

AVALIAÇÃO INTERCALAR
DO PROGRAMA OPERACIONAL
DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

RELATÓRIO FINAL

SUMÁRIO EXECUTIVO

OUTUBRO DE 2003



FICHA TÉCNICA

*Avaliação Intercalar do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo
Relatório Final Preliminar*

Agosto 2003

Autoria: *Consórcio constituído pela Augusto Mateus e Associados, CIRIUS e Geoldeia*

Coordenação Global: *Augusto Mateus*

Coordenação Executiva: *Paulo Madruga, Isabel André e Sandra Primitivo*

Equipa Técnica: *Cátia Fernandes, Diogo Martins, Fernando Moreira, Filipa Ferrão, Francisco Abreu, Gonçalo Caetano, José António Oliveira, Manuel Brandão Alves, Manuel Laranja, Miguel Fernandes, Nuno Crespo, Sérgio Lorga, Vânia Rosa, Vítor Dionízio, Vítor Escária*

AVALIAÇÃO INTERCALAR DO PORLVT

Relatório Final

SUMÁRIO EXECUTIVO

NOTA INTRODUTÓRIA

1. Este documento corresponde ao ***Sumário Executivo do Relatório Final*** da avaliação intercalar do **Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (PORLVT)**. Não substituindo, naturalmente, a leitura integral do Relatório Final, este Sumário Executivo, apresenta uma síntese das diversas componentes da avaliação desenvolvidas no ***Relatório Final***, se integrando no início, o conjunto das conclusões e recomendações da Avaliação Intercalar.
2. A avaliação intercalar do **Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (PORLVT)** constitui um exercício desenvolvido com base num “mandato” que se define de acordo com os seguintes pilares principais:
 - as ***linhas de orientação*** e as recomendações, emanadas pela ***Comissão Europeia*** e pela Comissão de Gestão do QCA, que enquadram o actual ciclo de avaliações intercalares do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006;
 - os objectivos expressos nos documentos metodológicos e no ***caderno de encargos***, e respectivos termos de referência, do ***concurso internacional*** lançado para a selecção da equipa de avaliação;
 - a ***proposta metodológica*** apresentada para a realização do estudo de Avaliação Intercalar do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo pelo agrupamento composto pela AM&A – Augusto Mateus & Associados, Sociedade de Consultores, Lda., pelo CIRIUS – Centro de Investigações Regionais e Urbanas e pela GEOIDEIA – Estudos de Organização do Território, Lda.
3. A experiência dos estudos de avaliação de programas de intervenção pública nos domínios económico e social, nomeadamente no quadro da utilização dos fundos estruturais europeus, permitiu consensualizar três grandes motivações ou domínios de utilidade indiscutíveis para os mesmos. Em primeiro lugar, encontra-se a ***operacionalização das lições da experiência***, por forma a melhorar de forma sistemática a qualidade das intervenções, em segundo lugar, encontra-se a ***confirmação da fundamentação da intervenção***, por forma a explicitar quer a existência de problemas e/ou necessidades com dimensão suficiente para a justificar, quer a existência de uma adequada articulação entre os objectivos e responsabilidades de nível nacional e de nível europeu (princípio da subsidiariedade) e, em terceiro lugar, encontra-se a ***prestação de contas***, por forma a identificar objectivamente quer a dimensão dos resultados obtidos, quer a qualidade da utilização dos recursos, nomeadamente os financeiros, colocados à disposição do programa.

4. A delimitação do papel e objectivos das avaliações ex-ante, intercalares e finais conduz, por outro lado, a encarar como motivação mais relevante para os estudos de avaliação intercalar a que se prende com o contributo para a melhoria da eficiência e eficácia operacionais dos programas em causa, embora sem descurar o contributo que possa ser dado, completando e/ou actualizando a avaliação ex-ante, em termos de confirmação da fundamentação, nem o contributo que possa ser dado, antecipando o conhecimento de resultados face à avaliação final, em termos da prestação de contas (os indicadores definidos para a monitorização do desempenho com consequências na utilização da reserva de eficiência enquadram, como se sabe, este contributo).
5. O estudo de Avaliação Intercalar do PORLVT orienta-se, assim, na base do mandato referido, para um modelo exigente e alargado de avaliação, centrado nos *processos*, nos *resultados* e nos *efeitos* das intervenções públicas apoiadas pelos fundos estruturais, estabelecendo assim uma diferença relativamente às anteriores gerações de avaliações muito centradas nas realizações, físicas e financeiras, mais imediatas.
6. As recomendações, contidas nos documentos de orientação da Comissão Europeia e das autoridades nacionais, no sentido de que a avaliação deve ser pragmática, baseada em análises objectivas, conducentes a um quadro claro de conclusões e a um leque preciso de recomendações, são adoptadas, pela equipa de avaliação, em toda a sua extensão e relevância. A avaliação intercalar do PORLVT foi, portanto, desenvolvida através de um processo de concepção e aprofundamento metodológicos, por um lado, e de um processo de recolha, tratamento e análise de informação, por outro lado, que permitiram chegar a uma adequada combinação dos cinco critérios fundamentais da avaliação intercalar:
 - o a relevância da estratégia;
 - o a eficiência na mobilização dos instrumentos;
 - o a eficácia na prossecução dos objectivos;
 - o a configuração das cadeias de impactes;
 - o a sustentabilidade das intervenções programadas.

O acompanhamento do desenvolvimento dos trabalhos de avaliação, tendo contemplado quer a realização de reuniões periódicas de acompanhamento, quer a apreciação de relatórios prévios, correspondeu, também, a essa lógica de construção e consolidação progressiva dos resultados da avaliação, seja procurando garantir o cumprimento integral das especificações do caderno de encargos, seja contribuindo para a incorporação atempada dos contributos úteis da avaliação para o processo de gestão do programa em causa.

7. O Relatório Final da Avaliação Intercalar do PORLVT, contempla, para além deste Relatório Central, um Sumário Executivo e dois volumes complementares, um primeiro com apresentação detalhada da Metodologia de Avaliação e, um segundo que integra o **Sistema de Informação de Suporte à Avaliação**, onde se incluem:

- a apresentação detalhada dos resultados da audição de actores, que completa a análise apresentada ao longo dos vários capítulos do Relatório Central;
- a apresentação dos casos de estudos que, ao adoptarem o território como ponto de partida, incidiram sobre quatro concelhos (Arruda dos Vinhos, Abrantes, Amadora e Montijo), permitindo a identificação e articulação entre os diversos tipos de intervenções apoiadas pelo Programa e a sua contextualização quer no conjunto dos investimentos públicos quer no quadro do desenvolvimento local e da coesão territorial;

Este Relatório **Central da Avaliação Intercalar**, estrutura-se, por seu lado, em 4 partes, composta por 13 capítulos, mais as conclusões e recomendações, em que se procura fornecer uma visão tão completa quanto possível do processo e dos resultados da avaliação. Abordam-se, assim, sucessivamente as seguintes questões:

- Na primeira parte, “***O programa operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo e a concretização do exercício da sua avaliação intercalar***”, procede-se à identificação do programa (capítulo 1) e à apresentação de uma síntese da metodologia da avaliação, realçando os princípios orientadores, desenho metodológico e modelo organizacional da avaliação intercalar e o sistema de informação de suporte à avaliação (capítulo 2), que é objecto de desenvolvimento no primeiro volume complementar;
- Na segunda parte, “***Os grandes resultados da avaliação intercalar: estratégia, resultados e gestão***”, procede-se:
 - em primeiro lugar, à avaliação da qualidade da formulação estratégica do programa, através da apresentação da caracterização da situação da Região no contexto europeu e nacional e da sua evolução recente (capítulo 3), da avaliação da relevância e pertinência do programa (capítulo 4) e da avaliação da coerência do programa (capítulo 5);
 - em segundo lugar, à avaliação dos efeitos do programa em acção, através da avaliação da aderência da população-alvo ao Programa (capítulo 6), da avaliação da eficiência do Programa (capítulo 7), da avaliação da eficácia (capítulo 8) e da análise dos indicadores da reserva de eficiência (capítulo 9);
 - em terceiro lugar, à avaliação da qualidade da gestão do Programa, através da avaliação da sistema de gestão, controlo e acompanhamento (capítulo 10).

- Na terceira parte, “*O contributo do Programa para os grandes objectivos e prioridades nacionais e comunitárias*” procede-se, sucessivamente, à análise da contribuição do Programa para a concretização dos objectivos do QCA em Portugal (capítulo 11), à avaliação da qualidade da integração das grandes prioridades horizontais comunitárias (capítulo 12) e à análise do PORLVT em termos de valor acrescentado comunitário (capítulo 13).
 - Na quarta parte incluem-se, finalmente, as *Conclusões e Recomendações*.
8. A inexistência de um sistema de informação que centralize os elementos relativos a cada projecto nas diversas medidas do PO e a não disponibilização, em tempo útil, da actualização da informação do SIFEC, implicou um esforço acrescido da equipa de avaliação que resultou na consolidação de uma base de dados por projecto, a partir da informação dispersa por várias suportes informáticos, o que implicou a reformulação da análise efectuada anteriormente no relatório final preliminar.
 9. A equipa de avaliação atribuiu, no quadro do seu próprio entendimento do exercício de avaliação (expresso, nomeadamente, na metodologia proposta), uma especial relevância a três questões centrais, isto é, a garantia da independência da formulação da sua apreciação crítica do programa, a adopção de “leitura” adequada das questões de avaliação, caminhando da situação da região e dos objectivos do programa para a sua execução, e o contributo para a utilidade da avaliação enquanto processo colectivo de aprendizagem.
 10. Enquadrada a estrutura e opções do presente relatório, entende a equipa de avaliação, relevar uma nota de reconhecimento, nomeadamente no quadro do Grupo Técnico de Acompanhamento, seja ao nível da Comissão Europeia, seja ao nível das Autoridades Nacionais, seja ao nível das estruturas de gestão do programa, nomeadamente do Gestor, Gestores de Eixo, Chefes das EAT, Coordenadores de Medidas, e, num plano mais operacional, da Dra. Margarida Dimas e do Sr. Aniceto Pereira, na medida em que sempre pôde contar, ao longo dos trabalhos de avaliação, com uma colaboração empenhada das diferentes entidades, seja no sentido de ultrapassar as lacunas e deficiências da informação acima referidas, seja na resolução de problemas práticos que se foram colocando, seja na produção de um conjunto de úteis sugestões e críticas.

Lisboa, Novembro de 2003

A equipa de avaliação

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

11. As conclusões e recomendações que a seguir se enunciam são apresentadas segundo uma dupla perspectiva:
- i. As conclusões da avaliação foram organizadas tendo em conta a estrutura delineada na metodologia para a avaliação intercalar do PORLVT, a qual agrupa em quatro grandes domínios as diversas dimensões e objectivos da avaliação:
 - a. Qualidade da formulação estratégica do programa, que engloba a avaliação do contexto da intervenção e a análise da respectiva relevância, pertinência e coerência estratégica do PO;
 - b. Efeitos do Programa em acção, que inclui a articulação das dimensões de eficácia e de eficiência com base numa medição de realizações, resultados e impactos no referencial da quantificação dos objectivos da intervenção;
 - c. Qualidade da Gestão e Acompanhamento da intervenção, centrada na avaliação do modelo e desempenho de gestão na avaliação da qualidade do sistema de informação na eficácia do sistema de controlo;
 - d. Articulação das dimensões de utilidade e sustentabilidade, com base numa medição dos contributos da intervenção para a realização dos objectivos do QCA, das prioridades horizontais e do valor acrescentado comunitário.
 - ii. As recomendações foram organizadas de forma a acompanhar o conjunto das conclusões com base nas quais se fundamentam e tendo em consideração as seguintes questões:
 - a. As que se assumem como possíveis alterações a considerar na configuração e execução do PORLVT no período 2004-2006, traduzidas em eventuais reprogramações do programa operacional, tendo em conta, nomeadamente, a **reduzida margem de correcção**, no plano quantitativo, dada a configuração do ritmo do “phasing-out”;
 - b. As que se podem traduzir em possíveis ganhos de eficácia das intervenções que correspondem, na região, ao cruzamento das diferentes **“lógicas sectoriais”** (de base nacional) com a “lógica” regional tendo em conta, nomeadamente, a **significativa importância quantitativa e qualitativa que assumem, para a região**, em função da dimensão do PORLVT;
 - c. As que resultam, na perspectiva da passagem a um regime normal sem as ajudas associadas ao objectivo 1, da articulação entre as dimensões da eficiência/eficácia e as

dimensões da utilidade/sustentabilidade atendendo, em especial, ao **quadro específico enfrentado pela região no seu futuro próximo**, quer enquanto região capital, quer enquanto região “alterada” pelo novo desenho da organização da NUT correspondente, na sua evolução socio-económico e, sobretudo, nas condições de crescimento e competitividade;

- d. As que podem ser consideradas como “lição da experiência” na preparação do **próximo período de programação**.
12. Tendo em consideração esta perspectiva de organização, apresentam-se de seguida as principais conclusões e recomendações resultantes do processo de avaliação intercalar do Programa.

Quanto à qualidade da formulação estratégica do Programa e do contexto da intervenção...

13. O PORLVT ocupa um **“lugar” específico** no QCA III marcado pelo progresso alcançado pela Região no processo de convergência real no espaço europeu (única NUTS II portuguesa acima do limiar de $\frac{3}{4}$ do PIB per capita da média comunitária) que a coloca num **regime transitório** (“phasing-out” de objectivo 1). O PORLVT é, também, o **maior programa** no referencial de todas as **regiões europeias integradas** naquele **regime transitório**.
14. A região de Lisboa e Vale do Tejo ocupa, no contexto nacional, um papel não só relevante, como desafiante para a concepção, execução e avaliação das políticas estruturais, na medida em que o respectivo sucesso depende, crescentemente, de uma boa combinação da lógica da afectação de recursos (redistribuição) com a lógica dos efeitos de arrastamento, a “montante” e a “jusante”, sobre a produção, o consumo e o emprego (sinergias), no relacionamento da região com as outras regiões do país. Com efeito, a coesão regional nacional tanto pode ser prejudicada por sinergias sem suficiente redistribuição, como por uma redistribuição excessiva que limite a dimensão efectiva das sinergias entre a região e o resto da economia.
15. A grande conclusão que emerge da caracterização da região de Lisboa e Vale do Tejo centra-se na natureza dos seus desafios de desenvolvimento económico, social e institucional, isto é, no facto de eles serem, no essencial, muito mais externos e dinâmicos do que internos e estáticos, muito mais referenciados à construção do “futuro” do que à simples correcção das insuficiências do “passado”.

16. A região de Lisboa e Vale do Tejo apresenta, indícios claros, por um lado, de estar a sofrer mais significativamente do que o resto do país os efeitos da situação conjuntural recessiva em que a economia portuguesa, no quadro mais geral da economia europeia e mundial, foi mergulhando desde o final do ano 2000 e, por outro lado, de estar a prosseguir uma melhor performance qualitativa do que a do resto do país, em termos de modelos de crescimento, mobilização de recursos humanos qualificados e de internacionalização.

As estimativas apresentadas, se confirmadas, como se espera, apoiam a lição do passado recente de que a convergência regional nacional se tem feito mais em tempos de crise ou desaceleração do nível de actividade (onde a região de Lisboa e Vale do Tejo tende a sofrer impactos negativos mais pronunciados) do que em tempos de progresso ou aceleração do nível de actividade (onde a região de Lisboa e Vale do Tejo tende a evidenciar maior capacidade de crescimento económico).

Recomendações

Quanto à qualidade da formulação estratégica do Programa e do contexto da intervenção...

Tendo em atenção que na próxima situação de recuperação de uma conjuntura desfavorável, a região de Lisboa e Vale do Tejo não poderá contar, pela primeira vez, com apoios estruturais na quantidade e qualidade a que acedeu desde a plena adesão à UE em 1986, recomenda-se que se proceda, em tempo útil, a uma adequada reformulação das formas de articulação, na região, entre as políticas estruturais regionais de base nacional e europeia para poder gerir com sucesso a exigente transição da região de Lisboa e Vale do Tejo, o que se traduz:

- i. Na necessidade de encontrar formas novas de sustentar a coerência dos processos de convergência através da ligação da projecção europeia da região de Lisboa e Vale do Tejo com um efectivo “catching-up” activo das outras regiões portuguesas no contexto nacional e europeu, isto é, na necessidade de encontrar trajetórias concretas de investimento e desenvolvimento onde se possa verificar, simultaneamente, de afirmação internacional da região (ganhando peso e relevância à escala ibérica, europeia e mundial) e de reequilíbrio interno da região (perdendo peso quantitativo, que não relevância qualitativa, na afectação de recursos e na concentração da riqueza) o que só será possível com uma **maior diferenciação das estratégias regionais de desenvolvimento em Portugal;**

Recomendações

Quanto à qualidade da formulação estratégica do Programa e do contexto da intervenção...

