



GESTÃO E COORDENAÇÃO

DA OQR MARE

INTEGRAÇÃO DE RESULTADOS

Gestão e Coordenação da OQR MARE: Integração de resultados

PORQUÊ ESTE DOCUMENTO?	1
0. ENQUADRAMENTO	3
1. A PARCERIA	4
1.1. A Escolha dos parceiros	5
1.2. A Dimensão da parceria	6
1.3. O Papel dos parceiros	6
1.4. O Papel do CF	7
2. A CANDIDATURA	8
3. A GESTÃO	10
3.1. Estrutura de Gestão	10
3.2. Procedimentos de Gestão	11
3.3. Gestão de sub-projectos	14
3.4. Acompanhamento	15
3.5. Comunicação/Divulgação	16
NOTA FINAL	19

Gestão e Coordenação da OQR MARE: Integração de resultados

PORQUÊ ESTE DOCUMENTO?

Durante os 3 anos de dedicação exclusiva à gestão/coordenação da Operação Quadro Regional "Mobilidade e Acessibilidade Metropolitana nas Regiões do Sul da Europa" (OQR MARE) foram adquiridos conhecimentos que nos proporcionarão no futuro uma importante mais valia, tendo em vista a participação em projectos de Cooperação. Porque não partilhar o que aprendemos?

A ideia de elaborar um documento com a integração de resultados da gestão e coordenação da OQR MARE surgiu precisamente da oportunidade de aproveitar a experiência adquirida e partilhar os ensinamentos obtidos através do desempenho destas funções, por forma a maximizar os resultados da MARE.

Uma OQR é um projecto muito específico, que funciona como um Mini-programa, gerido e implementado em parceria, dando enquadramento à execução de sub-projectos, também eles executados em parceria. Esta especificidade constituiu, sem dúvida, uma mais valia considerável para a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDRLVT): ter gerido a tipologia mais ambiciosa de projecto de cooperação dá-nos um valioso *know-how* e torna-nos mais aptos para gerir e participar em qualquer outra forma de intervenção.

A realização deste documento tem ainda um outro propósito: uma vez que é objectivo da CCDRLVT incrementar a sua participação em projectos de cooperação, pensamos que este documento poderá vir a ser um instrumento útil para o futuro.

De facto, e embora seja aqui transmitido um testemunho pessoal, pensamos que, caso a CCDRLVT assim o entenda, estas reflexões poderão funcionar como embrião de um documento orientador para futuras acções de cooperação.

Não se pretende de todo fazer aqui uma compilação de "boas práticas" à imagem do que existe em tantos documentos disponíveis, nomeadamente os produzidos pelo Programa INTERACT¹. Tão pouco se pretende fazer uma passagem exaustiva por todos os aspectos inerentes à implementação de um projecto de cooperação. Trata-se apenas de apresentar uma reflexão tendo como base um ponto de vista muito específico: o da coordenação do projecto.

Os aspectos menos positivos que serão identificados ao longo do documento não constituem de forma alguma críticas negativas ao papel de organismo gestor desempenhado pela CCDRLVT. Muito pelo contrário, é nosso objectivo identificar os aspectos que não correram tão bem, apontando possíveis soluções e/ou caminhos a seguir para que de futuro estas situações possam ser evitadas.

Importa aqui salientar que as tarefas de gestão/coordenação da OQR só começaram a ser desempenhadas pela signatária em Novembro de 2005, pelo que não se acompanhou a fase de constituição da parceria e preparação da candidatura. Porém, com a implementação da OQR no terreno e no decurso das tarefas diárias de gestão e coordenação foram detectadas algumas questões que decorreram de eventuais falhas na fase inicial, o que é natural tendo em conta que foi a primeira

¹ O Programa INTERACT tem como principal objectivo promover e apoiar uma gestão eficaz e de qualidade dos Programas de Cooperação Territorial Europeia, nomeadamente através da identificação e divulgação de boas práticas. Mais informações em <http://www.interact-eu.net>.

vez que a CCDRLVT liderou um projecto deste tipo. Esta é ainda uma outra justificação para a pertinência deste documento.

O documento está organizado em três grandes tópicos: a Parceria, a Candidatura, a Gestão. Embora as questões relacionadas com a Parceria sejam abordadas também nos outros tópicos, e alguns aspectos práticos da Gestão decorram da concepção da Candidatura, pensámos nesta estrutura devido ao seu aspecto sequencial: é necessário constituir uma **Parceria** para se apresentar uma **Candidatura** e depois implementar e **Gerir** o projecto.

0. ENQUADRAMENTO

A OQR MARE foi um projecto co-financiado pelo FEDER no âmbito do Programa INTERREG III C Sul (2005-2008)², que visou melhorar a eficácia das políticas e instrumentos de desenvolvimento regional através da troca de informação e partilha de experiências em torno da mobilidade e acessibilidade metropolitana.

Este projecto resultou da parceria entre as autoridades das regiões metropolitanas de Lisboa (CCDRLVT, que liderou a parceria), Ligúria (Município de Génova) e Comunidade Valenciana (Direcção-Geral de Transportes e Logística do Governo da Região de Valência) e foi a resposta ao interesse manifestado em partilhar experiências e competências para encontrar novas soluções para os problemas da mobilidade que as 3 regiões metropolitanas enfrentam.

De um total de 11 candidaturas apresentadas na primeira (e única) convocatória, foram aprovados e financiados 5 sub-projectos envolvendo um total de 21 parceiros directos, bem como várias entidades que de forma mais ou menos directa tiveram um papel importante no desenvolvimento e implementação das acções (universidades, operadores de transportes, etc).

