, que se dirigiram aos Sistemas de Incentivos e, nos restantes casos, a Administração Local surge como o principal promotor e o único que cobre a totalidade dos RE. 12A 12C
455. De facto, as Administrações Locais, mais rotinadas na organização de processos de candidatura e com boa capacidade de resposta aos elevados graus de exigência e selectividade do actual ciclo de programação, destacam-se claramente no universo de beneficiários, estando associadas a taxas de admissibilidade elevadas no âmbito de diversos RE. 11B
456. Concluiu-se ainda que a procura de apoios no âmbito dos Sistemas de Incentivos apresenta algumas características que indiciam um potencial contributo para a renovação do perfil de especialização produtiva e para a internacionalização da economia. 12B

Recomendações: 12

CONCLUSÃO GLOBAL 3. Operacionalização do Programa de Acordo com as Expectativas

457. A operacionalização do Mais Centro no período 2007-2008, ao longo das várias fases do ciclo de vida das operações e dos projectos, revelou que aquelas têm decorrido com relativa regularidade e de acordo com as expectativas. 22A 22B 22C 22D 22E 22F 22G 22H 22I

458. Verifica-se que os critérios de selecção adoptados para a operacionalização da análise de mérito dos projectos candidatos cobrem, de forma abrangente, os objectivos estabelecidos e as metas quantificadas para os indicadores de resultado dos Eixos, visando, de igual modo, o alcance dos objectivos mais globais do Programa e dos princípios orientadores do QREN. **24A 24B 24C**
459. Concomitantemente, a uniformização da análise de mérito nos RE que têm critérios com referenciais de análise subjectivos ou sem escala de pontuação tem sido assegurada pelos Secretariados Técnicos através da definição de referenciais internos a utilizar pelos técnicos que analisam as candidaturas. Consta-se que as alterações que ocorreram nos referenciais de mérito, com implicações na uniformização da aplicação dos critérios de selecção em cada RE durante o período de avaliação, resultam da necessidade de adaptar os critérios a diferentes tipologias do mesmo RE e de ajustar a respectiva ponderação no sentido de favorecer o seu contributo para os objectivos dos RE, ou de ajustar o âmbito regional às características de espaços sub-regionais, revelando-se globalmente pertinentes. **25A 25B**
460. Relativamente ao Plano de Comunicação, este tem sido implementado de um modo geral conforme o previsto, apresentando indicadores de acompanhamento bastante positivos, considerando-se que os mecanismos de divulgação que têm vindo a ser utilizados são adequados ao objectivo de suscitar a apresentação de candidaturas. **23A 23B 23C 23D 23E 23F**

Recomendações: **07 10 11 12 13 14 25 26**

CONCLUSÃO GLOBAL 4. Sistema de Gestão e de Acompanhamento com Ganhos de Eficiência e Melhoria da Eficácia