- ii. Na necessidade de garantir uma mais elevada inserção da região nas iniciativas comunitárias, associadas a políticas de base europeia ou a intervenções estruturais (para além do objectivo 1) ou a redes europeias de negócios, de investigação, de inovação, de desenvolvimento e acção cultural, entre outras, o que só será possível com um **reforço significativo da internacionalização institucional, seja das administrações públicas, seja das empresas**, que encontre adequada receptividade ao nível dos parceiros europeus.

Quanto à coerência da intervenção...

17. A avaliação da **coerência** do programa, através da construção da árvore de objectivos do PO veio a revelar-se de difícil concretização, uma vez que **a sua estrutura interna não adere inteiramente a uma lógica de hierarquização de objectivos**, dificuldade que não se refere a insuficiências específicas da estrutura do PORLVT, mas que resulta, da definição comum dos eixos prioritários dos vários Programas Operacionais Regionais que reflectem mais uma **lógica de “repartição de responsabilidades de gestão”**, do que uma **lógica de “repartição por domínios-problema”**.
18. A estrutura dos programas regionais representa, no modelo adoptado no QCA III, um certo tipo de compromisso entre uma lógica nacional/sectorial e uma lógica nacional/regional desconcentrada, arrastando, nomeadamente, um aumento da complexidade das estruturas de decisão. A análise realizada permitiu identificar um conjunto de limitações que decorrem, sobretudo, de uma insuficiente articulação entre os objectivos sectoriais prosseguidos pelas medidas e acções desconcentradas e os objectivos estratégicos da estratégia regional e da verificação de uma razoável diversidade das formas de articulação sectorial/regional adoptadas nas práticas concretas de gestão.

Recomendações

Quanto à coerência da intervenção

Tendo em consideração que o Programa assenta numa estrutura de objectivos que toma naturalmente como referência a vertente regional, mas que coexiste (no Eixo 3) com uma estrutura que à partida serve objectivos de natureza sectorial, recomenda-se que se valorize significativamente os esforços de coordenação e se corrija as insuficiências de programação, o que implica:

- i. uma redistribuição de responsabilidades e de competências entre os diferentes níveis da administração pública;
- ii. uma lógica de colaboração e concertação com expressão, sobretudo, na execução do Eixo 3, onde as intervenções que decorrem de programas definidos, à partida, segundo uma lógica sectorial, não podem deixar de considerar, explicitamente, a especificidade, as necessidades e as prioridades regionais, para poderem ser eficazes;
- iii. a adopção, em próximos exercícios de programação, de uma lógica que permita adaptar efectivamente os objectivos dos PO sectoriais às características da Região e aos objectivos do Programa Operacional Regional.

Quanto aos níveis de adesão ao programa

19. Os promotores de projectos parecem privilegiar a construção de equipamentos colectivos, sejam os que representam ainda uma geração de investimentos orientados para a satisfação de necessidades básicas, sejam os que representam a consolidação e desenvolvimento dessa primeira geração, em comparação com infraestruturas e equipamentos traduzindo um padrão de vida mais elevado, com maior representatividade de bens intangíveis e com maior conteúdo de informação.
20. Apesar dos promotores privados apresentarem o maior número de projectos, são os projectos apresentados pelos promotores públicos aqueles que representam a maior parte do investimento elegível, tendo a administração central um peso ligeiramente superior ao peso da administração local.

A repartição das responsabilidades de gestão entre os eixos do programa reflecte-se claramente na distribuição do investimento aprovado por tipo de promotor, estando o investimento promovido pela administração central concentrado no eixo 3 e o promovido pela administração local maioritariamente posicionado no Eixo 1 do PO.

21. Existe uma relação inversa entre o peso dos fundos comunitários e o peso dos passivos financeiros nas receitas de capital dos municípios da RLVT entre 2000 e 2002. Verifica-se que para a grande maioria dos municípios, nomeadamente os pertencentes ao Vale do Tejo e ao Oeste, os fundos comunitários são uma fonte de receita extremamente importante, sendo o peso dos respectivos passivos financeiros nas receitas tendencialmente menor naqueles municípios onde a relevância dos fundos comunitários é superior, o que não indicia uma justificação do nível endividamento com a necessidade de autofinanciamento dos projectos no âmbito do QCA em cumprimento do princípio da adicionalidade.
22. Existe uma correlação forte entre a distribuição por concelhos do valor do investimento elegível aprovado no conjunto do PORLVT e a distribuição das transferências financeiras para as autarquias locais por via do Fundo Geral Municipal e do Fundo de Coesão Municipal, o que mostra em todo o Programa e não só nas medidas contratualizadas do eixo 1, a relevância em termos de desenvolvimento local e coesão territorial.

Recomendações

Quanto aos níveis de adesão ao programa

Tornar o programa menos vertical e mais transversal, explorando mais intensamente a construção de sinergias entre as várias formas de intervenção quer numa lógica de coerência interna (entre as várias medidas, o que inclui um reforço da articulação dos diversos Eixos e Fundos do PO), quer numa lógica de coerência externa, na interacção com os PO sectoriais.

Reforçar drasticamente a capacidade de induzir e viabilizar projectos de elevada qualidade e sustentabilidade, de alcançar níveis de selectividade mais elevados e de deslocar progressivamente os referenciais de eficiência e eficácia do quadro nacional (menos exigente) para o quadro europeu e internacional (mais exigente), o que só será possível com uma muito **maior atenção às fases a montante e jusante do ciclo de vida dos projectos**, isto é, alongando o tempo de acompanhamento dos projectos no quadro da execução das intervenções estruturais.

Quanto aos níveis de realização e compromisso financeiro

23. A avaliação dos ritmos de realização financeira do PO, para o período 2000-2003, tendo por base a relação entre as despesas efectivamente realizadas e a despesa programada, apresenta uma taxa ligeiramente inferior à registada para o conjunto do QCA, situação que se inverte consideravelmente quando se considera a taxa de realização para todo o período de programação. No entanto, o Programa apresenta níveis de realização muito diferenciados por Fundos e Eixos, sendo de destacar, a baixa taxa de realização global do Eixo II, resultante dos níveis muito reduzidos de realização de todas as medidas, com excepção da medida 2.3 - Valtejo, as elevadas taxas de realização do Eixo I, resultado dos níveis de realização associados às duas medidas integralmente contratualizadas com as Associações de Municípios e as elevadas taxas de realização das medidas desconcentradas relativas à Formação do FSE, no Eixo III.
24. No quadro das intervenções do QCA na região, o PORLVT apresenta um desempenho, medido pela taxa de realização para o total do período de programação que o coloca também numa posição superior à taxa de realização média na região de Lisboa e Vale do Tejo dos diversos PO do QCA.
25. Em termos dos valores da taxa de compromisso para o conjunto do período de programação verifica-se que o PORLVT apresenta, como seria natural, em função da situação de *phasing-out*, valores superiores ao registados para o total do QCA, contudo, no quadro das intervenções do QCA em Lisboa apresenta um valor de compromisso inferior ao valor médio do conjunto das intervenções.

Recomendações

Quanto aos níveis de realização e compromisso financeiro ...

O exercício de reprogramação que vier a ser realizado na sequência do presente exercício de avaliação e no quadro da afectação da reserva de eficiência que o Programa possa vir a conquistar, deve ter em conta o facto de que face aos níveis de compromisso actuais do PORLVT e dos PO sectoriais com intervenção na região, o Programa reforça o seu peso no total dos apoios ainda disponíveis para a segunda fase do actual período de programação dos Fundos Comunitários, o que exige uma maior coordenação entre os diversos PO com intervenção na Região de Lisboa e Vale do Tejo.

Quanto aos resultados e efeitos da intervenção...

26. O programa assume expressão com significado ao nível da articulação da qualificação dos territórios com a qualificação das pessoas, nomeadamente ao nível da dotação em infraestruturas e equipamentos colectivos cobrindo, não só, uma gama alargada de necessidades humanas e sociais, como representando, alguns deles, novos recursos de dinamização do desenvolvimento económico, social e cultural, surgindo, em contrapartida com expressão pouco significativa ao nível da qualificação das organizações onde comporta resultados modestos.
27. O programa apresenta níveis de realização, no plano das metas de resultados estabelecidas relativamente interessantes, muito embora, de um modo geral, não só a “ambição” das metas não seja muito significativa como esteja associada, de forma compreensível, ao nível de realização e cumprimento das mesmas, isto é, os níveis mais elevados de desempenho correspondem às metas menos ambiciosas.
28. O programa terá dado um contributo interessante no plano da moderação dos efeitos de uma degradação não prevista da conjuntura económica através das suas realizações e resultados em termos de inclusão social, inserção de desempregados, apoio à criação de empregos e aos desempregados de longa duração.
29. O programa não terá dado, em sentido inverso, nenhum contributo significativo, ao nível da qualificação do território, para a consolidação e captação directa de pólos de actividades industriais e de serviços, seja porque a medida desconcentrada “economia” não veio a incluir nenhuma acção nesse sentido, como as realizações na área das infraestruturas para a localização industrial foram muito modestas.
30. O programa terá tido, finalmente, expressão também interessante ao nível das acções de requalificação urbana, de recuperação e valorização do património numa perspectiva que associa a qualidade de vida com a dinamização de actividades económicas.
31. A opinião conjunta dos promotores e da gestão é, apesar das suas diferenças, muito expressiva ao conferir ao programa um desempenho claramente positivo na articulação dos objectivos de qualificação do território e das pessoas, com expressão, sobretudo, na qualidade de vida e no desenvolvimento local, e, também, ao conferir ao programa um desempenho claramente insuficiente na qualificação das organizações, com expressão, sobretudo, na competitividade das unidades subregionais e do desenvolvimento empresarial.
32. A comparação da relevância das medidas por domínios temáticos de intervenção permite, também, evidenciar um défice de sinergias na configuração do programa em acção que surge

demasiado ancorado em intervenções bem delimitadas e pouco expressivo em intervenções transversais de banda mais larga, isto é, em termos de concepção/programação, um desenho de objectivos relativamente geral e ambicioso tende a “empurrar” para cima a relevância esperada, enquanto em termos de execução/realização, uma tipologia de projectos mais específica e limitada, tende a “puxar” para baixo a relevância revelada.

33. A tendência que se perfila é, assim, a de uma evolução positiva, mas desequilibrada, da situação da região, tendendo, por um lado, a consolidar alguns dos seus “pontos fortes” e a manter alguns dos seus “pontos fracos” e, por outro lado, a recriar desproporções entre a expansão, mais favorável, do nível e qualidade de vida e a performance, menos favorável, das actividades produtivas, da dinâmica empresarial e do esforço de inovação. Estes desequilíbrios e desproporções traduzem-se, na situação actual, em problemas e necessidades acrescidas em matéria de combate ao desemprego e de inclusão social.

Recomendações

Quanto aos resultados e efeitos da intervenção...

Equilibrar o desempenho global do programa que se revela mais positivo na lógica pontos fortes/ameaças do que na lógica pontos fracos/oportunidades, o que, não sendo fácil, considerando nomeadamente a conjuntura económica menos favorável em que o programa se tem desenvolvido, representa no entanto umas das formas mais seguras de gerir o período de *phasing-out*, apostando mais em efeitos estruturantes e duradouros (menos projectos e mais valiosos) do que em efeito mais imediatos (maior número de projectos).

Correcção dos desequilíbrios identificados entre as tipologias de projectos efectivamente consagradas nas medidas do Eixo 3 e os problemas e necessidades da região, particularmente da afirmação competitiva à escala europeia internacional. Reside aqui o caminho para alcançar uma maior equilíbrio entre as três vertentes consagradas quer na estratégia regional quer ao nível do QCA: Território, Pessoas e Organizações.

Renovar os desafios do programa aumentando a ambição das metas em que na formulação inicial se foi menos ambicioso seja, no plano quantitativo, seja, sobretudo, no plano qualitativo, fundamentalmente nas áreas onde o programa revelou maior desempenho (infraestruturas e equipamentos colectivos, valorização do património e ordenamento e requalificação).

Recomendações

Quanto aos resultados e efeitos da intervenção...

Promover uma maior concentração dos meios em projectos inovadores e estruturantes centrados nos factores avançados da competitividade com efeitos alargados, demonstráveis, de arrastamento sobre outras organizações e actividades, de forma a enraizar, cada vez mais, o processo de crescimento competitivo e convergência económica da região de Lisboa, nos factores estruturais (qualidade do investimento, do crescimento e do modelo competitivo, melhoria rápida do nível de produtividade e sustentabilidade das intervenções estruturantes) e não nos factores nominais ou conjunturais.

Contemplar na execução futura das acções de educação, formação e qualificação dos recursos humanos uma inclusão explícita das necessidades da região em competências para a sofisticação das acções de valorização e qualificação do território.

Quanto ao sistema de gestão e acompanhamento...

34. A análise da gestão global do PO permite verificar a existência de uma **combinação adequada entre gestão estratégica** efectuada ao nível do Gestor, coadjuvado pelos gestores de eixo – orientação para o cumprimento dos objectivos do PO –, e **gestão operacional** – orientação para a utilização eficiente dos recursos financeiros, físicos e humanos, embora limitada pelas lacunas dos sistemas de informação.

A capacidade de coordenação e articulação institucional (particularmente importante e exigente ao nível do Eixo 3) do Gestor do Programa é reconhecida pela generalidade dos responsáveis da gestão ao nível das medidas desconcentradas.

Da mesma forma, ao nível da gestão do Eixo 1, foi possível constatar a existência de uma liderança activa das medidas coordenadas, particularmente importante no acompanhamento da implementação dos contratos-programa assinados com as Associações de Municípios (Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo) e com a Junta Metropolitana de Lisboa, através do estabelecimento de mecanismos de concertação e de resposta aos objectivos contratualizados.

Ao nível da gestão do Eixo 2, nomeadamente da medida 2.3 – VALTEJO, regista-se a capacidade de articulação de projectos e instituições de nível supramunicipal e o permanente acompanhamento da evolução dos projectos, desde a fase de concepção até à sua plena execução física.

35. Do ponto de vista da adequação de recursos existentes para o cumprimento das responsabilidades atribuídas à Gestão do Programa, verifica-se, desde a concepção do Programa, a aposta em estruturas pouco numerosas. As restrições legais à contratação de técnicos, resultantes das políticas de contenção da despesa pública, reduziram a capacidade de resposta da Gestão e tiveram, designadamente, consequências negativas na capacidade de recrutamento de técnicos para a EAT Controlo limitando, assim, o potencial operacional das acções de controlo de 1º nível.
36. As tarefas de gestão corrente do Programa têm sido dificultadas pelas lacunas existentes ao nível do Sistema de Informação central dos Fundos, pela sua implementação tardia e pela falta de formação dos utilizadores. Os Sistemas de Informação dos Fundos têm sido utilizados essencialmente para a gestão do módulo de pagamentos, sendo a utilização destes sistemas, quase sempre, interpretada como mais uma formalidade/burocracia administrativa a cumprir do que como um instrumento relevante de apoio à gestão, nomeadamente na orientação da selectividade e da qualidade dos projectos e na monitorização da procura dos meios disponibilizados.

Os sistemas de informação existentes apenas parecem dar resposta às questões relacionadas com o controlo da execução física e, sobretudo, financeira dos projectos, sendo muito limitados em relação a outras áreas fundamentais do processo de gestão do Programa, nomeadamente a análise dos prazos de tramitação associados às várias fases do ciclo do projecto e na área de avaliação de resultados e impactes.

A actual inconsistência ao nível dos Sistemas de Informação é um dos factores críticos determinantes da eficácia do Programa nos aspectos relacionados com a gestão e estrutura de acompanhamento, sendo por isso importante que os esforços já desencadeados produzam resultados urgentemente.