A CCDRLVT liderou esta parceria desempenhando o papel de Chefe de Fila (CF), assumindo assim as responsabilidades de gestão e coordenação global da OQR. Para facilitar a implementação da OQR no terreno e, tendo em vista a partilha de responsabilidades, foi criado 1 Secretariado Técnico (ST) composto por cada um dos 3 Pontos de Contacto Regionais (PCR) que, por sua vez, era constituído por: 1 coordenador, 1 assistente financeiro e 1 perito. À CCDRLVT, enquanto CF, coube-lhe designar o Coordenador da OQR e o Director Financeiro. O Coordenador da OQR foi simultaneamente o Coordenador do ST.

O Comité de Pilotagem (CP), constituído por 3 membros de cada uma das regiões participantes, funcionou como órgão de decisão máximo da OQR.

² Mais informações em <http://www.mare.ccdr-lvt.pt> e <http://www.interreg3c.net>.

1. A PARCERIA

Embora na prática a constituição da parceria e o desenho da candidatura sejam muitas vezes processos simultâneos, delinear uma candidatura sem ter uma parceria pré-definida poderá não resultar da melhor forma. E muitas vezes é isto que acontece: o CF pretende desenvolver um projecto, faz um esboço de candidatura, e depois vai à procura dos parceiros que, deste modo, não participam na concepção do projecto, estando assim logo à partida comprometido o 1º dos 4 pilares da cooperação³: desenvolvimento conjunto do projecto, implementação conjunta, equipa técnica conjunta e financiamento conjunto.

O que geralmente se verifica nestes casos é que os parceiros não estão suficientemente motivados, não vêem o projecto como seu, e muitas vezes aderem a uma parceria só para serem prestáveis. Assim ficam também comprometidos os restantes pilares da cooperação, pois sem motivação a vontade de partilhar não será grande.

É fundamentalmente por estas razões que a constituição da Parceria é um dos aspectos mais importantes de um projecto de cooperação.

Assim, e embora as questões relacionadas com a Parceria estejam presentes nas várias fases da vida do projecto, e sejam fundamentais em todos eles, parece-nos importante ter um ponto específico só para este aspecto no qual evidenciamos o que nos parece mais importante. O assunto voltará sempre a ser abordado nos pontos seguintes de acordo com a sua pertinência.

Implementar/participar num projecto de cooperação não é tarefa fácil. Requer muito tempo, muito empenho, muita persistência, tanto mais quando se é CF. Na prática, nem sempre os agentes estão conscientes e receptivos aos 4 pilares da cooperação. Por isso, a coesão da parceria é fundamental.

Muitas vezes denotam-se dificuldades em assimilar mudanças de hábitos, como a partilha de responsabilidades e troca de saberes/experiências que são fundamentais em projectos deste tipo. No caso da região de Lisboa, constatou-se que alguns dos agentes não estavam habituados a trabalhar em conjunto, a cooperar, a unir esforços para objectivos comuns, mesmo quando trabalhando com agentes da mesma região.

Torna-se assim necessário desenvolver uma “cultura de cooperação”, assente em parcerias fortes e coesas para que esta prática se comece a intensificar e banalizar, e que a execução de projectos em cooperação não seja vista como algo difícil de conseguir.

É por isso que o responsável pelo projecto deve adoptar logo de início um papel de liderança, e deve transmitir aos parceiros a necessidade do seu empenho em partilhar - partilhar problemas e procura de soluções, objectivos e resultados, despesas e proveitos, etc. Este, acreditamos, é o verdadeiro sentido de Cooperar.

Um aspecto que a MARE nos ensinou é que todo o empenho na parceria é pouco. Quer a nível global da OQR, quer a nível dos sub-projectos.

A entrada de Valência na parceria foi uma situação de recurso, uma vez que um dos parceiros iniciais desistiu. Assim, foi necessário, em tempo record, encontrar substituto para que a candidatura pudesse ser formalizada no prazo estabelecido. O que na prática se acabou por constatar foi que este parceiro não estava

³ Regulamento (CE) 1080/2006 de 5 de Julho, artigo 19º nº 1.

suficientemente motivado para a cooperação. Em determinada fase da implementação do projecto, mais propriamente aquando da realização de uma reunião do ST prévia à abertura da convocatória para sub-projectos, a representante do parceiro de Valência sugeriu que fosse ponderada a sua desistência. Tal não foi possível uma vez que o número de parceiros da MARE – 3 – era o número mínimo exigido para uma OQR. Neste caso, a desistência de um dos parceiros sem substituição (o que era impraticável dado o atraso da OQR) levaria à obrigatoriedade de desistência do projecto.

Deste modo, quer a CCDRLVT, quer o parceiro de Génova apelaram para que tal desistência não se concretizasse, tanto mais que os agentes das 3 regiões estavam já completamente mobilizados e a prepararem as candidaturas de sub-projectos.

Porém, mais tarde esta desistência veio a confirmar-se, não de forma oficial, mas através da total ausência de participação do parceiro de Valência nas tarefas de gestão e implementação da OQR. Deste modo, os participantes de sub-projectos da região ficaram completamente sem apoio, sem qualquer coordenação, e acabou por ser a CCDRLVT a assumir essas tarefas, bem como, já no final, as de verificação e consolidação de acções e despesas realizadas pelos participantes em sub-projectos daquela região.

PONTOS-CHAVE

- Desenvolvimento de Cultura de cooperação
- Motivação para Partilhar

1.1. A Escolha dos parceiros

Quando se pretende implementar um projecto de cooperação há que ter a consciência de que é necessário despender bastante tempo (e por vezes dinheiro) para angariar parceiros e preparar a candidatura. Não pode ser tudo resolvido por e-mail ou telefone. Deve haver um contacto personalizado, sendo este aspecto muito importante na fase prévia.

É imperioso que todos os parceiros estejam igual e fortemente mobilizados, dedicados e interessados. Há que garantir o total empenho de todos, e para isso as reuniões prévias são fundamentais.