461. As soluções adoptadas para operacionalizar a gestão e o acompanhamento do Mais Centro permitiram, em termos globais, obter ganhos de eficiência dos recursos e de melhoria da eficácia das intervenções.
462. A generalidade dos responsáveis do Mais Centro e dos OI que actuam no âmbito dos Sistemas de Incentivos consideram que os mecanismos e os procedimentos previstos para o acompanhamento dos resultados dos projectos são adequados e suficientes. Os procedimentos adoptados para a aferição dos resultados na fase de encerramento dos projectos desenvolvem-se no âmbito da verificação física e documental no local, sendo que as acções desenvolvidas até à data correspondem ao regulamentarmente estabelecido. A vertente de verificação *ex-post* assume uma complexidade acrescida, tendo em conta que a medição do real impacte do projecto se processa na sua fase de exploração. **26A 26B 26C 26D**
463. As ferramentas electrónicas são adequadas e exigentes e em conformidade com os normativos em vigor. Registou-se uma enorme evolução do sistema de informação que apoia a gestão do Mais Centro, comparativamente com o período de programação anterior, mas conclui-se que este ainda não assegura a produção atempada e com qualidade da informação necessária a um bom desempenho da gestão. **27A 27B 28A 28B 28C 28D 28E**
464. Relativamente aos objectivos gerais e específicos de cada Eixo, a bateria de indicadores definida no documento de programação apresenta um grau de coerência bastante forte. Contudo, o nível de desadequação da bateria de indicadores de Eixo parece evidente, estimando-se que cerca de metade das tipologias não encontram correspondência em qualquer indicador, existindo também alguns indicadores que, aparentemente, não terão relevância para o acompanhamento de qualquer tipologia, quando confrontada com os RE e suas respectivas tipologias de operações. **29A 29B 29C 29D**
465. As soluções de implementação do Mais Centro garantem o cumprimento dos normativos relativos aos Mercados Públicos e à concorrência, sendo os procedimentos estabelecidos adequados, em termos de objectividade e de aplicabilidade, nas várias fases do ciclo de vida da candidatura/projecto. **41A 41B 41C 41D 42A 42B 42C**
466. O modelo de governação do Mais Centro foi organizado de acordo com o quadro normativo – comunitário e nacional –, incorporando as directrizes definidas e, dessa forma, as inovações na governação face ao modelo de gestão que vigorou no QCA III, encontrando-se globalmente

implementado. Contudo, do ponto de vista do acompanhamento e do aconselhamento estratégico, não estão a ser concretizadas as recomendações da avaliação *ex-ante*. 44A 44B

Recomendações: 06 15 17 18 19 20 21

CONCLUSÃO GLOBAL 5. Implementação dos Mecanismos de Articulação com Insuficiências

467. Globalmente, os mecanismos de articulação estabelecidos entre o Mais Centro e outras entidades/organismos têm sido implementados e estão a funcionar, ainda que se observem algumas insuficiências.
468. Da análise dos mecanismos de articulação previstos entre o Mais Centro e o POPH e da sua implementação, conclui-se que os resultados alcançados são pouco significativos. Quanto aos mecanismos previstos de articulação com o POVT, considera-se que estes têm sido implementados e estão a funcionar, ainda que se observem algumas situações problemáticas pontuais. A articulação entre o Mais Centro e o POFC ocorre sobretudo ao nível dos Sistemas de Incentivos e das EEC, mas é no primeiro caso que a articulação se revela mais intensa e com resultados globalmente muito positivos, existindo contudo margem para melhorias no que respeita à programação anual do lançamento de concursos. 31A 32A 32B 32C 32D 33A 33B 33C
469. Os mecanismos de articulação estabelecidos entre a AG e os OI estão a ser desenvolvidos de forma a responder aos procedimentos definidos e identificados nos documentos elaborados pela AG no quadro das competências delegadas, ainda que se observem também algumas insuficiências. Por sua vez, as áreas e domínios de articulação entre o Mais Centro e a CCDRC assumem uma multiplicidade de vertentes, mas os actuais mecanismos de operacionalização e de articulação entre as duas entidades são adequados, respeitando-se o princípio da segregação de funções. 34A 34B 34C 34D 34E 34F 34G 34H 34I 34J 35A
470. Os mecanismos de articulação estabelecidos entre a AG e os ministérios têm respondido adequadamente aos procedimentos estabelecidos pelos RE, bem como ao protocolo de colaboração estabelecido com a Direcção Geral das Actividades Económicas, ainda que tenham sido identificadas algumas insuficiências na articulação que resultam dos procedimentos obrigatórios estabelecidos pelos RE na fase de apreciação de candidaturas. 36A 36B 36C 36D 36E
471. Por fim, o modelo de contratualização definido para o Mais Centro seguiu o quadro normativo estabelecido e as orientações definidas e, por esse motivo, do ponto de vista da sua concepção, contribuiu para responder às preocupações identificadas na avaliação *ex-ante*, estabelecendo lógicas de contratualização estratégica à escala das sub-regiões do Centro. Identificam-se alguns aspectos menos bem conseguidos na formatação desse modelo e no modo de como está a ser operacionalizado, que estão relacionados fundamentalmente com a dimensão estratégica e com o alcance territorial dos investimentos aprovados no período de referência desta avaliação. 37A 37B 37C 37D 37E