37. Ao nível dos indicadores de avaliação definidos predominam os indicadores de realização, no sentido em que exprimem o resultado imediato das intervenções/projectos que apesar de globalmente se revelarem adequados para o acompanhamento e avaliação dos objectivos operacionais das medidas, poucos são, no entanto, aqueles que exprimem mudanças de estado associadas aos objectivos.

A ausência de indicadores de impacto e resultado, em particular a nível do Programa e dos Eixos, levanta a questão das possibilidades efectivas para uma medição dos objectivos fixados pelo Programa Operacional, constituindo por isso uma limitação à avaliação dos seus efeitos.

Recomendações

Quanto ao do sistema de gestão e acompanhamento...

Ao nível da concepção do Programa recomenda-se a integração das políticas de desenvolvimento sectorial na estratégia de desenvolvimento regional exige o **estudo da adequação de normas, claras, de aplicação genérica para todas as regiões do País, mas especialmente a definição de políticas específicas que tenham em consideração as particularidades e o grau de desenvolvimento regional.** Nomeadamente, no que respeita à Região de Lisboa e Vale do Tejo, o regime de “phasing-out” parece aconselhar a selecção cuidada dos domínios de intervenção e dos projectos a apoiar, o que deverá exigir maiores níveis de selectividade na escolha dos projectos.

Ao nível das **medidas contratualizadas**, deve ponderar-se a participação dos intervenientes na gestão do Programa com responsabilidades de nível sectorial na fase prévia à discussão dos projectos nas Unidades de Gestão, potenciando, desta forma, a articulação entre entidades responsáveis, o que pode contribuir positivamente para a actuação integrada ao nível dos domínios de intervenção e a prossecução dos objectivos do Programa Operacional.

A contratualização exige, por outro lado, uma **nova lógica de funcionamento para as Unidades de Gestão**, que ultrapasse a clássica gestão assente na avaliação individual de cada projecto para incorporar uma componente de avaliação contínua dos contratos-programa, que permita, eventualmente, corrigir ou reorientar alguns aspectos específicos destes contratos.

A adopção desta lógica de funcionamento possibilita, por outro lado, uma **participação mais activa dos vários membros da UG**, valorizadora de uma perspectiva de parceria e gestão estratégica com reforço da articulação sectorial e sem perda da função de acompanhamento e de garante da selectividade dos projectos, o que resultará no enriquecimento das funções destes órgãos de gestão.

Recomenda-se, por outro lado, a criação de condições para a **articulação dos sistemas de informação dos vários fundos**, bem como a criação de condições que

Recomendações

Quanto ao do sistema de gestão e acompanhamento...

dotem a estrutura, no caso particular do sistema de informação do FEDER, de um grau de operacionalização que evite a necessidade de os diversos coordenadores de medidas criarem aplicações ou base de dados que dificilmente se conseguem articular.

Recomenda-se, igualmente, que sejam alargadas as actuais áreas de actuação do sistema de informação do SIFEC, passando, por um lado, a incluir um módulo sobre informação relativa ao processo de selecção e hierarquização dos projectos e, por outro, desenvolvendo o módulo de indicadores, de modo a reforçar a informação sobre resultados e impactos dos projectos, aproveitando, muitas vezes, a própria informação exigida, nos formulários de candidatura, mas que posteriormente não serve de input no processo de monitorização e gestão estratégica do Programa.

A análise realizada permite, ainda, com base nos aspectos bastante positivos associados à experiência de **contratualização** concretizada no seio do programa, recomendar o seu **prosseguimento e alargamento, nomeadamente em termos de novas parcerias, com os sectores privado e social**, com os objectivos de reforçar os níveis de eficiência e eficácia do programa e, sobretudo, de começar a construir uma nova geração de políticas regionais.

A análise realizada sobre a bateria de **indicadores** permite retirar indicações e recomendações para uma desejável introdução de ajustamentos, visando nomeadamente:

- i. alargar o espectro do processo de avaliação e acompanhamento, que deverá passar a contemplar indicadores de impacto e aumentar a representatividade dos indicadores de resultados, em particular aos níveis dos eixos e do PO globalmente;
- ii. facilitar a verificação do cumprimento dos objectivos durante o acompanhamento da execução do programa;
- iii. garantir correspondência entre indicadores e projectos susceptíveis de serem apoiados para permitir o tratamento das questões da eficiência e da eficácia no contexto do processo de avaliação;
- iv. identificar com rigor o alcance e caminho de um indispensável processo de

Recomendações

Quanto ao do sistema de gestão e acompanhamento...

- clarificação sobre os indicadores a incluir num grupo de indicadores-chave;
- v. situar a vantagem potencial de recorrer à construção de indicadores sintéticos resultantes, quer da agregação de indicadores respeitantes a níveis inferiores de programação, quer da agregação de indicadores respeitantes a domínios com acções em mais do que um eixo do programa.

Quanto ao contributo para o QCA e para o valor acrescentado comunitário.

38. Tendo em consideração a execução financeira, o Programa contribuiu sobretudo para o objectivo do QCA “Qualificação das áreas metropolitanas”, tendo também gerado um impacto acrescido sobre a qualificação dos espaços rurais e a melhoria da qualidade de vida. A contribuição para os outros objectivos do QCA (Reforço da empregabilidade e elevação do nível de qualificação dos recursos humanos, reforço da inclusão social e reforço do sistema urbano) foi menos intensa podendo-se afirmar que o impacto do programa terá sido claramente inferior.
39. A comparação do impacte potencial (ao nível da concepção) com o impacte efectivo (face à execução financeira) do Programa revela, no entanto, que, até à data, o contributo do PORLVT para o QCA foi superior ao inicialmente concebido para os objectivos de reforço da inclusão social, melhoria da qualidade de vida, qualificação dos espaços rurais e melhoria da empregabilidade e claramente inferior no que se refere ao reforço do sistema urbano. A menor contribuição do Programa para este último objectivo pode ficar a dever-se ao facto de algumas das realizações neste domínio ainda não terem sido aprovadas ou se encontrarem ainda em curso e, como tal, apresentarem taxas de realização relativamente mais baixas.
40. O contributo do PO para o Valor Acrescentado Comunitário, identificado a partir da análise da eficácia de conjunto do Programa para os grandes objectivos de natureza nacional e comunitária, manifesta-se nos seguintes resultados:
 - desempenho claramente positivo na articulação dos objectivos de qualificação do território e das pessoas, com expressão, sobretudo, na qualidade de vida e no desenvolvimento local através da melhoria da dotação em infraestruturas e equipamentos colectivos cobrindo não só uma gama alargada de necessidades humanas e sociais, como representando novos recursos de dinamização do desenvolvimento económico, social e cultural;

- expressão também interessante ao nível das acções de requalificação urbana, de recuperação e valorização do património numa perspectiva que associa a qualidade de vida com a dinamização de actividades económicas;
- resultados obtidos na estruturação da região e no desenvolvimento do potencial humano surgem como podendo minorar o desequilíbrio apontado entre objectivos mais conseguidos e menos conseguidos;
- contributo interessante no plano da moderação dos efeitos de uma degradação não prevista da conjuntura económica através das suas realizações e resultados em termos de inclusão social e (re)inserção no mercado de trabalho.

Recomendações

Quanto ao contributo para o QCA e para o valor acrescentado comunitário.

O contributo do programa, em termos de valor acrescentado comunitário, exige uma referência à situação transitória de “phasing-out” em que o PORLVT se enquadra, o que sugere que se atribua uma importante atenção, no futuro imediato (reprogramações no QCA III e preparação da programação 2007-2013), quer ao acompanhamento, para a região, das oportunidades e ameaças do processo de alargamento, quer à garantia de um adequado nível de participação da região nas acções estruturais europeias mais exigentes e qualificadas, sobretudo, nas redes europeias associadas à inovação e à economia do conhecimento.

No plano dos critérios associados à influência dos métodos comunitários importa, sobretudo, valorizar a experiência de **contratualização** ensaiada pela gestão do programa que, devendo ser inserida na lógica mais geral do desenvolvimento de **parcerias** alargadas, se assume como um caso de “boas práticas” gerado no seio do programa, cujo valor seria seguramente muito importante se a fase final de execução do PORLVT viesse a consagrar a sua consolidação e extensão, nomeadamente em termos de parceria entre o sector público e o sector privado.

Na necessidade de aumentar os níveis de alavancagem financeira dos fundos nacionais e comunitários afectos a intervenções estruturais, enquanto instrumento de promoção da respectiva eficácia, o que só será possível com um **alargamento do recurso ao modelo da montagem de parcerias**, quer entre os sectores privado e social e as instituições públicas, quer entre os diferentes níveis de organização das administrações públicas, **articulado com uma lógica de maior rigor e força**

Recomendações

Quanto ao contributo para o QCA e para o valor acrescentado comunitário.

indutora nos incentivos ou apoios a conceder (a recomendação vai no sentido de reduzir, por um lado, o âmbito material e funcional do investimento elegível, em sintonia com os objectivos estratégicos das intervenções, e de aumentar, por outro lado, a atractividade dos apoios, seja em termos de intensidade, seja, sobretudo, em termos de adequação formal aos investimentos);

Ainda no terreno da generalização das boas práticas identificadas pelos trabalhos de avaliação recomenda-se que se procure aprofundar ainda mais a articulação das **diferentes dimensões territoriais** integradas no PO reforçando o nível de cooperação e especialização intra-regional e, sobretudo, reforçando o papel das iniciativas susceptíveis de contribuir para a coesão económica e social da região.

A análise revela que a região de Lisboa e Vale do Tejo ocupa um lugar privilegiado no quadro das regiões europeias em **regime transitório** de saída do objectivo 1. Neste sentido recomenda-se que as autoridades regionais, em estreita colaboração com a DG Regional da Comissão Europeia, organize atempadamente uma Conferência Internacional que permita reflectir em conjunto quer sobre os resultados da avaliação do processo de “phasing-out” em curso, quer, sobretudo, sobre a preparação do próximo período de programação.

I PARTE – O PROGRAMA OPERACIONAL DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO E A CONCRETIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DA SUA AVALIAÇÃO INTERCALAR

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROGRAMA: CONTEXTO, ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DA INTERVENÇÃO

41. Este capítulo tem como objectivo posicionar a região de Lisboa e Vale do Tejo (LVT) e o respectivo Programa Operacional Regional (PORLVT) no ciclo de programação do QCA III e apresentar a estrutura, organização e articulação entre instrumentos e objectivos do PO, evidenciando as especificidades decorrentes, no plano comunitário, da situação de “*phasing out*” em que se encontra a região e, no plano nacional, do enquadramento do PO num exercício mais amplo de planeamento estratégico em curso na região de LVT.

O Ciclo de Programação 2000-2006 e a Estrutura dos Programas Regionais

42. O actual período de programação 2000-2006 comporta, no contexto da articulação entre os objectivos comunitários e os objectivos nacionais e da articulação entre os enquadramentos específicos dos fundos estruturais europeus e das iniciativas complementares ou autónomas de base nacional, uma **especificidade** particularmente relevante para as políticas de desenvolvimento regional. Com efeito, pela primeira vez, um Quadro Comunitário de Apoio a Portugal contempla, com nitidez, uma clara diferenciação interna entre três “estados” e, portanto, três desafios, em matéria de desenvolvimento económico e social e de posicionamento:
- as regiões autónomas enquadradas como “ultra-periferias”;
 - o Continente, com excepção da região de Lisboa e Vale do Tejo, dado o seu menor desenvolvimento relativo em termos europeus, enquadrado como território de “objectivo 1”;
 - a região de Lisboa e Vale do Tejo que, dado o seu progresso em termos de convergência com a média comunitária, é enquadrada num regime transitório.
43. O QCA III apresenta, **face ao período de programação anterior (1994-99), alterações da estrutura e composição** dos programas operacionais do Continente, nomeadamente no que se refere à desconcentração operada através dos respectivos eixos 3. A solução adoptada, traduzida na **estrutura dos programas regionais**, representa um **compromisso entre uma lógica nacional/sectorial e uma lógica nacional/regional** desconcentrada, o que arrasta um aumento da complexidade das estruturas de decisão e exigiria quer uma **redistribuição de**

responsabilidades e de competências entre os diferentes níveis da administração pública, quer uma **lógica de colaboração e concertação** com expressão, sobretudo, na execução do Eixo 3, onde as intervenções que decorrem de programas definidos, à partida, segundo uma lógica sectorial, não podem deixar de considerar, explicitamente, a especificidade, as necessidades e as prioridades regionais, para poderem ser eficazes.

44. As **diferentes dimensões territoriais** integradas nos PO regionais (municipal e supra-municipal, a que se junta a figura das áreas de intervenção territorial integrada) são susceptíveis de contribuir para um processo efectivo de **desenvolvimento regional**, no pressuposto de que cada região dispõe de uma estratégia, de objectivos, de meios e de um quadro institucional que viabilizem a absorção dos recursos disponibilizados.

O Lugar da RLVT e do PORLVT no QCA III

45. O PORLVT ocupa um **“lugar” específico** no QCA III marcado pelo progresso alcançado pela Região no processo de convergência real no espaço europeu (única NUTS II portuguesa acima do limiar de $\frac{3}{4}$ do PIB per capita da média comunitária) que a coloca num **regime transitório** (“*phasing-out*” de objectivo 1). O PORLVT é, também, o **maior programa** no referencial de todas as **regiões europeias integradas** naquele **regime transitório**. As consequências desta especificidade, relevantes, nomeadamente, para o presente estudo de avaliação intercalar, podem ser sistematizadas nos seguintes aspectos principais:

- i. A execução do PORLVT enquadra-se numa **tendência**, prolongada para além de 2006, de **reforço progressivo da iniciativa e do papel dos sectores privado e social**, assumindo a iniciativa e o investimento públicos um papel menos directo (não necessariamente menos importante), mais orientado para as condições de enquadramento, apoio e regulação daquelas iniciativas;
- ii. A execução do PORLVT pressupõe, no ciclo 2000-2006, a necessidade de uma atenção permanente reforçada, nos critérios de decisão, seja em termos de investimento público, seja em termos de incentivo/apoio ao investimento privado, a garantias efectivas de obtenção de níveis elevados de qualidade e selectividade nos projectos e acções realizados;
- iii. A execução do PORLVT contempla, dada a configuração do ritmo do “*phasing-out*”, uma bastante reduzida margem de correcção, no plano quantitativo, no período posterior a 2003.

46. O investimento público programado no âmbito do QCA III para a Região de Lisboa e Vale do Tejo (RLVT) corresponde a 16,2% do total da despesa pública, sendo que o PORLVT representa

metade (50,7%) desse investimento. Estas percentagens se, por um lado, traduzem, em termos de Programa Operacional Regional, um aumento considerável dos meios que lhe estão afectos quando comparados com os valores programados no anterior quadro comunitário (o PORLVT representa 8,2% da despesa pública do QCAIII, por oposição a cerca de 3% no QCAII), correspondem, por outro, em consequência do regime transitório de “*phasing-out*”, a uma redução anual progressiva dos apoios alcançando, no cômputo global dos meios financeiros do QCAIII afectos à região menos de metade do montante afecto no ciclo anterior de programação (QCAII, 1994-1999).

A organização do PORLVT e a sua articulação entre instrumentos e objectivos

47. O Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (PORLVT) prossegue o objectivo global de qualificar o território, as pessoas e as organizações visando a promoção do desenvolvimento sustentável da Região e a sua coesão económica e social. Para a concretização deste objectivo, o PORLVT define objectivos específicos, entendidos como três prioridades estratégicas:
- i. Reforçar a coesão regional, melhorando a qualidade de vida da população e o desenvolvimento local;
 - ii. Incrementar a estruturação da região e a capacidade competitiva das sub-unidades regionais;
 - iii. Promover a equidade territorial e incentivar o desenvolvimento do potencial humano e empresarial, no sentido de fortalecer a competitividade e a sustentabilidade económica e social da região.
48. O Programa estrutura-se em três eixos, ***Eixo 1 - Apoio a investimentos de interesse municipal e intermunicipal, Eixo 2 - Acções integradas de base territorial e Eixo 3 - Intervenções da administração central regionalmente desconcentradas*** – que acolhem 29 medidas (para além de três medidas especificamente vocacionadas para a Assistência Técnica em articulação com os três fundos estruturais envolvidos – FEDER, FSE, FEOGA) através das quais se pretende intervir na região, estabelecendo condições para a criação de factores de competitividade capazes de reposicionar a RLVT de forma activa no quadro internacional, sem descuidar a necessidade de um desenvolvimento harmonioso e equilibrado no seu interior (ver Quadro 1).