É também fundamental constituir parcerias com interesse genuíno em complementar actividades e trocar experiências e para isso é preciso que os parceiros se conheçam realmente durante a fase de candidatura.

Todos os parceiros devem ter objectivos comuns e participar em conjunto desde a fase de preparação da candidatura. O interesse colectivo deve sobrepor-se à soma dos interesses individuais.

A escolha de parceiros com objectivos claros e conscientes do esforço que implica participar num projecto de cooperação, do que se espera, do que lhes poderá ser exigido, é um aspecto fundamental.

Contrariamente ao que aconteceu com Valência, o parceiro de Génova assumiu sempre da melhor forma as suas responsabilidades, como se constatou ao longo de todo o período de execução da MARE. Embora por vezes com algumas dificuldades

decorrentes não só dos escassos recursos humanos, mas também das mudanças políticas dentro da própria instituição, Génova esteve sempre do lado da CCDRLVT, sempre foi um parceiro empenhado no trabalho conjunto e partilha de responsabilidades, e foi um aliado precioso na tentativa de resolução dos problemas com o parceiro de Valência.

PONTOS-CHAVE

- Contacto personalizado
- Forte dedicação/empenho
- Partilha de objectivos

1.2. A Dimensão da parceria

Parcerias muito grandes na maior parte dos casos trazem problemas de gestão, havendo uma grande dispersão de actividades por muitos parceiros, o que torna por vezes difícil a interligação, a coesão da parceria e do projecto, o que em nosso entender enfraquece os laços de cooperação.

Por outro lado, um aspecto muito importante que a MARE nos ensinou (e já referido no ponto anterior) é que a parceria não deve nunca ter o número mínimo de parceiros exigido pelo normativo do Programa. Deve prever-se sempre a possibilidade de desistência de parceiros, bem como a possibilidade de se tornar necessário “convidar” algum parceiro a sair da parceria.

PONTOS-CHAVE

- Parcerias de dimensão média

1.3. O Papel dos parceiros

Numa parceria é fundamental que todos contribuam equitativamente para o sucesso do resultado final. É também fundamental que o papel de cada parceiro fique muito claro logo desde o início. As obrigações e responsabilidades devem ficar claramente vertidas num protocolo que não necessita seguir à risca os modelos disponibilizados mas devendo, se necessário, ser adaptado às especificidades da parceria e do projecto.

Este protocolo entre parceiros é muito importante, não só para definir responsabilidades e procedimentos, mas também para minimizar eventuais riscos de disputas.

Quando os parceiros estão realmente envolvidos, o CF pode delegar responsabilidades/tarefas de gestão. Não se trata de querer diminuir o peso das suas tarefas e preocupações, mas quando todos são responsabilizados o empenho para que tudo corra bem é maior.

Muitas vezes os parceiros ficam à espera que CF faça tudo, tome todas as decisões, assumam todas as responsabilidades. Esta não é obviamente a estratégia correcta para um projecto de cooperação: embora o CF seja o responsável máximo do

projecto, cada parceiro deve desempenhar um papel activo na implementação: implementação conjunta significa que as actividades devem ser suportadas e coordenadas por todos.

Por isso o CF deve delegar responsabilidades nos parceiros e não assumir o projecto como sendo só seu. Deve comandar mas não dominar. É vital a partilha de responsabilidades. Também por isto é preciso escolher bem os parceiros, ter a certeza (embora na maior parte dos casos seja difícil) de que se poderá contar com o envolvimento de todos.

PONTOS-CHAVE

- Definição clara de competências
- Partilha / delegação de responsabilidades

1.4. O Papel do CF

É necessário garantir que o CF possui os recursos necessários para gerir um projecto de cooperação: humanos, financeiros e técnicos. Embora este aspecto seja muito importante, é necessário que também os outros parceiros o garantam, de acordo com a dimensão da participação que se propõem.

Antes de avançar para um projecto de cooperação o CF deve consciencializar-se do esforço extra que requer liderar um projecto deste tipo e do investimento em tempo e recursos humanos/financeiros necessários.

O CF tem que garantir o envolvimento conjunto e compromisso de/entre todos os parceiros.

PONTOS-CHAVE

- Recursos humanos, financeiros e técnicos adequados
- Capacidade de mobilização

2. A CANDIDATURA

Embora este tópicos esteja directamente relacionado com o anterior, sendo por vezes difícil a sua individualização, existem aspectos específicos inerentes à preparação de uma Candidatura que importa realçar.

Depois de formada a parceria, há que começar a preparar a candidatura, podendo estes dois processos ser desenvolvidos em simultâneo. Há que ter a noção que a fase de preparação é longa, e todos os parceiros, sem excepção, devem estar preparados para tal. É preciso investir nesta fase - tempo e dinheiro - para assegurar que será formalizada uma candidatura com qualidade. Estar disposto a investir na preparação e disponibilizar tempo para desenvolver em conjunto a ideia de projecto é muito importante.

A partilha de objectivos e clara distribuição de tarefas é fundamental: os parceiros devem definir claramente nos documentos do projecto as responsabilidades de cada um, devendo existir um compromisso formal das entidades envolvidas.

Quando os parceiros são entidades públicas, como por exemplo autarquias, é também fundamental implicar os eleitos desde o início, desde a fase de preparação da candidatura. Esta foi uma das falhas claras nalguns dos participantes da Região de Lisboa, tendo-se mesmo registado um caso em que o não envolvimento a nível político originou que alguns projectos tivessem caído quando se procedeu a uma mudança de executivo.

Outro aspecto importante na concepção da candidatura é o desenvolvimento e envolvimento conjunto: manter os parceiros envolvidos durante todas as fases do processo, decidir em conjunto sobre pontos-chave como conteúdos, objectivos, estrutura gestão, orçamento, é fundamental para o sucesso da parceria e consequentemente da candidatura e do próprio projecto. Também os *stakeholders* que eventualmente possam vir a contribuir/participar devem ser cativados desde a fase inicial.