Recomendações: 03 04 05 08 09 10 22 23 24

CONCLUSÃO GLOBAL 6. Integração das Prioridades Horizontais com Margem para Melhorar

472. Do ponto de vista das obrigações formais, o Mais Centro incorporou as disposições impostas pela legislação comunitária e nacional nos procedimentos de gestão e de controlo, mas o contributo do Programa para as prioridades horizontais Ambiente e Igualdade de Oportunidades está aquém das suas potencialidades, em particular no que respeita ao cumprimento dos objectivos da AAE, à recolha de indicadores desagregados por género e à comunicação com públicos-alvo discriminados.
473. Foram estabelecidos os mecanismos necessários na gestão do Mais Centro para o cumprimento dos normativos relativos ao ambiente no contexto dos critérios de selecção dos projectos, concluindo-se que estes mecanismos foram implementados e têm estado a funcionar em geral de forma adequada. Contudo, da análise crítica realizada aos indicadores de monitorização estratégica ambiental e de sustentabilidade, parece evidente que o contributo do Mais Centro para a Prioridade Horizontal Ambiente era, até final de

2009, pouco significativo, tendo em consideração os baixos níveis globais de realização contratada. **14A 14B 43A**

474. No respeitante à Igualdade de Oportunidades, o Mais Centro incorporou as disposições impostas pela legislação comunitária e nacional nos procedimentos de gestão e de controlo. Contudo, apesar de não constituir um objectivo principal da Agenda Temática para a Valorização do Território – em que o Mais Centro se enquadra –, estima-se que o contributo do Programa para esta prioridade esteja aquém das suas potencialidades. **15A 15B 15C**

Recomendações: **06 14 15 16**

V.2. Síntese de Recomendações

475. Apesar de o Estudo ter incidido fundamentalmente nas questões relacionadas com a operacionalização do Mais Centro – cumprindo as disposições normativas comunitárias e nacionais e as orientações do PGA do QREN e do Plano de Avaliação do Mais Centro –, os resultados obtidos permitem também uma abordagem mais ampla, de carácter estratégico.
476. Deste modo, e com o propósito de aumentar a utilidade dos resultados – numa perspectiva de *process-improvement* –, as recomendações foram organizadas em duas tipologias de intervenção, segundo critérios de objectividade, pertinência e eficácia/eficiência:

➤ 1. Natureza Estratégica

- 1A. Melhorar a Eficácia Global da Operacionalização (Externas à AG);
- 1B. Rever os Documentos de Programação.

➤ 2. Natureza Operacional

- 2A. Melhorar a Articulação com outros Programas/Entidades;
- 2B. Melhorar a Eficácia de Comunicação;
- 2C. Aumentar a Eficácia e Eficiência na Selecção e Avaliação de Candidaturas;
- 2D. Melhorar o Desempenho na Fase de Acompanhamento;
- 2E. Melhorar o Desempenho do Sistema de Informação;
- 2F. Melhorar o Modelo de Gestão;
- 2G. Melhorar a Afectação de Recursos Humanos.