Quadro 1: Objectivos Específicos dos Eixos Prioritários e Medidas do PORLVT

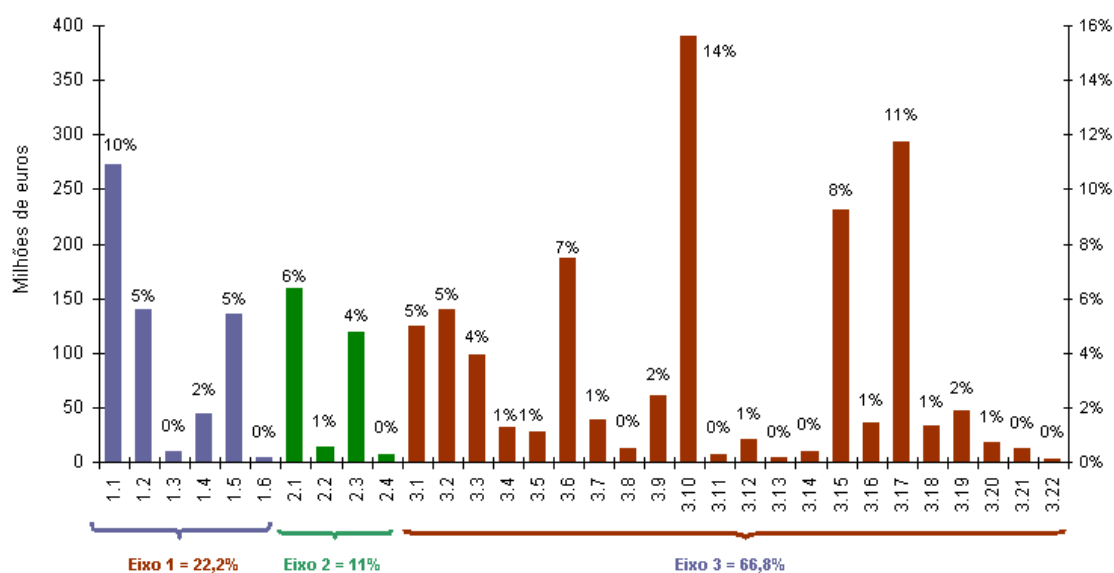
OBJECTIVOS ESPECÍFICOS DOS EIXOS PRIORITÁRIOS	MEDIDAS
EIXO PRIORITÁRIO 1 APOIO A INVESTIMENTOS DE INTERESSE MUNICIPAL E INTERMUNICIPAL	
<p>Constituir uma resposta qualificada, ao nível local e supra-municipal, para as necessidades das populações na dotação de equipamentos e infra-estruturas</p> <p>Recuperar e valorizar o património ambiental e patrimonial</p> <p>Contribuir para melhorar a visibilidade e notoriedade externas da região e para reforçar e qualificar a capacidade dos agentes locais</p> <p>Qualificar o potencial humano</p> <p>Valorização territorial assente no efeito multiplicador das intervenções dirigidas a espaços territoriais específicos</p>	<p>1.1. Acessibilidades e equipamentos</p> <p>1.2. Valorização ambiental e patrimonial</p> <p>1.3. Capacidade institucional regional</p> <p>1.4. Formação para o desenvolvimento</p> <p>1.5. Acções específicas de valorização territorial</p> <p>1.6. Bonificação de juros em linhas de crédito ao investimento autárquico</p>
EIXO PRIORITÁRIO 2 – ACÇÕES INTEGRADAS DE BASE TERRITORIAL	
<p>Reforçar e promover uma rede urbana equilibrada, competitiva e sustentável</p> <p>Requalificar a Área Metropolitana de Lisboa, requalificando e valorizando ambientalmente os espaços urbanos, promovendo a mobilidade urbana sustentável, qualificando áreas de realojamento e reforçando a capacidade institucional de planeamento e gestão urbana e de participação do público nos processos que conduzam a melhoria do ambiente urbano</p> <p>Promover o desenvolvimento de competências profissionais no desempenho de funções urbanas e o acompanhamento de iniciativas de combate à exclusão social, fortalecer a articulação das políticas no espaço regional e o espírito de coesão da Área Metropolitana de Lisboa</p> <p>Valorizar o Tejo, criando as condições de sustentabilidade e de afirmação do território do Vale do Tejo, como espaço de lazeres e de turismo, mas também como espaço de dinâmicas económicas e de bem estar social</p> <p>Promover a igualdade de oportunidades, melhorando as condições de empregabilidade e de qualificação da população, com vista à estabilização do tecido social local e regional, combater a discriminação e exclusão social</p>	<p>2.1. Qualificação das cidades e requalificação metropolitana - componente territorial</p> <p>2.2. Qualificação das cidades e requalificação metropolitana - componente empregabilidade</p> <p>2.3. VALTEJO - Valorização do Tejo</p> <p>2.4. Formação e empregabilidade</p>

OBJECTIVOS ESPECÍFICOS DOS EIXOS PRIORITÁRIOS	MEDIDAS
EIXO PRIORITÁRIO 3 INTERVENÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL REGIONALMENTE DESCONCENTRADAS	
<p>Promover a empregabilidade, o emprego e a coesão social e apoiar o investimento no desenvolvimento local e social</p> <p>Melhorar a qualidade da educação pré-escolar e do ensino básico e secundário e expandir a frequência da educação pré-escolar</p> <p>Consolidar o ensino profissional qualificado, integrando-o numa rede regionalizada de oferta qualificante de nível secundário</p> <p>Actuar ao nível das actividades económicas por forma a tirar partido de economias de aglomeração ou proximidade dos consumidores finais, da conversão de consumos de energia para gás natural e da melhoria da envolvente empresarial</p> <p>Promover a cultura científica e tecnológica junto da população da Região;</p> <p>Promover o desenvolvimento de Cidades e Regiões Digitais e a modernização da Administração Pública no contexto da Sociedade de Informação</p> <p>Apoiar e melhorar as infra-estruturas de portos no sector das pescas e melhorar as condições de exercício de actividade em pequenos núcleos piscatórios</p> <p>Incentivar uma sólida aliança entre a agricultura, enquanto actividade produtiva moderna e competitiva, e o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais nas vertentes ambiental, económica e social</p> <p>Estruturar redes de equipamentos, desenvolver e promover a prática desportiva</p> <p>Melhorar as acessibilidades intra-regionais que se traduzam num reforço de coesão e solidariedade internas</p> <p>Promover o desenvolvimento sustentável da Região de Lisboa e Vale do Tejo e a melhoria dos padrões de qualidade ambiental</p> <p>Contribuir para a garantia de uma prestação adequada e eficiente de cuidados de saúde</p>	<p>3.1. Promoção da formação qualificante e da transição para a vida activa</p> <p>3.2. Formação ao longo da vida e adaptabilidade</p> <p>3.3. Qualificação e inserção profissional dos desempregados</p> <p>3.4. Criação de Emprego</p> <p>3.5. Eficácia e equidade das políticas</p> <p>3.6. Promoção do Desenvolvimento Social</p> <p>3.7. Apoio ao investimento no desenvolvimento local e social</p> <p>3.8. Infra-estruturas de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário</p> <p>3.9. Ensino profissional</p> <p>3.10. Economia</p> <p>3.11. Ciência, tecnologia e inovação</p> <p>3.12. Sociedade da informação - FEDER</p> <p>3.13. Sociedade da informação - FSE</p> <p>3.14. Pescas – infra-estruturas de portos</p> <p>3.15. Agricultura e desenvolvimento rural</p> <p>3.16. Desenvolvimento de equipamento desportivos</p> <p>3.17. Acessibilidades e transportes</p> <p>3.18. Ambiente</p> <p>3.19. Saúde</p> <p>3.20. Assistência técnica – FEDER</p> <p>3.21. Assistência técnica – FSE</p> <p>3.22. Assistência técnica – FEOGA</p>

49. O **montante global de investimento programado** para o PORLVT é de 2.732 milhões de euros, ao qual corresponde uma despesa pública de 2.523 milhões de euros (92%) que tem associada uma comparticipação comunitária de 1.449 milhões de euros.

O eixo 3, que agrega as intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas, destaca-se pela dimensão financeira que detém no PORLVT (67% do investimento, distribuído por 22 medidas), apresentando os restantes eixos dimensões financeiras menos significativas: os eixos 1 e 2 representam 22% e 11% do investimento total do programa, respectivamente. As medidas com maior dimensão financeira (Gráfico 1), são a 3.10 (Economia), a 3.17 (Acessibilidades e Transportes) e a 1.1 (Acessibilidades e Equipamentos), seguidas da medida 3.15 (Agricultura e desenvolvimento rural) e 3.6 (Promoção do desenvolvimento social).

GRÁFICO 1: REPARTIÇÃO DO INVESTIMENTO GLOBAL DO PORLVT 2000-06



Fonte: Equipa de avaliação, com base nos dados do QCA III, Ministério do Planeamento

50. A **taxa de comparticipação comunitária** (peso da despesa comunitária na despesa pública total) média do PORLVT é de 57%, situando-se 6 pontos percentuais abaixo da média de comparticipação no QCA. A taxa de comparticipação é mais elevada no eixo 1 (64%) e mais baixa no eixo 3 (55%), coexistindo, neste último caso, situações diferenciadas entre medidas desde os 87% na Medida 3.8. Infra-estruturas de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundário e os 41% da Medida 3.10. Economia.

2. UMA SÍNTESE DA METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO INTERCALAR: PRINCÍPIOS ORIENTADORES, DESENHO METODOLÓGICO E MODELO ORGANIZACIONAL

51. Este capítulo é dedicado à apresentação de uma síntese dos princípios, metodologia e programa de trabalhos da avaliação que se encontra desenvolvida de forma detalhada num volume autónomo (ver *Volume Complementar I – A operacionalização da avaliação intercalar: princípios orientadores, desenho metodológico e modelo organizacional*) e aborda sequencialmente os princípios orientadores da avaliação de programas e políticas públicas (2.1), a concepção das intervenções financiadas pelos fundos estruturais como exercícios de política económica e as questões chave de avaliação (2.2), a metodologia de avaliação intercalar do PORLVT (2.3.) e o sistema de informação de suporte à informação (2.4).

A concepção das intervenções financiadas pelos fundos estruturais como exercícios de política económica e as questões chave de avaliação

52. O quadro fixado para os trabalhos de avaliação deve ser enquadrado, em termos mais gerais, nas ferramentas conceptuais da metodologia da política económica, consolidando uma abordagem em termos de uma **lógica depurada na articulação entre meios e fins**, através de escolhas optimizadas por critérios de eficiência e eficácia (envolvendo modelos adequados de afectação de recursos e especialização de responsabilidades), por um lado, e em termos de uma **lógica de coerência ou consistência das intervenções**, traduzida na utilização de instrumentos equilibrados com a ambição dos objectivos pretendidos, por moderação/elevação dos objectivos face à escassez/abundância de instrumentos.

53. Os exercícios de avaliação devem responder a um conjunto de questões fundamentais e integram-se num ciclo global de programação de intervenções, que cobre o diagnóstico, a concepção, a decisão, a execução e a avaliação, onde se tornou corrente distinguir três momentos diferenciados, isto é, a avaliação **ex-ante**, a avaliação **intercalar** e a avaliação **ex-post**. O conteúdo e a utilidade de cada um destes tipos de avaliação são, também eles, claramente diferenciados. A **avaliação intercalar**, embora se situe, no tempo, entre a avaliação ex-ante e a avaliação ex-post, não constitui uma espécie de meio termo mas, antes, um exercício dotado de autonomia própria com um papel de validação de aspectos da avaliação ex-ante e de antecipação de aspectos da avaliação ex-post, sendo, talvez de todos os três exercícios o que contempla todas as grandes dimensões de análise (pertinência, coerência, eficiência, eficácia, sustentabilidade e utilidade) embora a um nível sempre limitado. A avaliação intercalar pode desempenhar ainda

um papel relevante nas melhorias, adaptações e correcções “*on-going*”, contribuindo, desse modo, para a optimização da execução das intervenções.

A Metodologia de Avaliação Intercalar do PORLVT

54. Tendo em conta que o objectivo global da avaliação intercalar visa “*melhorar a qualidade e a pertinência da programação, dando assim lugar a uma oportunidade de identificação de possíveis reorientações da programação que se considerem pertinentes de modo a garantir a concretização dos objectivos definidos*”¹, adoptou-se, neste caso, uma metodologia de avaliação que articula duas grandes dimensões de análise: a primeira, consta explicitamente do caderno de encargos e consubstancia-se num **referencial analítico de natureza vertical**, onde os vectores do exercício de avaliação se centram na análise da relevância, pertinência, coerência, eficiência, eficácia, utilidade e sustentabilidade; a segunda, assenta numa lógica de avaliação **horizontal-territorial**, em que as questões de articulação dos objectivos específicos do PORLVT com os objectivos estratégicos nacionais e comunitários aparece reforçada.
55. Esta ***lógica horizontal-territorial*** de avaliação permite uma ***leitura transversal do programa***, centrada na preocupação de reforço da capacidade competitiva regional e da coesão económica e social inter e intra regional, seleccionando-se, para tal, um conjunto de domínios temáticos prioritários e uma leitura dos efeitos do PO efectuada a partir das diferentes sub-regiões e do seu modelo de articulação territorial.

Com esta opção pretende-se equilibrar os aspectos pragmáticos das necessidades da avaliação intercalar, nomeadamente as que relevam da preparação e fundamentação de correcções e adaptações visando a melhoria da eficiência e da eficácia, a aplicação da reserva de eficiência ou o fornecimento atempado de inputs para a avaliação global do QCA III, com os aspectos mais estratégicos, prospectivos e dinâmicos da avaliação, isto é, uma combinação coerente entre as dimensões da eficiência e da eficácia, por um lado, e da pertinência e da sustentabilidade, por outro. Esta lógica complementar de avaliação permite introduzir, com efeito, categorias de observação e análise que funcionam como grelha de avaliação a aplicar em alguns objectivos específicos da avaliação intercalar e que complementam a lógica analítica ou vertical.

¹ Avaliação intercalar do PORLVT, Caderno de Encargos – Cláusulas técnicas, p. 5/94

A Lógica Vertical de Avaliação Polarizada pelo Ciclo de Vida da Intervenção

56. A articulação entre a dimensão operacional de uma intervenção pública e o espaço de referência sobre o qual esta se desenrola serviu de suporte ao desenvolvimento de uma metodologia (ver Figura 1) que agrupa em quatro componentes as questões fundamentais de avaliação que integram o “roteiro” central deste estudo:

- i. Reavaliação da concepção do PORLVT e confirmação da respectiva relevância, pertinência e coerência estratégica de programação;
- ii. Articulação das dimensões de eficácia e de eficiência com base numa medição de realizações, resultados e impactos específicos no referencial da quantificação de objectivos operacionais e específicos;
- iii. Articulação das dimensões de utilidade e sustentabilidade com base numa medição de resultados e impactos globais no referencial da quantificação de objectivos globais do PO e do contributo para a realização dos objectivos do QCA, das prioridades horizontais e do valor acrescentado comunitário;
- iv. Análise do sistema de execução, acompanhamento e controlo, numa perspectiva de contribuição para formas de optimização e melhoria do PO, centrada na avaliação do modelo e desempenho de gestão, da qualidade do sistema de informação e na eficácia do sistema de controlo.

No volume autónomo é apresentada, para cada uma das questões de avaliação referidas, uma ficha que indica os principais aspectos a ter em consideração em cada uma das dimensões de análise e a Figura 2 procura evidenciar o modo como se articulam os elementos a considerar nas questões de avaliação.