A Pertinência da candidatura desempenha um papel fundamental neste processo: as actividades devem claramente contribuir para os objectivos estratégicos do Programa e deve tratar-se de um projecto estruturante em sectores chave da economia e do desenvolvimento regional, pelo que devem ser definidos tópicos realmente importantes que possam contribuir para o reforço da economia e da competitividade.

As tarefas e acções previstas devem estar claramente identificadas e descritas, devendo-se sempre que possível salientar a sua relevância para a coesão e competitividade das regiões envolvidas (bem como de outras regiões através da divulgação e disseminação de boas práticas).

Outro aspecto a ter em consideração é a Interregionalidade (no caso da vertente C): as actividades devem ser interregionais, ie, não se trata do somatório das acções desenvolvidas nas regiões A, B e C, mas sim em cada uma delas as acções têm que ser desenvolvidas em cooperação, com a participação de todos os parceiros.

A Adicionalidade é outro factor importante a ter em conta em projectos que se candidatam a financiamento comunitário: as actividades propostas não poderão ser desenvolvidas sem o apoio financeiro do Programa.

Por isso a vertente C dos Programas de Cooperação Territorial Europeia é muito importante, pois as entidades, nomeadamente municípios, investem mais em

“obra”, não dedicando tempo nem recursos (financeiros e humanos) a outras actividades consideradas “menores” (porque têm menos visibilidade) mas que na prática permitem atingir resultados bastante positivos como se verificou na MARE.

Regra geral as entidades não estão dispostas a canalizar recursos para actividades experimentais e de troca de experiências quando, por exemplo, os investimentos em equipamentos colectivos são urgentes. Um exemplo concreto é o sub-projecto MOBQUA, através do qual foi desenvolvida em Lisboa uma acção piloto de Pedibus, a qual obteve resultados fantásticos, de tal forma que continuou a desenvolver-se em auto-gestão mesmo após o sub-projecto terminado. Será que o executor teria desenvolvido esta experiência, correndo o risco de não ter sucesso, caso não tivesse qualquer tipo de financiamento?

Devem ser desenhados projectos inovadores mas realistas do ponto de vista financeiro, com objectivos e metas muito claros. Por isso, a preparação do orçamento requer muita atenção: deve ser rigoroso, ambicioso, porém exequível.

Também nos ensinou a experiência da MARE que o orçamento não deve ter uma sobrecarga inicial muito pesada. No caso de uma OQR, em que a implementação das estruturas de gestão é sempre morosa, difícil será aprovar sub-projectos no primeiro ano de execução. Foi por esta razão que a MARE registou um importante desvio em termos de calendário: tendo sido aprovada em Abril de 2005, o seu orçamento contemplava execução de sub-projectos ainda naquele ano. Na prática, só em Janeiro de 2007 se iniciou a implementação/execução dos sub-projectos aprovados em Dezembro de 2006.

O CF deve prever recursos suficientes para gestão/coordenação (humanos, técnicos, financeiros). Assim como os outros parceiros o devem fazer tendo em conta as actividades/responsabilidades que se propõem desenvolver.

É ainda importante o rigor na definição do calendário em articulação com as acções e tarefas e a capacidade de tesouraria necessária para fazer face aos longos tempos de espera de reembolso. Num Programa em que não há adiantamentos, é muito importante que as entidades participantes tenham a noção que os prazos para reembolso são longos, o que implicará uma necessidade de suportar as despesas a 100% até que sejam processadas as participações devidas.

No caso da MARE, e devido a um processo de auditoria que se arrastou por mais de um ano (ainda não concluído à data de realização deste documento), nenhuma despesa realizada a partir de Janeiro de 2007 foi reembolsada até final de 2008, o que significa praticamente dois anos entre a efectivação da despesa e o reembolso. Esta situação trouxe obviamente sérios problemas financeiros aos participantes.

Assim, é vital que os organismos participantes entendam que é necessário dispor de capacidades de tesouraria para fazer face a situações desta natureza.

PONTOS-CHAVE

- Envolvimento de todos os parceiros
- Pertinência, Interregionalidade, Adicionalidade
- Definição de objectivos, calendários e metas
- Capacidade de financiamento próprio

3. A GESTÃO

Gerir/Coordenar um projecto de cooperação é sempre um grande desafio, que requer todo o empenho da entidade responsável. Este desafio é ainda maior num projecto de cooperação que assume a forma de “Mini-programa”: a gestão de uma OQR significa gestão de parceiros, de sub-projectos e respectivas parcerias.

Embora existam inúmeras questões que poderiam ser aqui referidas a propósito da Gestão de uma OQR, decidimos abordar apenas os aspectos que, por diversas razões, nos parecem merecedores de destaque, evitando-se assim uma possível dispersão de assuntos.

3.1. Estrutura de Gestão

O único aspecto que importa realçar a este respeito é o da reduzida dimensão da estrutura que na CCDRLVT coordenou/geriu a OQR. O facto de ter sido o primeiro projecto deste tipo em que o organismo participou e a consequente falta de experiência a este nível justificam esta situação.

A prática veio a demonstrar que a estrutura inicialmente pensada deveria ter tido outra dimensão, tendo em conta as tarefas e responsabilidades de um CF. Não que tenham existido graves problemas a nível da gestão da OQR MARE. Muito pelo contrário, pensamos que foi uma gestão eficaz tendo os sub-projectos alcançado (e alguns superado) os resultados previstos, como evidenciado no Encontro Final Internacional realizado em Lisboa em Junho de 2008.