477. Para cada uma das 26 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 25. Síntese de Recomendações, Entidade Responsável pela Concretização e Nível de Prioridade

#	Recomendação	Concretização	Nível Prioridade
1. Natureza Estratégica			
1A. Melhorar a Eficácia Global da Operacionalização (Externas à AG)			
01	Rever a arquitectura regulamentar existente segundo três linhas: (i) estabelecer um quadro de condições comuns a todos os RE; (ii) simplificar os conteúdos e exigências dos RE; (iii) estabelecer um quadro de disposições de gestão passíveis de adequar às realidades regionais.	Comissão Ministerial de Coordenação do QREN e IFDR	3
02	Alargar os poderes dos membros executivos da Comissão Directiva proporcionando-lhes maior autonomia, face aos membros não executivos, nas decisões relativas à gestão corrente do Programa.	Comissão Ministerial de Coordenação do QREN e IFDR	3
03	Fixar prazos máximos de resposta para as entidades responsáveis pela emissão de pareceres.	Comissão Ministerial de Coordenação do QREN e IFDR	2

#	Recomendação	Concretização	Nível Prioridade
04	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 dos PO Regionais	2
05	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	2
1B. Rever os Documentos de Programação			
06	<p>Proceder à revisão do documento de Programação considerando os seguintes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ajustar a programação financeira e as taxas médias de co-financiamento dos Eixos, adequando-as à actual realidade financeira do Programa e às orientações recentes de aumento das taxas para algumas tipologias de promotores; ➤ Avaliar as metas e/ou os indicadores de realização e de resultado, considerando os níveis de compromisso alcançados e as alterações financeiras decorrentes das novas taxas médias de co-financiamento, das reprogramações e das quebras registadas; ➤ Rever os indicadores de Eixo, adequando-os às tipologias de operações prevista nos RE, de modo a que todas as tipologias se encontrem cobertas, pelo menos, por um indicador de realização; ➤ Integrar um novo objectivo específico que contribua para o objectivo global de "minorar os efeitos de poluição existentes". 	Comissão Directiva do Mais Centro	3
07	Rever o Plano de Comunicação, designadamente as metas que foram atingidas ou ultrapassadas em 50%.	Comissão Directiva do Mais Centro	1
2. Natureza Operacional			
2A. Melhorar a Articulação com outros Programas/Entidades			
08	<p>Promover/reforçar a operacionalização da articulação entre o Mais Centro e os Programas Operacionais Temáticos no que se refere: à calendarização da abertura de concursos; no encaminhamento de candidaturas entre os PO; na monitorização da não sobreposição de acções financiadas; na especificação das condições em que é efectuado o acompanhamento dos resultados dos programas/planos associados a EEC (POFC), considerando os seguintes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Estabelecer contactos regulares entre os secretariados técnicos dos PO, designando, em cada entidade, o(s) técnico(s) para contacto em função dos assuntos em questão (divulgar lista de contactos entre os PO); ➤ Instituir a realização de reuniões com periodicidade semestral entre as AG do Mais Centro e do POFC, para concertar o planeamento das acções de acompanhamento e avaliação das EEC e debater os respectivos resultados; ➤ Estabelecer a troca periódica de listagens de operações financiadas nos respectivos Programas por tipologia/região e de relatórios de acompanhamento/pontos de situação do Programa. 	Comissão Directiva do Mais Centro, Comissões Directivas dos PO Temáticos	3
09	Harmonizar procedimentos entre as instâncias sectoriais de natureza desconcentrada das regiões-plano Centro e Lisboa (ex: Instituto de Segurança Social e Administração Regional de Saúde).	Comissão Directiva do Mais Centro	2
2B. Melhorar a Eficácia de Comunicação			
10	Realizar acções de comunicação dirigidas a públicos-alvo discriminados e acções de comunicação de maior espectro para divulgar as realizações e os resultados alcançados pelo Mais Centro.	Gabinete de Comunicação	2