FIGURA 1: UM QUADRO GLOBAL PARA ESTUDOS DE AVALIAÇÃO: CONTEÚDO, DIMENSÕES E INSTRUMENTOS

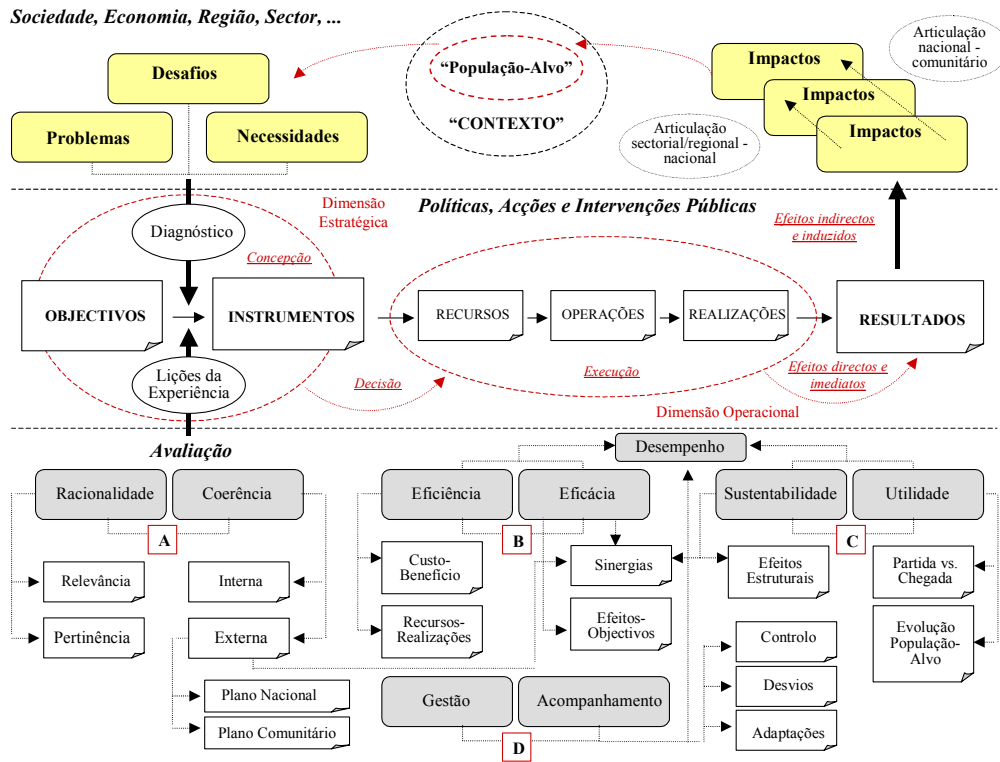
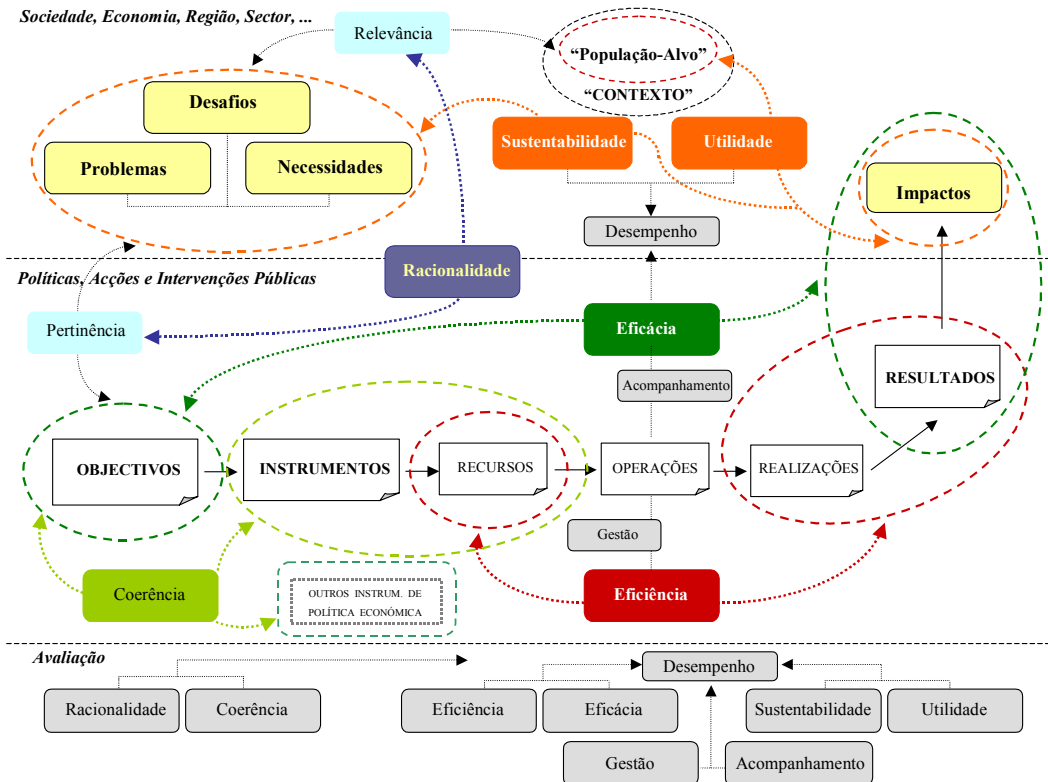


FIGURA 2: ARTICULAÇÃO DOS ELEMENTOS A CONSIDERAR NAS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO



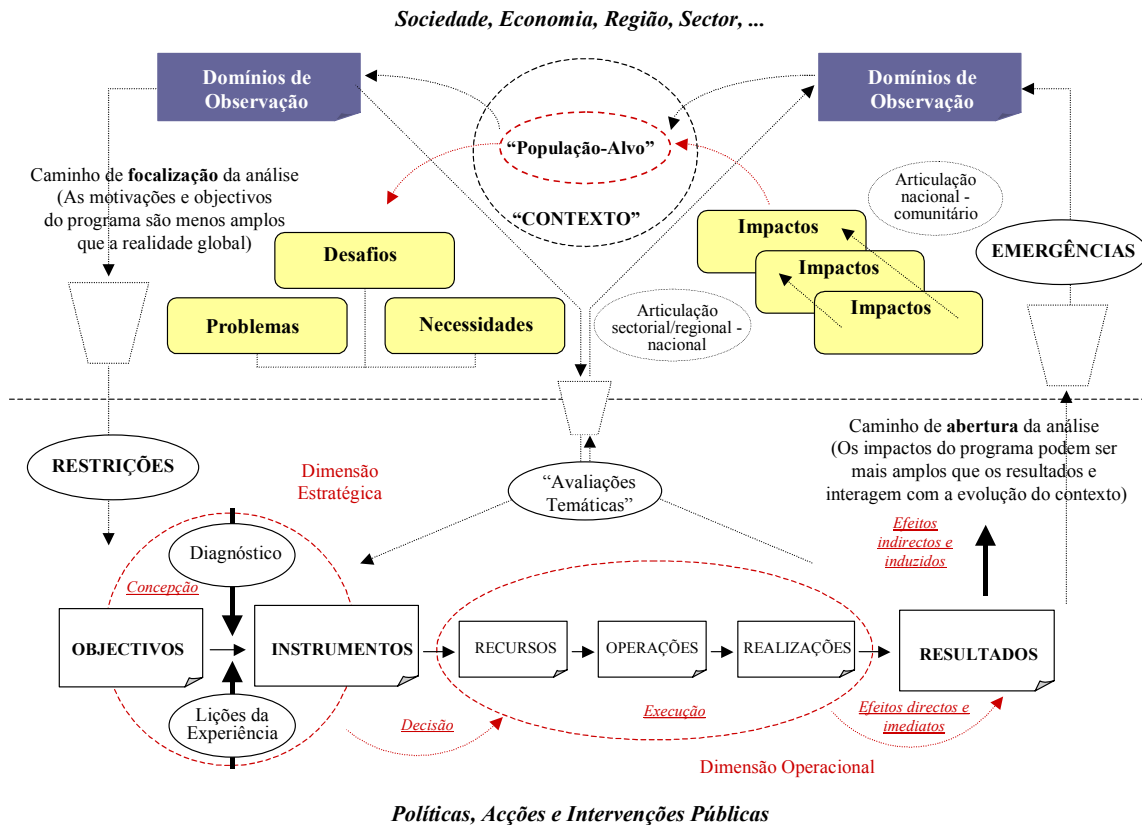
A Lógica Horizontal de Avaliação Polarizada pela Competitividade e Coesão Territoriais

57. A lógica horizontal-territorial da avaliação pressupõe a concepção de um quadro analítico de avaliação que permita perpetuar a forma como o PO contribui para se realizarem os objectivos globais definidos, de âmbito comunitário, nacional e do próprio Programa, e concretiza-se através da observação de um conjunto de domínios temáticos transversais prioritários que constituem os alicerces base de uma nova abordagem para estruturação dos conceitos de ***competitividade territorial*** e de ***coesão económica e social***.
58. Os programas operacionais regionais comportam, de forma mais explícita ou implícita, articulações relevantes entre intervenções de natureza sectorial e intervenções de natureza territorial e, portanto, também, entre objectivos de carácter nacional, sectorial e regional. No contexto específico do ciclo de programação 2000-2006 (QCA III) os programas operacionais regionais comportam um eixo específico relativo a operações sectoriais desconcentradas onde a consideração da articulação entre as dinâmicas regionais e sectoriais se revela particularmente importante.
59. O desenvolvimento metodológico que a equipa de avaliação utiliza para tratar esta questão parte da definição de domínios temáticos de observação, seja a partir dos objectivos e prioridades transversais explicitados à escala comunitária e nacional, seja a partir das características centrais da “população-alvo” e do seu “contexto” reveladas pelo diagnóstico que conduziu à elaboração da estratégia de intervenção subjacente ao programa operacional.
60. Os domínios temáticos de observação, uma vez definidos, são integrados no dispositivo convencional de avaliação através de um processo que envolve, ***ao nível da concepção***, o recurso a ***restrições***, ***“descendo”*** do geral ao particular, através de um caminho de focalização da análise, para o qual são apenas relevantes as motivações e objectivos do programa operacional (muito mais restritos que a realidade global da “população-alvo” e do respectivo “contexto”), e ao nível dos ***efeitos***, o recurso a ***emergências***, ***“subindo”*** do particular para o geral, através de um caminho de abertura da análise, para o qual são relevantes todas as ligações implícitas na transmissão de efeitos indirectos e induzidos associados às realizações do programa (na medida em que os impactos do programa podem ser muito mais amplos que os resultados e interagem com a própria evolução do contexto).

A articulação entre os domínios temáticos de observação e os domínios convencionais da avaliação faz-se, portanto, em dois tempos, ***“fechando”*** e ***“abrindo”*** o foco da análise para garantir a maximização da objectividade na avaliação global do programa, não lhe exigindo, a

montante, o que ele não se propõe fazer, por um lado, não lhe limitando, a jusante, a dimensão e alcance dos efeitos produzidos (veja-se Figura 3).

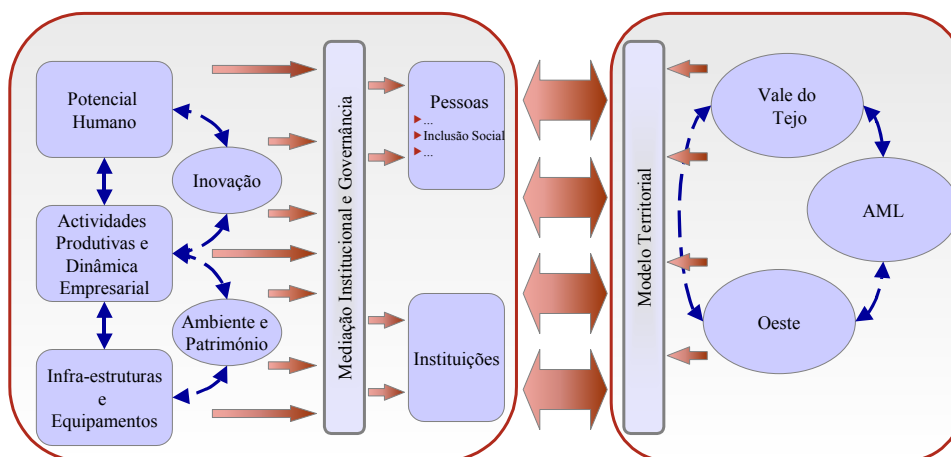
FIGURA 3: INTRODUÇÃO DOS DOMÍNIOS TEMÁTICOS DA AVALIAÇÃO



61. Os diferentes domínios intrínsecos às noções de competitividade territorial e coesão económica e social apresentam fortes ligações de interdependência e interactividade entre si, e abrangem aspectos dinâmicos e multifacetados que se traduzem em níveis de vida progressivamente mais elevados, sustentados por combinações virtuosas de produtividade e utilização de recursos humanos, na melhoria da qualidade de vida e do potencial humano, na promoção de uma maior equidade territorial e do grau de estruturação dos meios urbanos com os respectivos espaços envolventes e de um desenvolvimento local mais equilibrado e sustentável.
62. A Figura 4 apresenta os principais factores e formas de articulação que estão na base da competitividade territorial e da coesão económica e social, designadamente o capital humano, a dinâmica empresarial no contexto produtivo em que se insere, as infra-estruturas e equipamentos, o ambiente e a inovação. A função de uma espécie de “dupla consideração” das pessoas visa alcançar dois objectivos diferenciados. Por um lado importa valorizar o papel crescentemente relevante assumido pela procura enquanto pólo determinante na orientação e

ritmo do crescimento, bem como a articulação reforçada entre procuras individuais e procuras sociais. Por outro lado, numa sociedade democrática, importa conferir à população, nas suas valências económicas, sociais e políticas, um papel determinante na configuração da qualidade dos modelos de governância e de desenvolvimento territorial.

FIGURA 4: DOMÍNIOS PRIORITÁRIOS DE AVALIAÇÃO DE HORIZONTAL – TERRITORIAL



63. A vantagem desta abertura metodológica, que se procura materializar, no presente estudo de avaliação intercalar, através da articulação dos domínios horizontais considerados, é a de ajudar a situar de forma mais adequada os exercícios, mais ou menos formalizados e explicitados, de “*benchmarking*” (ou de simples valoração relativa) que qualquer exercício de avaliação contempla. Aqui o resultado desejado é o de deslocar o centro de gravidade do referencial da análise das “âncoras” tradicionais, nomeadamente as da simples aproximação à realidade comunitária ou do simples afastamento do passado recente da realidade nacional, para um referencial onde as respectivas “âncoras” são dinamizadas pela articulação dos três grandes factores que alimentam a inovação no crescimento endógeno actual – informação, conhecimento, aprendizagem – e pela consideração das “pessoas”, enquanto portadoras de necessidades e expectativas evolutivas, como grandes destinatários de qualquer estratégia ou processo de desenvolvimento.

O Sistema de Informação de Suporte à Avaliação

64. O exercício de avaliação deve apoiar-se numa caracterização tão rigorosa quanto possível dos projectos candidatos e dos efeitos directos, indirectos e induzidos pelos projectos aprovados. A correcta avaliação destes efeitos implicou a necessidade de concepção de um sistema de

informação próprio, alimentado pela informação relevante disponível e organizado em função dos objectivos próprios dos trabalhos de avaliação, que englobou os seguintes elementos:

- **Sistema de informação de apoio à gestão do Programa** que consolida a informação de todos os projectos candidatos ao programa, construído a partir das bases de dados de suporte à gestão do Programa e que reúne, ainda, a informação documental e de controlo de gestão relativa ao programa;
- **Sistema de informação de *follow-up*** que integra os resultados do processo de auscultação dos diferentes intervenientes no PORLVT (inquéritos aos promotores e à Gestão, entrevistas e uma sessão de trabalho com os intervenientes na Gestão e análise de estudos de caso em quatro concelhos (Amadora, Montijo, Arruda dos Vinhos e Abrantes) seleccionados em cada um dos subespaços regionais;
- **Sistema de observação de experiências relevantes e fontes de informação estatística secundárias** que engloba a informação resultante de outras experiências nacionais e internacionais de avaliação de programas e iniciativas públicas e a informação estatística de suporte à construção e actualização dos indicadores de contexto do Programa e de avaliação dos impactes macroeconómicos.

O Sistema de Informação de Suporte à Avaliação é, em virtude da sua dimensão e especificidade, apresentado autonomamente no volume 4 deste relatório.