Porém, caso a dimensão da estrutura fosse outra, alguns aspectos teriam sido alvo de maior atenção e/ou teriam sido certamente abordados de outra forma.

De Novembro de 2005 a Julho de 2007, para além da Coordenadora dedicada em exclusividade ao projecto, a estrutura integrou também uma Directora Financeira, a exercer funções numa outra unidade orgânica que não a responsável pela gestão da OQR. Esta técnica, dedicada a menos de 50% ao projecto, na prática apenas colaborou no processo de validação de despesas apresentadas pelos executores de sub-projectos.

Apenas em Agosto de 2007 entrou em funções uma nova Directora Financeira, com dedicação a tempo inteiro e inserida na mesma unidade orgânica, havendo a partir de então uma repartição de tarefas e responsabilidades entre esta e a Coordenadora da OQR.

Até Julho de 2006 a estrutura contou também com o apoio técnico de um consultor em Mobilidade, sendo que apenas em Março de 2007 foi celebrada a prestação de serviços de Perito Animador da CCDRLVT, conforme estabelecido na candidatura, ficando assim completo o PCR de Lisboa.

Porém, quer num caso quer noutro, tratou-se de apoio técnico externo à CCDRLVT não desenvolvido a tempo inteiro.

Assim, alguns aspectos mereceram menos atenção do que seria desejável, como por exemplo a comunicação com o exterior e divulgação, nomeadamente a implementação e gestão do site. Os elementos da estrutura estavam virados para as tarefas mais urgentes e fundamentais da gestão diária: validação e certificação de despesas, pedidos pagamento. Certamente que as outras tarefas não são menos importantes, mas a grande carga burocrática e administrativa dos processos de formalização de relatórios e certificação são tarefas grandes consumidoras de

tempo e recursos humanos e, num Programa em que não há adiantamentos, certificar despesa para ser reembolsado é o mais importante.

Logo desde o início a OQR deveria ter tido um responsável financeiro a tempo inteiro, uma vez que gerir um projecto com estas características requer uma dedicação praticamente em regime de exclusividade não só da parte do coordenador mas também do responsável financeiro.

A estrutura de gestão deve estar sempre disponível para responder a todas as questões colocadas diariamente pelos parceiros e participantes em sub-projectos e apoiá-los na gestão das suas próprias acções. Com uma estrutura reduzida o tempo de resposta é mais longo, o que terá certamente consequências negativas na gestão e eficácia do projecto. Por isso, a estrutura investiu também bastante tempo neste aspecto tentando, sempre que possível, responder de imediato às mais variadas solicitações.

Assim, de futuro dever-se-á apostar em estruturas de outra dimensão, de acordo com a tipologia de projecto em que se venha a participar, e este é um aspecto fundamental ao qual a CCDRLVT deverá estar atenta.

PONTOS-CHAVE

- Dimensão adequada
- Proximidade funcional
- Exclusividade funcional

3.2. Procedimentos de Gestão

Quando o projecto assume a forma de uma OQR é fundamental que a mobilização de potenciais agentes, tendo em vista o desenvolvimento de sub-projectos, seja desencadeada logo no início da sua implementação. Imediatamente após a comunicação de aprovação do projecto deve começar a dinamização de parcerias com interesse genuíno em desenvolver actividades conjuntas e trocar experiências. Embora nesta fase as estruturas de gestão e os procedimentos não estejam a funcionar em pleno, é fundamental a mobilização de agentes potencialmente interessados.

Foi esta a estratégia adoptada na MARE na Região de Lisboa, em que a primeira sessão de divulgação pública da OQR teve lugar em final de 2005, mesmo antes da primeira reunião do CP em que foi aprovado o respectivo regulamento e sem que estivessem definidos os procedimentos internos.

Esta estratégia veio a revelar-se bastante eficaz, e logo no início de Janeiro de 2006 os potenciais agentes da Região começaram a solicitar reuniões com a CCDRLVT para esclarecimento de dúvidas. Os agentes da Região de Lisboa foram grandes dinamizadores de parcerias e grande parte do sucesso que a OQR e respectivos sub-projectos vieram a registar ficou a dever-se a esta atitude e ao seu grande empenho em cooperar (mesmo para os que participaram pela primeira vez em projectos deste tipo).

O atraso registado no lançamento do site foi contornado pela criação de uma "bolsa de ideias" que, embora de forma não muito usual nestes projectos, acabou por se revelar bastante eficaz: cada um dos PCR distribuiu por todos os potenciais agentes

da sua região uma Ficha de Intenção de Candidatura, na qual cada entidade identificava uma ideia de projecto, não havendo limite para o número de Fichas por entidade. Posteriormente cada PCR circulou todas as "ideias" na sua região, e deste modo todos os potenciais agentes das 3 regiões ficaram a conhecer todas as ideias em circulação.

Neste processo os 3 PCR tiveram um papel fundamental de facilitadores, promovendo a formação de parcerias em torno de ideias idênticas.

Outro aspecto que a MARE nos ensinou é que é imprescindível que os procedimentos sejam claros e entendidos por todos. Deste modo, é aconselhável investir algum tempo inicial a preparar os documentos e regras e a definir os circuitos.

As regras devem ser muito claras e os documentos internos como manuais, guias de boas práticas, formulários, deverão ser definidos atempadamente. O CF deve ainda sensibilizar todos para a necessidade do cumprimento estrito das regras definidas, quer a nível comunitário, quer a nível nacional, por forma a evitar problemas decorrentes de processos de auditoria.

A produção destes documentos constitui um valioso apoio ao desempenho das tarefas do CF, e a sua divulgação deve também ser feita através de sessões públicas, nas quais devem ser claramente explicados os circuitos de validação/certificação de despesas e pagamentos, entre outros.