#	Recomendação	Concretização	Nível Prioridade
11	Alargar a lista de subscritores da <i>newsletter</i> a todas as entidades registadas no Mais Centro.	Gabinete de Comunicação	1
2C. Aumentar a Eficácia e Eficiência na Selecção e Apreciação de Candidaturas			
12	Restringir as condições de selectividade dos Avisos de Abertura de Concurso dos Sistemas de Incentivos (em termos sectoriais, de localização em espaços sub-regionais ou nas condições de elegibilidade e avaliação de mérito), privilegiando o apoio aos projectos que mais contribuam para os objectivos do PO em termos de competitividade regional.	Comissão Directiva do Mais Centro	3
13	Reforçar, nos RE em que existe um número elevado de critérios de natureza transversal, a ponderação dos critérios de selecção direccionados para o alcance de objectivos do Eixo/PO de modo a aumentar a eficácia e o desempenho do Programa.	Comissão Directiva do Mais Centro	3
14	Adquirir modelo/metodologia de avaliação do contributo das diferentes tipologias de projectos elegíveis para a promoção da eficiência energética e para a redução das emissões de Gases de Efeito de Estufa, permitindo a operacionalização deste aspecto enquanto factor de ponderação no processo de selecção de candidaturas.	Comissão Directiva do Mais Centro	2
2D. Melhorar o Desempenho na Fase de Acompanhamento			
15	Realizar acções de formação sobre o cálculo de indicadores de realização e resultado junto dos técnicos que procedem à análise das candidaturas e dos elementos da Equipa de Verificação no Local.	Comissão Directiva do Mais Centro	3
16	Realizar as acções de formação para os Organismos Intermédios - Comunidades Intermunicipais para responder adequadamente aos procedimentos atribuídos em matéria de Mercados Públicos.	Coordenador da Equipa de Projecto de Coordenação das Relações com as CIM	3
2E. Melhorar o Desempenho do Sistema de Informação			
17	Disponibilizar atempadamente às estruturas técnicas (Secretariados Técnicos e Organismos Intermédios) dos vários módulos que integram o Sistema de Informação, bem como o seu grau de automatização e interoperabilidade para efeitos de reporte e monitorização do PO, visando maximizar os ganhos de eficiência proporcionados pelo sistema.	Equipa de Projecto Informática e Sistema de Informação	3
18	Dar prioridade à implementação/conclusão dos módulos do Sistema de Informação Mais Centro que permitirão o encerramento das operações e a gestão global da execução física do PO.	Equipa de Projecto Informática e Sistema de Informação	3
19	Aumentar o número de acções de formação interna destinadas a identificar e resolver problemas de acesso ao Sistema de Informação e de extracção de informação de suporte à gestão.	Equipa de Projecto Informática e Sistema de Informação	2
20	Adoptar processos de interoperabilidade com os Sistemas de Informação de outros PO.	Equipa de Projecto Informática e Sistema de Informação	2
21	Introduzir adaptações nas interfaces e nos <i>outputs</i> do Sistema de Informação destinados à gestão, tornando-os mais "amigos do utilizador".	Equipa de Projecto Informática e Sistema de Informação	1
2F. Melhorar o Modelo de Gestão			
22	Clarificar a delegação de competências quanto às tarefas e funções dos Organismos Intermédios – Comunidades Intermunicipais, bem como criar condições para facilitar e agilizar os mecanismos de operacionalização subjacentes tendo como referência o estabelecido no 2.º Memorando de Entendimento entre o MEID e a ANMP.	Coordenador da Equipa de Projecto de Coordenação das Relações com as CIM	3
23	Realizar os procedimentos de avaliação periódica da actividade dos Organismos Intermédios/Sistema de Incentivos com base nos relatórios de auto-avaliação.	Controlo Interno	2

#	Recomendação	Concretização	Nível Prioridade
24	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 dos desafios e dos projectos estruturantes para o desenvolvimento regional do Centro.	Comissão Directiva do Mais Centro	1
2G. Melhorar a Afectação de Recursos Humanos			
25	Promover uma maior flexibilidade e mobilidade na afectação dos recursos humanos, no sentido de adaptar a estrutura técnica ao ciclo de vida do Programa e de fazer face aos períodos de sobrecarga de trabalho em determinadas áreas específicas (assegurando igualmente o princípio da segregação de funções).	Comissão Directiva do Mais Centro	3
26	Reforçar o número de recursos humanos afectos à implementação da estratégia de comunicação.	Comissão Directiva do Mais Centro	1