II PARTE – OS GRANDES RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

INTERCALAR: ESTRATÉGIA, RESULTADOS E GESTÃO

II.A. A AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA FORMULAÇÃO

ESTRATÉGICA DO PROGRAMA

3. O CONTEXTO DA INTERVENÇÃO: A SITUAÇÃO DA REGIÃO NO CONTEXTO NACIONAL E EUROPEU E A SUA EVOLUÇÃO MAIS RECENTE

65. Neste capítulo analisa-se a situação da região de Lisboa e Vale do Tejo e a sua evolução mais recente, no contexto europeu e nacional. Conclui-se com uma breve apresentação dos principais desafios estratégicos que se colocam à região enquanto principal pólo de consumo e de arrastamento da economia portuguesa não ignorando a especificidade de, no plano das ajudas comunitárias, se encontrar em regime transitório no grupo de regiões elegíveis para apoio no quadro do objectivo 1 (“*phasing-out*”).

A Região de Lisboa e Vale do Tejo no Contexto Europeu

66. O nível médio de vida, aproximado pelo PIB por habitante expresso em paridades de poder de compra, da região de Lisboa e Vale do Tejo, apesar de superar a média nacional ficava, em 2000, ainda aquém da média da UE 15. O PIB per capita da região atingia, nesse ano, cerca de 90,9% da média da UE 15 e cerca de 100,2% da UE uma vez concretizado o alargamento (UE 25). A nova fronteira administrativa da região de Lisboa induz uma melhoria do nível do seu PIB per capita de cerca de 11,2%, o que o situa já acima da média da UE15 em 1,1%.
67. O grau de afastamento do PIB per capita da RLVT face à respectiva média nacional encontra-se, não obstante o diferencial positivo apresentado, entre os menos significativos no seio das regiões capitais à escala europeia. Com a nova definição da NUTS II, a região de Lisboa aprofunda a sua distância em relação à média nacional, situando-se num nível de coesão próximo dos grandes países mais desenvolvidos (França, Reino Unido) ou dos países do alargamento mais coesos (Polónia, Hungria).

A RLVT ocupa, assim, no contexto nacional, um papel não só relevante, como desafiante para a concepção, execução e avaliação das políticas estruturais, na medida em que o respectivo sucesso depende, crescentemente, de uma boa combinação da lógica da afectação de recursos (redistribuição) com a lógica dos efeitos de arrastamento, a “montante” e a “jusante”, sobre a produção, o consumo e o emprego (sinergias), no relacionamento da região com as outras regiões do país. Com efeito, a coesão regional nacional tanto pode ser prejudicada por sinergias sem suficiente redistribuição, como por uma redistribuição excessiva que limite a dimensão efectiva das sinergias entre a região e o resto da economia.

68. A articulação entre as políticas estruturais regionais nos espaços nacional e europeu coloca, assim, desafios muito particulares e exigentes na gestão da transição da região de Lisboa e Vale do Tejo, no seio dos quais se destaca, sem dúvida, a capacidade de encontrar formas novas de sustentar a coerência dos processos de convergência através da ligação da projecção europeia desta região com um efectivo “*catching-up*” activo das outras regiões portuguesas no contexto nacional e europeu, isto é, essa articulação obriga a encontrar trajetórias concretas de investimento e desenvolvimento onde se possa verificar, simultaneamente, um aumento do “peso” europeu da RLVT e um redução do seu “peso” nacional.

A Evolução Global da Região no Contexto Nacional no Período mais Recente (1998-2001)

69. A comparação da evolução global recente da RLVT no contexto nacional (o período de referência utilizado corresponde a 1998-2001, isto é, desde o período final do QCA II até ao ano

mais recente para o qual existe informação coerente regionalizada), baseou-se numa bateria de indicadores construída a partir da informação disponibilizada pelo INE no quadro da publicação regular dos anuários estatísticos regionais. Procurou-se, também, utilizar essa informação para construir um indicador sintético de actividade que permitisse estimar, com alguma segurança, o PIB da região para 2001, em coerência com as contas nacionais². Procedeu-se, finalmente, a uma articulação entre estes indicadores e os indicadores produzidos pelo Eurostat, para o mesmo período, para enquadrar adequadamente, no tratamento da evolução do processo de convergência do PIB per capita, o referencial nacional no referencial europeu.

O conjunto dos indicadores utilizado para situar o contexto económico global das intervenções enquadradas no PORLVT, seja na “situação de partida”, seja na sua evolução e transformação mais recente, permite fazer ressaltar as seguintes conclusões principais:

- i. A região apresenta indícios claros de estar a sofrer mais significativamente do que o resto do país os efeitos da situação conjuntural recessiva em que a economia portuguesa, no quadro mais geral da economia europeia e mundial, foi mergulhando desde o final do ano 2000. Esta característica é especialmente evidenciada pelo comportamento do sector da habitação, do consumo de electricidade e do desemprego, reflectindo, nomeadamente, os ajustamentos “em baixa”, suscitados nos comportamentos de consumo das famílias, em particular ao nível do consumo de bens duradouros, induzidos pela inevitável travagem e correcção do elevado nível de endividamento anteriormente atingido.
- ii. A região apresenta, no entanto, indícios, igualmente claros, do prosseguimento de uma melhor performance qualitativa do que a do resto do país, em termos de modelos de crescimento, de mobilização de recursos humanos qualificados e de internacionalização. Esta característica é especialmente evidenciada pela manutenção de um diferencial positivo de produtividade muito significativo, por uma maior capacidade de incorporar valor na produção de bens e serviços, de que é exemplo, na hotelaria, o melhor desempenho das receitas face às dormidas (justificado em parte relevante através da consolidação das melhorias globais suscitadas pela Expo-98) e pelo ritmo mais elevado de internacionalização intra-europeia (embora mais com base na dinâmica de consumo do que na dinâmica de produção da região).

² A estimativa obtida revelou, para o último ano disponível em contas regionais, isto é 2000, uma forte aproximação: o valor do PIB da região apurado nas contas regionais foi de 51,700 milhares de milhões de €, enquanto o valor, por nós estimado, com base no indicador sintético de actividade construído, foi de 51,854 milhares de milhões de €.

- iii. A região apresenta, assim, um perfil específico nos processos de convergência nas dimensões nacional e europeia. Com efeito, enquanto que, em termos nacionais, se verifica que a redução do “gap” entre a região de Lisboa e Vale do Tejo e o país em termos de PIB per capita e de produtividade se fica a dever, em grande parte, ao referido impacto diferenciado da desaceleração conjuntural da economia portuguesa, em termos europeus, a região prossegue um caminho, lento, mas efectivo de convergência em termos de valores nominais (em €) que, no entanto, vai sendo cada vez menos expressivo em termos de paridades de poder de compra³.
- iv. As características, atrás evidenciadas, para o processo de convergência económica da região no contexto nacional e europeu parecem manter-se apesar da redução relativa dos meios públicos afectos ao seu desenvolvimento económico e social, seja no quadro das restrições inerentes à sua situação de transição (“*phasing-out*”) no actual ciclo de programação financeira dos fundos estruturais europeus (2000-2006), seja no quadro da distribuição regional do investimento público suportado pelo OGE, onde a apresentação da evolução das despesas de investimento dos municípios, ilustra essa tendência.
70. As estimativas apresentadas, se confirmadas, como se espera, revestem-se, no entanto, de especial relevância, na medida em que, se, por um lado, apoiam a lição do passado recente de que a convergência regional nacional se tem feito mais em tempos de crise ou desaceleração do nível de actividade (onde a RLVT tende a sofrer impactos negativos mais pronunciados) do que em tempos de progresso ou aceleração do nível de actividade (onde a RLVT tende a evidenciar maior capacidade de crescimento económico), colocam, por outro lado, a interrogação de saber se esta característica se manterá na próxima situação de recuperação de uma conjuntura desfavorável onde, pela primeira vez, a região de Lisboa e Vale do Tejo não poderá contar com apoios estruturais na quantidade e qualidade a que pode aceder desde a plena adesão à UE em 1986.

³ Com efeito, a permanência duradoura, em Portugal, de um ritmo de inflação superior ao verificado no espaço global da União Europeia, conduz a uma progressiva aproximação dos níveis de preços dos cabazes de compras tomados como referência para o cálculo das paridades de poder de compra. As correcções – discretas – introduzidas pelo Eurostat para dar conta deste processo – contínuo – tendem, por outro lado, a fazer pesar – excessivamente – em certos anos o encontro dessas correcções com os resultados do processo de convergência de preços (é, nomeadamente, o caso do ano de 2000, que apresenta um salto demasiado brusco na conversão, para Portugal, dos valores em € em valores em PPS: +47,7% em 1998, + 44,6% em 1999, +36,7% em 2000 e + 34,5% em 2001).

Os Desafios Estratégicos da Região

71. A construção de vantagens competitivas dinâmicas de médio e longo prazo no mercado mundial só é possível com base numa forte cooperação, envolvendo o sector público e o sector privado, que viabilize estratégias criativas de utilização dos factores produtivos e permita melhorar o poder de mercado das empresas portuguesas. Neste quadro, podem ser apontados alguns grandes desafios que se colocam à região de Lisboa Vale do Tejo:
- i. os desafios da afirmação de iniciativas e acções de desenvolvimento económico, social e ambiental protagonizadas por agentes económicos e políticos com estratégias centradas nas suas próprias potencialidades e limitações da região;
 - ii. os desafios do desenvolvimento de novos factores de atracção e conservação da localização das actividades económicas estruturantes;
 - iii. os desafios da implantação participada de formas de flexibilidade produtiva e organizacional, necessariamente valorizadoras do desenvolvimento e qualificação generalizada dos recursos humanos, em sintonia com o imprescindível *upgrading* tecnológico;
 - iv. os desafios da promoção da coesão económica e social, encarada como objectivo regional, nacional e comunitário;
 - v. os desafios do enriquecimento e diversificação das funções desempenhadas pela região no quadro mais geral da estruturação dos espaços onde se insere - o espaço nacional e o espaço europeu.

4. AVALIAÇÃO DA RELEVÂNCIA E PERTINÊNCIA DO PROGRAMA

72. Neste capítulo procede-se à avaliação da relevância do PO, analisando o modo como o diagnóstico dos problemas, necessidades e desafios (ameaças – oportunidades) adere às realidades da “população-alvo” e aos contornos e tendências do respectivo “contexto” social, económico e institucional (4.1.), e, seguidamente, à avaliação da pertinência do PO, o que implica a apreciação do modo como os objectivos da intervenção são pertinentes para as necessidades da “população-alvo”, no quadro da consideração das “lições da experiência”, e para as prioridades, num contexto em evolução, aos níveis nacional e da UE (4.2).

Aviação da Relevância do PO

73. O PORLVT estrutura a sua estratégia de intervenção nos resultados do diagnóstico efectuado sobre a situação de partida. Tendo subjacente que no horizonte desta avaliação intercalar se registam algumas alterações nessa mesma situação, fruto não só dos resultados entretanto obtidos com o Programa, mas também dos factores associados à evolução “natural” das condições sociais e económicas, torna-se assim necessário, tendo também em vista a recomendação de eventuais reorientações do PO, proceder a uma actualização daquele mesmo diagnóstico.
74. A maioria dos itens presentes na SWOT apresentada no Programa Operacional reflecte a situação da região e mantém a sua actualidade face à evolução do contexto em que se insere. Foi sugerida a reformulação de 16 das 48 entradas da SWOT, com maior incidência nos itens identificados como pontes fortes e pontos fracos e, dentro destes, nas subregiões do Oeste e Vale do Tejo. Foram igualmente avançadas formulações para 26 novos itens, cuja introdução se sugere sobretudo ao nível dos pontos fracos e pontos fortes e com especial incidência na sub-região Vale do Tejo.
75. Deve-se referir que parte das sugestões apresentadas surgem, de modo implícito, no texto do PORLVT. Na realidade, do texto do Programa transparecem várias dimensões de diagnóstico que apesar de não estarem contidas na matriz SWOT da situação de partida, não deixaram de ser válidas como instrumento de apoio à definição da estratégia e objectivos do Programa.
76. Em termos globais, a matriz SWOT apresenta alguns problemas, em particular no que respeita às vertentes oportunidades/ameaças, onde se inscrevem algumas entradas que são, na verdade, pontos fortes/fracos, pelo menos na forma em que estão redigidas. Por outro lado, a matriz SWOT revela também alguma incongruência na relação entre o binómio pontos fortes/pontos fracos, por um lado, e oportunidades/ameaças, por outro. O défice de articulação entre as duas componentes do diagnóstico é ainda mais vincado pelo facto de se considerarem níveis de desagregação geográfica diferentes: o primeiro binómio surge por territórios específicos – sub-regiões – e o segundo diz respeito à Região no seu todo. Na realidade, determinadas ameaças ou oportunidades que se colocam ao Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo, não fazem sentido quando aplicadas à Grande Lisboa, ou mesmo, à Península Setúbal.

Estas debilidades gerais do diagnóstico derivam, por certo, da utilização de dois documentos de referência de natureza distinta cujos diagnósticos obedecem a critérios específicos. A definição dos pontos fortes e fracos corresponde, na sua totalidade, ao Plano Estratégico da Região, enquanto que a vertente oportunidades/ameaças tem origem no PDR 2000-2006.

Avaliação da Pertinência PO

77. A avaliação da pertinência do PO, que implica a apreciação do modo como os objectivos da intervenção são adequados para as necessidades da “população-alvo”, no quadro da consideração das “lições da experiência”, e para as prioridades, num contexto em evolução, aos níveis nacional e da UE, foi realizada com recurso a duas leituras que se revelam complementares. No quadro da lógica de avaliação horizontal-territorial procedeu-se a uma identificação e leitura do PO baseada na apreciação qualitativa da composição dos eixos e medidas do PO, analisados exclusivamente ao nível da concepção, ou seja, a partir dos respectivos objectivos globais e específicos e da tipologia de projectos das medidas. Esta análise foi desenvolvida para os vários domínios temáticos e territoriais e visa avaliar a adequação dos objectivos a partir da análise da incidência e relevância das medidas (objectivos e tipologias das medidas) sobre os domínios temáticos e territoriais que se constituem como alicerces fundamentais de uma nova abordagem para estruturação dos conceitos de competitividade territorial e de coesão económica e social.

Em seguida, procede-se à identificação das estratégias utilizadas no PO através da análise das combinações dos jogos forças fraquezas, oportunidades e ameaças como forma de associar, ao nível de cada uma das medidas, dos eixos e do PO globalmente, o resultado do diagnóstico com os objectivos definidos.

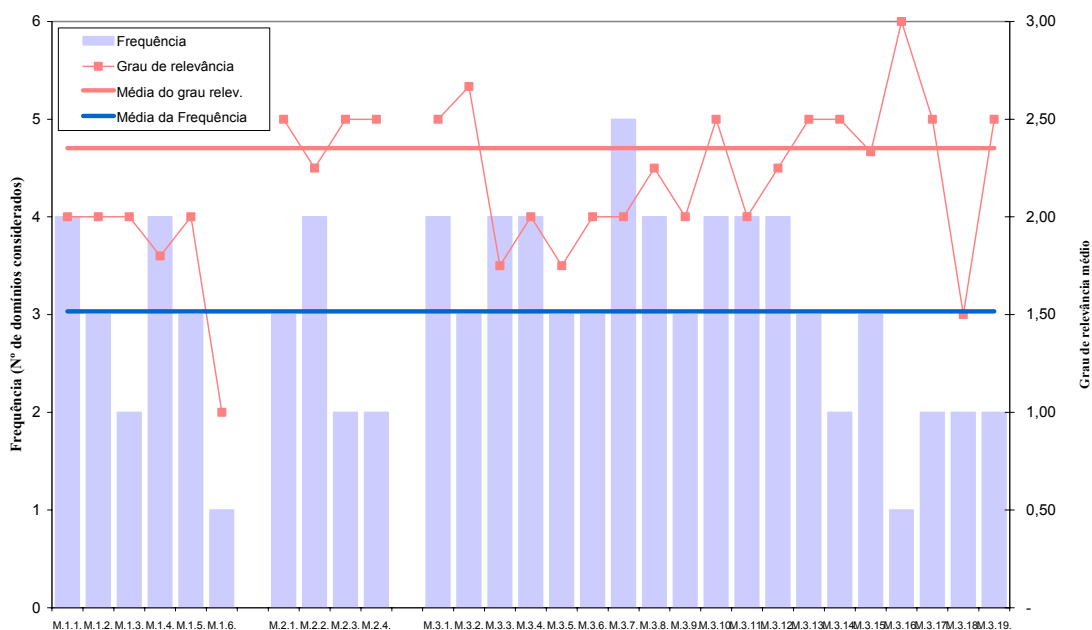
78. A avaliação da pertinência das diferentes medidas no quadro da lógica de avaliação horizontal-territorial, efectuada a partir de uma leitura do contributo de cada eixo e medida, quer para os domínios temáticos quer para os domínios territoriais, permite encontrar uma “arrumação” para as medidas do PO tendo em consideração o cruzamento entre a frequência com que são referidas como possuindo algum grau de relevância para os diversos domínios e a classificação atribuída em termos da intensidade dessa relevância (Figura 5).