Devem ser feitas tantas sessões de divulgação quantas as necessárias para que fique tudo muito claro. A experiência ensinou-nos que o tempo gasto inicialmente a preparar estes documentos e a realizar estas sessões, poderá ser uma mais valia importante para uma eficaz gestão diária. Como se veio a verificar, apesar dos documentos produzidos e da sessão de divulgação de procedimentos e circuitos inicial, bem como reuniões mais restritas para esclarecimento de dúvidas, os agentes cometeram frequentemente os mesmos erros porque, como se constatou, na maior parte dos casos não lêem os documentos.

Tendo em conta os erros sistemáticos que ocorriam frequentemente na formalização de Pedidos de Validação de despesas pelos agentes da Região de Lisboa, foi elaborado um documento orientador no qual foram compiladas todas as normas existentes a este respeito e dispersas por vários documentos, como sejam o Manual de Procedimentos da OQR, a Convenção FEDER assinada entre a CCDRLVT e cada um dos participantes em sub-projectos da Região de Lisboa e as normas/orientações da Coordenação Nacional do INTERREG.

Neste documento era ainda sugerida a elaboração de uma check-list (com fornecimento de um modelo) para ajudar na correcta instrução do Pedido de Validação. Não obstante, os agentes continuaram a cometer os mesmos erros.

É um pouco a política do "é mais prático perguntar do que estudar" os procedimentos: os agentes sabem que quando telefonam há sempre um esclarecimento por parte do PCR.

Mas esta, como se veio a provar, não é uma boa prática. De facto, a não assimilação das normas originou que os executores repetissem sempre os mesmos erros, consecutivamente em quase todos os PV's, o que é uma perda de tempo significativa para todos e originou sempre atrasos a este nível.

Na MARE este foi também um aspecto menos positivo da gestão: deveríamos ter “obrigado” os agentes a conhecerem os procedimentos. Olhando para trás, vemos agora que talvez tenhamos sido demasiado permissivos.

O CF deve “disciplinar” os agentes e deve certificar-se que todos entendem que num projecto de cooperação o processo de certificação de despesas e formalização de Relatórios é um processo complicado, não sensível a atrasos (quanto maior é o atraso na apresentação de certificações, maior é o prazo para pagamento) e que, por isso, requer um maior esforço e empenho de todos.

Por isso, entendemos que a produção de um guia prático para participação em projectos de cooperação (do qual este documento poderá ser um embrião) deveria ser seriamente considerada pela CCDRLVT. Como já aqui foi dito, há muitos documentos com normas, procedimentos e boas práticas, mas a edição de uma ferramenta deste tipo por parte da CCDRLVT seria uma importante mais valia tendo em vista a futura participação em projectos de cooperação.

Um outro aspecto que é importante que os parceiros e agentes percebam muito bem é o circuito dos pagamentos. É preciso que todos entendam claramente que não há adiantamentos, e que os tempos de reembolso são longos. Deste modo, a formalização correcta e atempada dos pedidos de validação de despesa e consequente pedido de pagamento e a prontidão no pagamento aos parceiros e agentes dos fundos comunitários recebidos pelo CF são factores essenciais.

Por isso, o CF deve promover uma comunicação eficaz entre os serviços de contabilidade e a estrutura de gestão do projecto. Muitas vezes os organismos públicos estão dependentes de regras muito rígidas de execução orçamental, não havendo por vezes a flexibilização necessária para a gestão de projectos deste tipo.

Assim, logo de início, deve ser implementado um diálogo estreito entre a estrutura de gestão e os serviços responsáveis pela contabilidade para encontrar uma forma flexível e rápida de contornar a morosidade de todo este processo. O contacto não deve ser feito apenas quando o reembolso FEDER entra na conta do CF. Deve sê-lo logo no início, aquando da implementação da estrutura de gestão.

Dentro da CCDRLVT não se registaram problemas a este nível, embora por vezes a inflexibilidade das regras de contabilidade pública não se ajuste à gestão deste tipo de projectos. Por isso, e por forma a encurtar o mais possível os prazos entre gastar e ser reembolsado, a perfeita articulação entre serviços é fundamental.

É aconselhável que todos os parceiros (incluindo a nível de sub-projecto) respeitem o mais possível o plano financeiro para não terem cortes por incumprimento do orçamento previsto. Na MARE nunca se registaram situações deste tipo, mas é preciso prestar muita atenção a este aspecto. É de todo importante que os parceiros e agentes adoptem medidas que diminuam o risco de descompromisso, como por exemplo dispor de um plano orçamental realista e efectuar um controlo financeiro rigoroso da execução das acções. Em suma, é fundamental uma execução disciplinada e rigorosa dos pressupostos fixados na candidatura.

A proposta de desenvolvimento de uma Aplicação Informática de apoio à gestão foi um dos aspectos que mais contribuiu para a elevada pontuação que a candidatura da OQR MARE atingiu. Porém, na prática, veio a constatar-se que, dado o número reduzido de sub-projectos (apenas 5), a gestão física e financeira poderia ter sido suportada por um ficheiro Excel. Assim, o investimento financeiro e em recursos humanos inerente ao desenvolvimento desta Aplicação não foi decisivo para a gestão eficaz do projecto. Tendo em determinada altura sido questionado STC sobre a obrigatoriedade de desenvolvimento da Aplicação, foi-nos referido que,

tendo este sido um dos aspectos que conferiu uma maior qualidade à candidatura e por isso contribuiu para a sua elevada pontuação, o CF estava obrigado a desenvolvê-la, tal como proposto em candidatura.

Deste facto retiramos um outro ensinamento: é aconselhável apresentar candidaturas ambiciosas, mas por vezes há que ser cauteloso relativamente ao que se propõe, devendo-se ponderar, sempre que possível, se de facto a acção é vital para atingir os objectivos propostos. Neste caso, não o foi.