O resultado da aplicação desta grelha de leitura ao conjunto dos domínios temáticos e territoriais permite construir uma tipologia de classificação das diversas medidas do PO, distinguindo entre (Figura 6):

- ***medidas de espectro amplo, com efeitos fortes***, sobre os domínios da competitividade e coesão (medidas classificadas na zona I); estão neste caso um conjunto de apenas três medidas todas inseridas no Eixo 3 mas que representam no conjunto 20% da despesa pública programada, fundamentalmente por via dos 15,5% da medida 3.10 Economia;
- ***medidas de espectro amplo mas com efeitos fracos*** sobre os domínios da competitividade e coesão (medidas classificadas na zona IV); estão neste caso medidas de todos os eixos do programa que representam no conjunto 21% da despesa pública programada;

- **medidas de espectro reduzido mas com efeitos fortes** sobre os domínios da competitividade e coesão (medidas classificadas na zona II); estão neste caso 3 das 4 medidas do Eixo 2 e um conjunto de medidas do Eixo 3 que se caracterizam pela sua intervenção na área dos Equipamentos e infra-estruturas (medidas 3.17, 3.19, 3.16 e 3.14) para além da medida relativa à formação profissional de activos (medida 3.2.); estas medidas no seu conjunto representam cerca de 28% da despesa pública programada;
- **medidas de espectro reduzido e com efeitos fracos** sobre os domínios da competitividade e coesão (medidas classificadas na zona III); estão neste caso 4 das 6 medidas do Eixo 1 e 5 medidas do Eixo 3, onde se incluem três medidas financiadas pelo FSE, a medida Agricultura financiada pelo FEOGA e a medida Ambiente financiada pelo FEDER; estas medidas no seu conjunto representam 29% no total da despesa pública programada;

FIGURA 5: INCIDÊNCIA E RELEVÂNCIA DAS MEDIDAS DO PO SOBRE OS DOMÍNIOS DA COMPETITIVIDADE E COESÃO ECONÓMICO-SOCIAL



79. Estes quatro tipos identificados podem também apenas ser distinguidos pela natureza dos efeitos (leitura horizontal da Figura 6), tendo-se então medidas de efeitos diversificados (zona I e zona IV) e medidas de efeitos especializados (zona II e zona III) ou pela intensidade dos efeitos (leitura vertical da Figura 6) sobre os domínios de base da competitividade e coesão distinguindo-se, neste caso entre medidas de efeitos fortes (zona I e zona II) e medidas de efeitos fracos (zona III e zona IV);

80. O acompanhamento do processo efectivo do caminho que liga a análise SWOT à estratégia subjacente ao PO, foi efectuado com base na identificação das “estratégias-tipo” (Ofensiva centrada na estrutura actual, defensiva centrada nas ameaças actuais, ofensiva centrada nas oportunidades e defensivas centradas no objectivo de “catching-up”) dominantes para as medidas consideradas relevantes ou muito relevantes no âmbito de cada um dos domínios de avaliação e para o PO como um todo.

FIGURA 6: TIPOLOGIA DOS EFEITOS DAS MEDIDAS DO PO SOBRE OS DOMÍNIOS DA COMPETITIVIDADE E COESÃO ECONÓMICO-SOCIAL

Grau de relevância (média dos domínios considerados)	Forte	<p>2.1. <i>Qualificação das cidades e requalificação metropolitana – componente territorial</i></p> <p>2.3. <i>VALTEJO – Valorização do Tejo</i></p> <p>2.4. <i>Formação e Empregabilidade</i></p> <p>3.2. <i>Formação ao longo da vida e Adaptabilidade</i></p> <p>3.14. <i>Pescas – Infra-estruturas de portos</i></p> <p>3.16. <i>Desenvolvimento de equipamentos desportivos</i></p> <p>3.17. <i>Acessibilidades e transportes</i></p> <p>3.19. <i>Saúde</i></p> <p style="text-align: center;">27,9 % da Desp. Pública- Zona II</p>	<p>3.1. <i>Promoção da Formação Qualificante e da Transição para a vida activa</i></p> <p>3.10. <i>Economia</i></p> <p>3.13 <i>Sociedade de Informação (FSE)</i></p> <p style="text-align: center;">20,5 % da Desp. Pública- Zona I</p>
	Fraca	<p>1.2 <i>Valorização ambiental e patrimonial</i></p> <p>1.3 <i>Capacidade institucional regional</i></p> <p>1.5 <i>Acções específicas de valorização territorial</i></p> <p>1.6. <i>Bonificação de juros em linhas de crédito ao investimento autárquico</i></p> <p>3.5 <i>Eficácia e equidade das políticas</i></p> <p>3.6. <i>Promoção do desenvolvimento social</i></p> <p>3.9 <i>Ensino Profissional</i></p> <p>3.15. <i>Agricultura e desenvolvimento rural</i></p> <p>3.18 <i>Ambiente</i></p> <p style="text-align: center;">29,1 % da Desp. Pública –Zona III</p>	<p>1.1 <i>Acessibilidades e Equipamentos</i></p> <p>1.4 <i>Formação para o desenvolvimento</i></p> <p>2.2 <i>Qualificação das cidades e Requalificação metropolitana – Componente empregabilidade</i></p> <p>3.3 <i>Qualificação</i></p> <p>3.4 <i>Criação de Emprego</i></p> <p>3.7 <i>Apoio ao investimento no desenvolvimento local e social</i></p> <p>3.8. <i>Infra-estruturas da Educação Pré-Escolar e do Ensino Básico</i></p> <p>3.11. <i>Ciência Tecnologia e Inovação</i></p> <p>3.12 <i>Sociedade de Informação – FEDER</i></p> <p style="text-align: center;">21,2 % da Desp. Pública –Zona IV</p>
		Reduzida	Ampla
		Incidência da medida (Nº de domínios)	

81. A identificação das estratégias de intervenção em acção no PORLVT indicia que parecem ser dominantes as estratégias *defensivas centradas no objectivo de “catching-up”*, procurando nesse processo eliminar fraquezas e, ao mesmo tempo, melhorar o jogo das oportunidades e ameaças. Na generalidade dos domínios, qualquer que seja a sua natureza, esta estratégia é ditada pela necessidade de uma aproximação às dotações prevaletentes nos países mais desenvolvidos da Europa Comunitária, e naturalmente também em relação a Espanha, a qual tende a assumir um papel determinante na evolução do perfil produtivo da economia portuguesa.

5. AVALIAÇÃO DA COERÊNCIA DO PROGRAMA

82. O objectivo deste capítulo é de procurar avaliar se estão garantidas as condições para a execução consistente da estratégia adoptada, nomeadamente ao nível das soluções da afectação, especialização e afectação de meios e ao nível da hierarquia, complementaridade e articulação convergente dos objectivos prosseguidos, quer numa perspectiva intra-programa (5.1. Coerência interna), quer, também, numa perspectiva inter-programas (5.2. Coerência externa).

Finalmente, procede-se, ainda neste capítulo, à avaliação da pertinência dos indicadores do programa (5.3.) em que se procura responder às questões sobre a natureza dos indicadores definidos (realização, resultado e impacte), a sua relação com os objectivos globais, específicos e operacionais das medidas, eixos e programa, a fiabilidade da informação de suporte e a apreciação das metas definidas.

A Coerência Interna do PO

83. A **coerência interna** do programa pressupõe, de acordo com as indicações da Comissão, uma hierarquia clara de objectivos, em que o objectivo específico de nível mais elevado deve incluir o objectivo global de nível mais baixo (ou seja, do nível seguinte) e este deverá corresponder ao objectivo específico do nível mais elevado (ou seja, do nível anterior).

Na prática, a construção da árvore de objectivos do PO veio a revelar-se de difícil concretização, uma vez que **a estrutura interna** do Programa Operacional **não adere inteiramente a uma lógica de hierarquização de objectivos**, dificuldade que não se refere a insuficiências específicas da estrutura do PO, mas que resulta, antes, da utilização de uma estrutura de eixos similar em todos os programas operacionais regionais, propiciando dessa forma uma base comum na repartição dos recursos comunitários.

Com efeito, a definição dos eixos prioritários dos Programas Operacionais Regionais parece reflectir mais uma **lógica de “repartição de responsabilidades de gestão”**, do que uma **lógica de “repartição por domínios-problema”**, de mais fácil compatibilização com uma abordagem segundo estruturas de árvores de problemas e objectivos, que resulta do modelo conceptual preconizado pelos serviços da Comissão.

A uniformização no desenho de cada programa regional tem, no entanto, como contrapartida uma aderência da árvore de objectivos daí resultante à estrutura específica de problemas e necessidades de cada região, considerada *de per si*, menos directa.

84. A superação dos problemas e dificuldades apontados, numa óptica de melhoria da execução do programa, poderá ser concretizada valorizando adequadamente a especificidade de cada um dos seus três eixos, isto é:

- em termos de **motivações e dinâmicas**, o eixo I articula-se com um processo ascendente, acolhendo intenções e projectos de nível municipal e intermunicipal; o eixo II permite responder a problemas e/ou a desafios (oportunidades-ameaças) específicos de sub-regiões, acolhendo iniciativas mais defensivas (correção de insuficiências detectadas, por exemplo) ou mais ofensivas (criação de potencial competitivo, por exemplo); e o eixo III articula-se com um processo descendente, acolhendo uma motivação de desconcentração dos recursos financeiros sectoriais que, no entanto, coloca questões de articulação entre as prioridades sectoriais e a hierarquia de necessidades a nível regional subjacente à respectiva estratégia;
- em termos de **especialização das intervenções e dos objectivos** na região, salienta-se que, para além da clivagem entre os eixos I e III (que cobrem, à partida, toda região) e o eixo II (que cobre sub-regiões específicas), importa afinar, no seio dos eixos I e III, a efectiva correspondência entre os objectivos e as intervenções em função do nível a que se concretizam, ligando o local ao regional.

85. A análise da coerência interna, a um **nível mais fino**, relacionando os objectivos das medidas com as respectivas tipologias de projectos, e considerando os diversos domínios temáticos, revela um **grau elevado de coerência entre os objectivos das medidas e as respectivas tipologias de projectos**. De uma forma geral, verifica-se uma correspondência entre as tipologias de projectos e os objectivos definidos, acontecendo frequentemente existir mais do que uma tipologia de projecto para alcançar um determinado objectivo específico e o mesmo tipo de projecto contribuir para mais do que um objectivo específico.

A Coerência Externa do PO

86. A **coerência externa** do programa apontaria para uma correspondência directa entre os objectivos dos programas sectoriais e os objectivos a nível do programa regional que, no entanto, nem sempre se verifica. Compreende-se que tal resulte do facto de a formulação dos objectivos a nível sectorial ter sido feita de um modo genérico, numa perspectiva exclusivamente sectorial, independentemente das especificidades regionais. A descrição dos objectivos do Eixo 3, numa formulação basicamente funcional, é um compromisso entre uma “árvore de objectivos programáticos sectoriais” (comum para todo o país) e uma “árvore de objectivos regional” que, na prática, difere de região para região.

A lógica de articulação entre as infra-estruturas dos eixos 1 e 3 levanta, por isso, algumas questões, sobretudo porque se reconhece a existência de um potencial de sobreposição entre intervenções da mesma natureza presentes nos dois eixos. Na verdade, as intervenções sectoriais desconcentradas do Eixo 3 pressupõem uma complementaridade entre os domínios que são da responsabilidade da Administração Central e os domínios que são da responsabilidade do poder local.

87. Em termos de concepção, a complementaridade entre os programas é todavia dominante. Na verdade, e de um modo geral, o PORLVT apresenta amplas zonas de complementaridade com as várias intervenções com incidência na região. Tais complementaridades observam-se quer a um nível de planeamento macro-regional (casos do PERLOVT e do PROT-AML), quer a um nível de programação envolvendo acções específicas, mas significativas na prossecução dos objectivos de desenvolvimento e de requalificação da região (LEADER +, LISACTION, URBAN II).
88. As complementaridades das várias intervenções registam-se a vários níveis. Elas podem decorrer: i) de actuações da mesma natureza em áreas de incidência não coincidentes (como é por exemplo o caso do URBAN II); ii) de níveis de intervenção hierarquicamente diferenciados (como é o caso das intervenções na rede de estradas com o POAT e da formação profissional como se verifica no caso do POSI que actua a níveis mais avançados do que o PORLVT); iii) de áreas de intervenção espacialmente diferentes (como é o caso do LEADER+, que actua sobre as zonas rurais enquanto que o PORLVT parece mais direccionado para as áreas urbanas).

Pertinência dos Indicadores do PO

89. A análise da pertinência dos indicadores do programa, que revela, desde logo, um problema de terminologia na identificação dos indicadores (todos os indicadores em apreciação podem-se classificar sob o título de “indicadores de acompanhamento e avaliação”, na medida em que eles podem ser utilizados indistintamente nos dois contextos: enquanto indicadores de acompanhamento, servem para o acompanhamento dos programas/medidas, sendo por isso instrumentais na permanente verificação dos progressos na obtenção dos resultados pretendidos; enquanto indicadores de avaliação, eles permitem verificar a eficiência, a eficácia, a relevância, o impacto e a sustentabilidade das intervenções), permite, no essencial, concluir que:
- Os indicadores utilizados são, na sua larga maioria, **indicadores de realização**, no sentido em que exprimem o resultado imediato das intervenções/projectos (nº de kms de estrada reabilitados, nº de acções de formação por ano apoiadas) e revelam-se adequados para o acompanhamento e avaliação dos objectivos operacionais das medidas. Poucos são os indicadores que exprimem mudanças de

estado associadas aos objectivos, registando na verdade, melhorias na cobertura de determinados equipamentos.

- Existe uma ausência de **indicadores a nível do Programa e dos Eixos**, aspecto que já no quadro da avaliação ex-ante, parece ter merecido alguma atenção, apesar de se reconhecer um esforço na quantificação dos objectivos do Programa. Isto é, nos indicadores apresentados com o *“sentido de alcançar uma visão abrangente e mais completa da situação da Região face à sua actual situação e aos objectivos preconizados”*, recomendava-se o estudo para a construção de *“indicadores e objectivos que medissem, de modo mais directo e integrado, a competitividade regional e sub-regional, a coesão regional, a equidade territorial, o desenvolvimento do potencial humano (“capacitação”) e a sustentabilidade económica e social no seu âmbito mais global”*.
- O reduzido número de **indicadores de resultado e de impacto** levanta a questão das possibilidades efectivas para uma medição dos objectivos desejados pelo Programa Operacional, constituindo, por isso, uma limitação à avaliação dos efeitos do Programa, quer na presente fase intercalar, quer sobretudo na avaliação final.
- No que concerne à **reserva de eficiência**, em particular, constata-se que os indicadores de eficácia seleccionados para garantir o terceiro nível de análise, se revelam **pertinentes**, apesar de limitados pelos motivos já anteriormente mencionados, nomeadamente, o número reduzido de indicadores de resultados e a sua relação, em virtude da amplitude dos objectivos das medidas, com apenas alguns dos objectivos específicos das medidas em que se inserem.
- A definição dos **valores para a situação de partida** e para as metas, relativamente a um conjunto alargado dos indicadores considerados nas medidas do PO, compara os valores de execução no actual período de programação com os verificados no anterior período de programação. Em muitos casos, com normalidade, espera-se atingir valores inferiores aos alcançados no QCA II, o que, não pode, no entanto, resultar directamente da redução dos recursos financeiros disponíveis, mas antes da verificação de uma efectiva proporcionalidade entre necessidades e recursos, o que exige a consideração da quantificação de metas naquela dupla perspectiva.
- Verifica-se a coexistência de uma conclusão genérica de validação dos indicadores seleccionados, nomeadamente ao nível dos indicadores de realização, com uma conclusão específica de existência de algumas insuficiências particulares, que aconselham a equilibrar o painel de indicadores, seja em termos de cobertura das intervenções, seja em termos do peso relativo dos indicadores de realizações com o peso relativo dos indicadores de resultados e impactos.