PONTOS-CHAVE

- Dar prioridade à mobilização dos potenciais agentes
- Promover e facilitar a formação de parcerias
- Definir com clareza e atempadamente os circuitos e procedimentos de gestão
- Insistir/apostar na divulgação dos circuitos e procedimentos de gestão
- Exigir a correcta aplicação dos procedimentos de gestão
- Envolver todos os intervenientes (em especial os serviços de contabilidade) no circuito financeiro do projecto
- Executar com rigor e disciplina o plano orçamental do projecto

3.3. Gestão de sub-projectos

Logo na primeira reunião do CP o representante do STC alertou para a necessidade de a convocatória para sub-projectos só ser aberta quando a estrutura da OQR estivesse pronta, em pleno funcionamento, com as normas e procedimentos já definidos. É também fundamental que as temáticas prioritárias a que as candidaturas se devem submeter estejam claramente identificadas.

Seguindo estas orientações, na MARE a convocatória apenas foi aberta em Agosto de 2006. A formação de parcerias foi sendo orientada tendo em conta as temáticas prioritárias definidas, de acordo com os objectivos de cada uma das componentes da OQR.

A nível da gestão prática dos sub-projectos, pensamos que o CF não deve intrometer-se nos assuntos internos dos partenariados sub-projectos, mas deve estar sempre alerta para eventuais problemas. Por vezes há que tomar a iniciativa, aconselhando, sugerindo e não ficar à espera que os problemas sejam reportados.

Tentar actuar em antecipação é muito importante e é também por este motivo que uma dimensão adequada da estrutura de gestão é importante.

Porque os sub-projectos são o objectivo máximo de uma OQR, desde logo deve ser implementado um amplo relacionamento entre todos.

Deve haver um trabalho conjunto com os parceiros e os sub-projectos. Relativamente a estes últimos o CF não deve adoptar uma posição unicamente de gestor. Os executores dos sub-projectos devem ser também encarados como parceiros, e deve haver um trabalho diário com eles, um acompanhamento

constante não só a nível técnico mas também a nível do cumprimento de normas e circuitos administrativos/financeiros.

Sob pena de atrasar a execução do projecto, os agentes nunca devem ficar muito tempo sem uma resposta. Mais uma vez o investimento em tempo/recursos humanos é um factor importante. Os agentes precisam de apoio constante, o que por vezes interfere com a regular tarefa diária de gestão. Mas faz parte da coordenação ser um permanente ponto de cooperação para os agentes que devem ter todo o apoio necessário, orientação, e sentir que somos também parceiros que em conjunto trabalhamos para um mesmo fim.

Um outro aspecto merecedor de destaque prende-se com o encerramento dos sub-projectos. No final, e caso as verbas ainda disponíveis na OQR assim o permitam, deve dar-se a possibilidade de serem apresentados pedidos de reforço financeiro para actividades que eventualmente tenham ficado mais caras do que o previsto. Esta reprogramação final não é para introdução de alterações. É apenas para permitir uma maior absorção de verbas ainda disponíveis por parte dos sub-projectos.

Na MARE em sede de encerramento de sub-projectos foram feitas algumas consultas escritas ao CP para este fim, já após a apresentação dos pedidos de certificação finais. De futuro, deverá ser ponderada, atempadamente, a pertinência desta possibilidade de reforço financeiro.

PONTOS-CHAVE

- Convocatórias lançadas apenas com a estrutura de gestão em pleno funcionamento
- Não ingerência nos assuntos internos das parcerias
- Gestão participada
- Help-desk

3.4. Acompanhamento

A implementação de um fluxo constante de informação por parte dos parceiros e dos participantes em sub-projectos relativa ao desenvolvimento físico e financeiro das acções é vital para o CF enquanto vital para o sucesso do projecto. A monitorização é muito importante em projectos deste tipo, e o CF deve dar instruções claras aos parceiros para reportarem, periodicamente, o estado de avanço das actividades e da execução do orçamento previsto.

Embora os relatórios semestrais tenham um grande peso na vida do projecto, o CF deve fazer uma monitorização cuidada, deve encontrar um meio de, para além dos relatórios exigidos, mas sem sobrecarregar os parceiros com mais um formulário, dispor de pontos de situação relativos a alguns indicadores de acompanhamento (físicos e financeiros). Este aspecto é muito importante para prevenir/evitar eventuais derrapagens e as consequentes implicações negativas como por exemplo um descompromisso de uma parcela do orçamento não executada em determinado período.

A Ficha Mensal que foi implementada na região de Lisboa com este fim não produziu os efeitos desejáveis. Por um lado, os agentes que as apresentavam raramente cumpriam o prazo, e, por outro, como já referido, o peso das tarefas de

validação de despesas e apresentação de relatórios e pedidos de pagamento não permitiu à estrutura de gestão dedicar o tempo necessário à análise destes pontos de situação. Esta Ficha, que se resumia a um simples quadro Excel que permitia aferir em cada mês a execução acumulada face ao previsto para o semestre, continha ainda um campo para apresentar e justificar eventuais atrasos, nunca foi levada muito a sério pelos executores.

Apesar dos inúmeros apelos e recordatórias por parte da estrutura de gestão, o seu preenchimento não era cuidado e na maior parte dos casos o campo da justificação de atrasos estava em branco (apesar de todos os sub-projectos terem registado atrasos na implementação das acções).

Ainda no âmbito do acompanhamento, o desenvolvimento de uma bateria de indicadores claros e objectivos é vital para uma gestão eficiente, monitorização e consequentemente qualidade de implementação das acções. No caso da MARE, e a nível dos sub-projectos, reconhecemos que o número de indicadores estabelecidos terá sido um pouco exagerado (embora claramente definidos e facilmente mensuráveis), permitindo uma grande dispersão por aspectos específicos de cada uma das temáticas prioritárias definidas, em detrimento de uma visão mais global, mais integradora dos resultados gerais da OQR.

Assim, em vez de um grande número de indicadores, será preferível investir mais tempo nesta componente e construir um conjunto mais restrito de indicadores, para que de forma clara e inequívoca possam ser quantificados e avaliados os fins propostos e resultados atingidos.

PONTOS-CHAVE

- Fluxo constante de informação
- Monitorização cuidada e permanente
- Bateria de indicadores claros e objectivos

3.5. Comunicação/Divulgação

Num projecto de cooperação que se baseia na troca de experiências e disseminação de boas práticas, a divulgação de resultados é fundamental. Logo desde o início o CF deve implementar uma forte campanha de divulgação e deve fazer passar esta mensagem aos seus parceiros para o fazerem também nas respectivas regiões.

Este foi um dos primeiros aspectos a falhar na Região de Valência: já tardiamente, apenas na fase de preparação da convocatória, o parceiro iniciou a angariação de participantes. Não houve qualquer tipo de divulgação prévia da OQR na Região, dirigida a todos os potenciais interessados.

É também fundamental transmitir periodicamente para o exterior informações sobre o estado de avanço do projecto, e para isso o site é uma ferramenta fundamental. A criação de uma *mailing list* tão extensa quanto possível e a edição periódica de uma Newsletter é um instrumento valioso de divulgação que, como já referido, também conheceu algumas falhas na MARE: a edição/divulgação da Newsletter não foi tão frequente quanto seria desejável.

O site deve ser o canal de comunicação por excelência do projecto, com um espaço reservado para fórum interno, e outro mais amplo para circulação de ideias, debate de opiniões, bolsa de parceiros, base de dados de ideias de projectos, etc.

Na MARE a implementação do site foi outro aspecto menos positivo. Por um lado, o site apenas arrancou no próprio dia da abertura da convocatória, pelo que não foi possível criar a tão desejada e fundamental "bolsa de parceiros". Como já referido, este aspecto menos positivo foi contornado de forma engenhosa e não teve quaisquer consequências negativas para a OQR.

Por outro lado, e dada a reduzida dimensão da estrutura de gestão, o site não teve uma actualização tão regular quanto seria desejável.

A nível interno da OQR é fundamental manter sempre aberto um canal de comunicação dentro da parceria aos mais diferentes níveis: parceiros, sub-projectos, entidades terceiras, estruturas de gestão do Programa. Também por esta razão o claro entendimento das normas e procedimentos é fundamental para que todos possam falar a mesma linguagem e deste modo evitar eventuais falhas de comunicação.

Também a nível dos sub-projectos a comunicação e divulgação são muito importantes. O CF deve garantir que não existirão "desculpas" para que estas acções não sejam realizadas. Na MARE houve casos em que a divulgação final de resultados dos sub-projectos não correu como previsto: verificou-se mesmo nalgumas parcerias que os executores canalizaram estas verbas para outras acções, sendo os custos destas sessões assumidos apenas pelo Promotor, contrariamente ao inicialmente estabelecido.

É preciso fazer ver aos executores que esta é uma das acções fundamentais, é preciso que eles interiorizem esta necessidade. Deve inclusivamente ser prevista uma penalização para todos os que no final não cumpram a implementação das acções de divulgação previstas na candidatura.

Relativamente a este aspecto, a postura do PCR de Lisboa foi a de não se intrometer demasiado na gestão dos sub-projectos. No que respeita à divulgação, sensibilizámos os agentes para a necessidade do cumprimento do previsto na candidatura, para a importância destas acções mas, nos casos em que o nosso apoio/colaboração para a realização dessas acções não foi solicitado não fomos mais além.

Veio no entanto a constatar-se que deveríamos ter tido uma posição mais "controladora", incluindo a emissão de opinião/parecer sobre o programa e público-alvo destas sessões. A título de exemplo, é de referir que um dos promotores da Região de Lisboa organizou uma sessão de divulgação final dos resultados de um sub-projecto, para a qual apenas convidou as Câmaras Municipais parceiras, ou seja, as restantes Câmaras Municipais da Área Metropolitana de Lisboa (pelo menos) não foram convidadas, o que é uma atitude no mínimo lamentável. O PCR só se deparou com esta realidade no próprio dia da sessão, pelo que não foi possível qualquer intervenção a este nível. Assim, teria sido oportuno um acompanhamento mais próximo desta questão.

Este é mais um exemplo que, embora não se deva assumir uma posição de controlo, de policiamento, devendo deixar os executores serem "donos" dos seus próprios sub-projectos, será necessário, nalguns aspectos, uma intervenção mais próxima. Por exemplo, teria sido vantajoso se se tivesse decidido logo no início que todas as acções de divulgação teriam sempre que ser validadas pelo PCR.

Por tudo isto, a estratégia de comunicação/divulgação deve ser um dos aspectos com mais pontuação a nível de sub-projectos, e os contratos/acordos de financiamento devem incluir uma cláusula exclusiva para este ponto, nomeadamente a obrigatoriedade de implementar estas acções, mesmo que seja fora do período de elegibilidade.

PONTOS-CHAVE

- Ampla divulgação do projecto
- Privilegiar o Site como canal de comunicação por excelência
- Obrigatoriedade de divulgação dos resultados dos sub-projectos

NOTA FINAL

Embora à data de produção deste documento a OQR MARE não esteja ainda encerrada, um aspecto a realçar em sede de encerramento é que o CF deve informar, atempadamente, o que se espera de todos nesta fase. É importante sensibilizar os parceiros para não “desmobilizarem” nesta etapa, sendo que o relatório final deve ter o mesmo empenho que todos os outros.

Sugerimos que, caso seja pertinente, este documento seja actualizado após o encerramento da OQR.