II.B. A AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DO PROGRAMA EM ACÇÃO

6. AVALIAÇÃO DA ADESÃO DO PROGRAMA À POPULAÇÃO-ALVO

90. A avaliação da aderência do Programa à população-alvo, isto é, a análise da interacção efectivamente obtida entre o Programa e a região de Lisboa e Vale do Tejo, nos domínios de intervenção em que o PO se propôs actuar, é desenvolvida a partir de uma visão centrada no conjunto dos projectos aprovados, sendo objecto de aprofundamento através da análise das tipologias de projectos e promotores e, ainda, da dimensão e localização dos projectos apoiados. Dada a relevância do PO no caso particular dos municípios analisa-se também a relevância dos fundos comunitários no financiamento do investimento das câmaras municipais.

Os Projectos Apoiados e a sua Distribuição Geográfica

91. Cerca de 80% dos projectos aprovados pelo PORLVT situam-se no eixo 3 peso, resultado da concentração do número de projectos nas medidas desconcentradas do FSE e no FEOGA, no entanto, são, na sua maioria projectos de pequena dimensão, nomeadamente os apoiados por aqueles fundos.
92. A análise da **distribuição regional dos projectos**⁴, permite constatar a elevada concentração em número de projectos nas NUTS III do Médio Tejo e da Lezíria do Tejo, onde se concentram também a maioria dos projectos apoiados no âmbito do FEOGA. Quando analisadas em função do **investimento elegível aprovado**, as NUTS III mais significativas e que representam um maior peso no total do PO, são a Península de Setúbal e a Grande Lisboa, enquanto que uma análise à luz do investimento elegível executado, revela que a Península de Setúbal apresenta uma posição relativa menos significativa, o que indicia uma menor capacidade de execução dos promotores desta região e, ou, uma tipologia de projectos com prazos de execução mais amplos.

Os Projectos Aprovados segundo uma Tipologia de Projectos

93. A análise da adesão em função dos domínios de intervenção dos projectos (Gráfico 2 e Gráfico 3), revela que os domínios “recursos humanos” e “enquadramento produtivo” (nomeadamente

⁴ Para a qual não foram considerados os projectos do FSE, uma vez que a informação da localização se refere ao promotor da formação e não ao local concreto da sua realização.

no subdomínio agricultura) são aqueles em que se concentram mais projectos aprovados (em conjunto, 75% do total de projectos), o que se justifica face à predominância de projectos no âmbito do FSE e do FEOGA no programa. Analisando os domínios de forma mais desagregada, verifica-se que cerca de 30% dos projectos aprovados se enquadram no subdomínio “adaptabilidade, espírito de empresa e inovação, novas tecnologias da informação e da comunicação” (onde se destacam os projectos da medida 3.2), logo seguido pelos subdomínios “agricultura”, “políticas activas do mercado de trabalho” e “promoção da adaptação e do desenvolvimento das zonas rurais”.

94. No que respeita ao investimento elegível aprovado no PO por domínios, verifica-se, no entanto, que são os projectos referentes a infra-estruturas de base aqueles que apresentam o maior peso, representando cerca de 65% do total, seguidos dos que integram os recursos humanos e o domínio enquadramento produtivo. A um nível mais desagregado, são os projectos que se enquadram nos subdomínios “infra-estruturas de transportes”, “infra-estruturas no domínio das energias”, “políticas activas do mercado de trabalho”, “ordenamento e qualificação” e “infra-estruturas sociais e de saúde”, aqueles que apresentam os pesos mais significativos em termos de investimento aprovado.

GRÁFICO 2: PESO DO NÚMERO DE PROJECTOS POR EIXO (DOMÍNIOS)

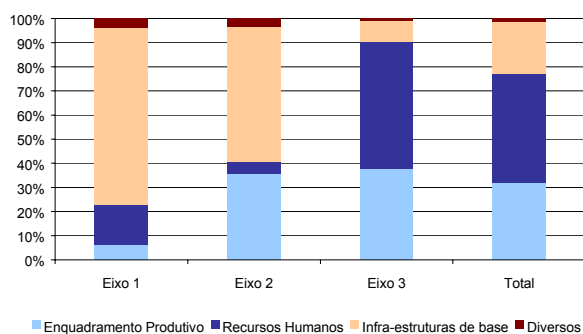
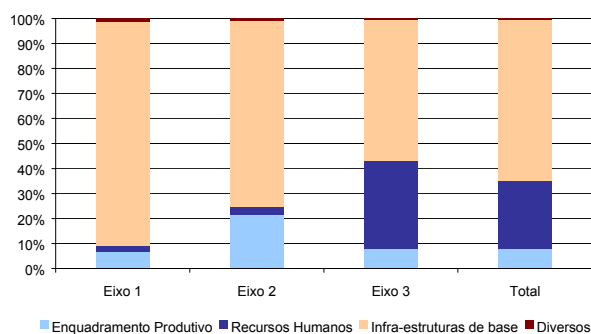


GRÁFICO 3: PESO DO INVESTIMENTO ELEGÍVEL APROVADO POR EIXO (DOMÍNIOS)



95. A **análise por eixo** apresenta um elevado peso relativo do número de projectos de infra-estruturas de base no eixo 1 seguido do eixo 2, que se reflecte no peso deste domínio no investimento elegível aprovado nesses mesmos eixos. Esta situação verifica-se de forma ainda mais nítida no eixo 3, onde apesar de serem os domínios recursos humanos e enquadramento produtivo a representarem o maior número de projectos, são os projectos afectos ao domínio infra-estruturas de base aqueles que apresentam o maior peso no total do investimento elegível aprovado.

96. **Em termos regionais** verifica-se que os projectos afectos ao Médio Tejo, se integram, essencialmente no domínio enquadramento produtivo (Agricultura), enquanto que os projectos afectos à região da Grande Lisboa, Península de Setúbal e Oeste se concentram no domínio das infra-estruturas.

Os Projectos Aprovados segundo uma Tipologia de Promotores

97. Apesar dos promotores privados apresentarem o maior **número de projectos** aprovados no PORLVT (Gráfico 4 e Gráfico 5), são os projectos apresentados pelos promotores públicos, aqueles que representam a maior parte (cerca de 80%) do **investimento elegível** aprovado (da totalidade do investimento elegível aprovado, 33% corresponde à administração central, 27% à administração local e 20% a outros públicos).

98. A repartição das responsabilidades de gestão entre os eixos do programa reflecte-se claramente na distribuição do investimento aprovado por tipo de promotor, estando o investimento promovido pela administração central concentrado no eixo 3 (98,5%) e o promovido pela administração local maioritariamente posicionado no eixo 1 do PO (81% no eixo 1, face a 9% e 10% nos eixos 2 e 3). A relevância dos promotores privados no número de projectos no eixo 3 desvanece-se por completo quando se analisa a representatividade do investimento destes promotores, o que se justifica pelo facto de desenvolverem projectos normalmente de pequena dimensão no âmbito do FEOGA e do FSE.

GRÁFICO 4: PESO DO NÚMERO DE PROJECTOS POR EIXO (PROMOTORES)

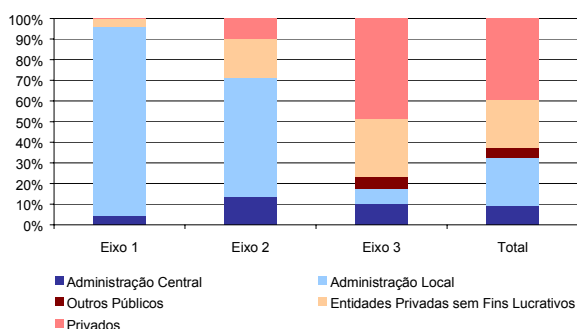
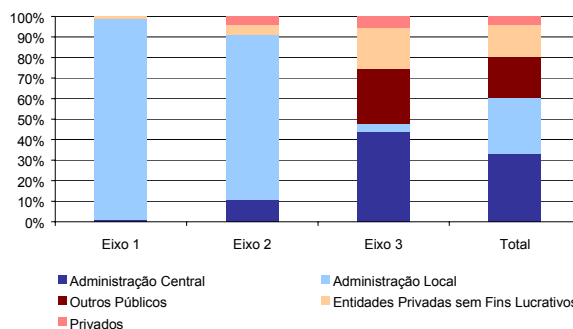


GRÁFICO 5: PESO DO INVESTIMENTO ELEGÍVEL APROVADO POR EIXO (PROMOTORES)



99. Considerando uma **maior desagregação da tipologia de promotores**, verifica-se que aqueles que detêm um maior peso no total dos projectos aprovados são os empresários em nome individual, as entidades municipais (câmaras municipais), as sociedades privadas – todas eles com mais de 17% dos projectos –, logo seguidos das associações sem fins lucrativos, dos centros

de formação e das administrações centrais e regionais. No que respeita aos promotores que apresentam o maior peso no investimento elegível aprovado, e por conseguinte detentores dos projectos de maior dimensão, são a administração central (28%), as entidades municipais (26%) e as sociedades anónimas com capitais públicos (20%). A comparação do investimento aprovado com o investimento executado revela que as entidades municipais, por oposição administração central, ganham peso ao nível da execução.

100. A distribuição regional dos promotores revela que no Médio Tejo, a grande concentração do investimento aprovado se verificou em projectos de promotores privados, seguidos dos promovidos pela administração local; o mesmo acontece na Lezíria do Tejo mas de forma mais homogénea. No caso da Península de Setúbal, essa sobreposição apresentou-se ao nível da administração central, e no caso da Grande Lisboa, principalmente ao nível de outros promotores públicos, enquanto que, no Oeste se destacam as entidades sem fins lucrativos, seguidas da administração local.

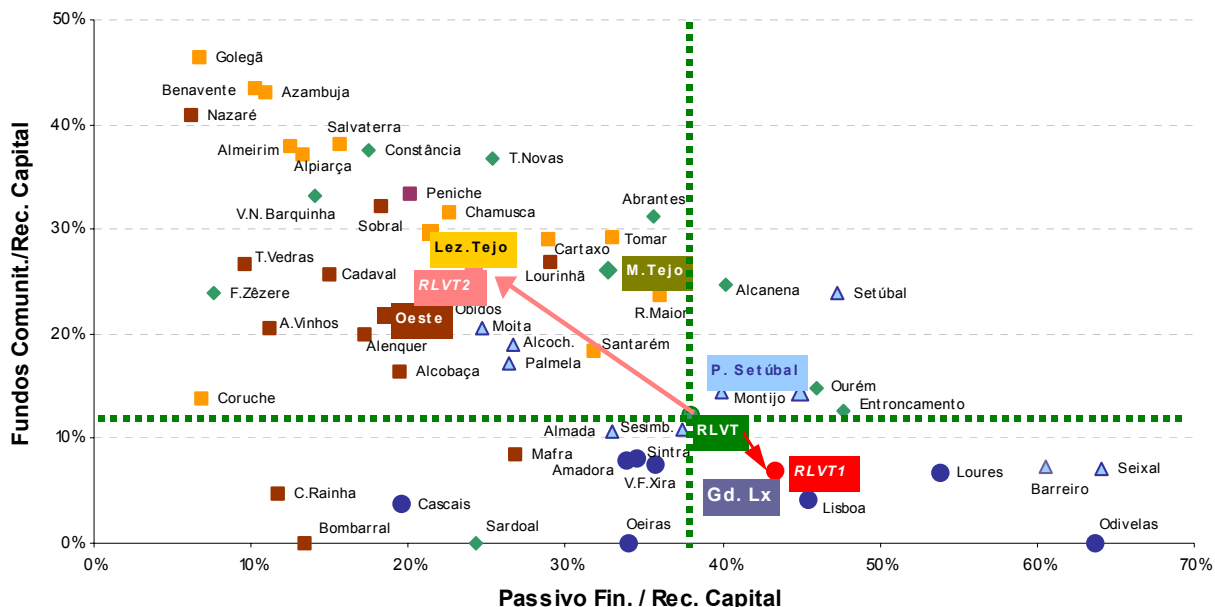
A Importância dos Fundos Comunitários no Financiamento do Investimento das Câmaras Municipais

101. Existe uma relação inversa entre o peso dos fundos comunitários e o peso dos passivos financeiros nas receitas de capital dos municípios. Verifica-se que para a grande maioria dos municípios, nomeadamente os pertencentes ao Vale do Tejo e ao Oeste, os fundos comunitários são uma fonte de receita extremamente importante, sendo o peso dos respectivos passivos financeiros nas receitas tendencialmente menor naqueles municípios onde a relevância dos fundos é maior (Gráfico 6).

102. Na RLVT os fundos comunitários contabilizados a título de receitas de capital nas contas dos municípios corresponderam, entre 2000 e 2002, a 11% do investimento realizado pelas Câmaras Municipais, sendo este indicador mais elevado no Vale do Tejo; ao nível dos municípios destacam-se Peniche e Golegã onde os fundos cobrem 50% do investimento realizado na região (Gráfico 7).

103. Existe uma correlação forte entre a distribuição por municípios do valor do investimento elegível aprovado no PORLVT e a distribuição das transferências financeiras para as autarquias locais por via do Fundo Geral Municipal e do Fundo de Coesão Municipal, o que mostra em todo o Programa e não só nas medidas contratualizadas do eixo 1, a sua relevância em termos de desenvolvimento local e coesão territorial.

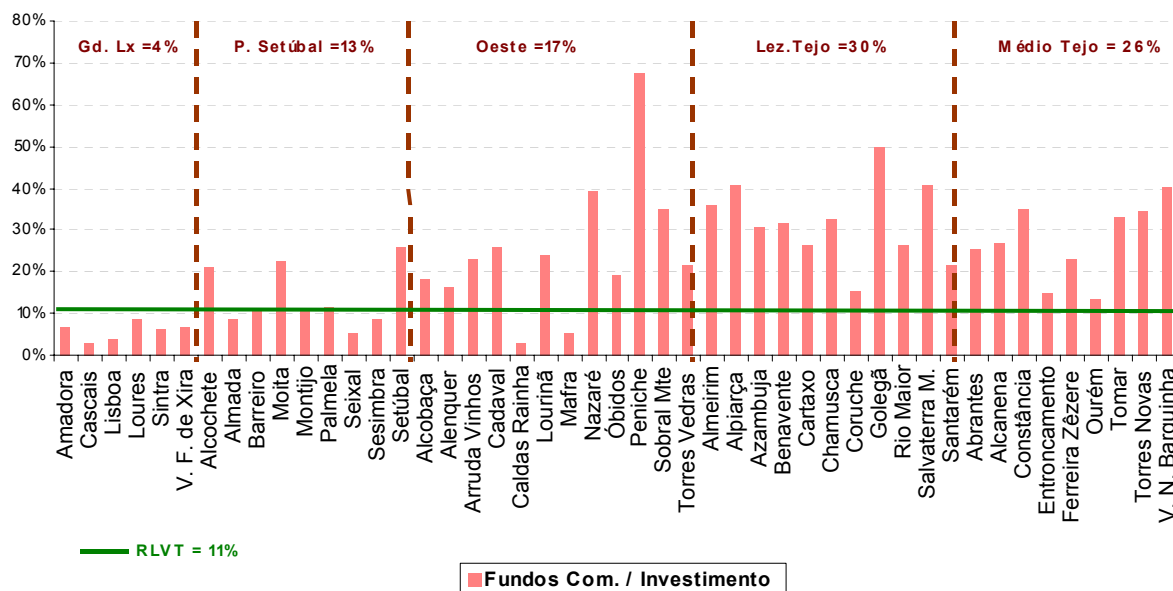
GRÁFICO 6: IMPORTÂNCIA DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS E DO PASSIVO FINANCEIRO NAS RECEITAS DE CAPITAL DOS MUNICÍPIOS (2000-2002)



Nota: Os municípios do Bombarral, Sardoal, Oeiras e Odivelas apresentam nas suas contas, nos três anos analisados, transferências de fundos comunitários nulas, o que, em parte (e apenas em parte), poderá resultar do facto dos projectos municipais terem sido promovidos pelas empresas municipais e pelos serviços municipalizados. No que respeita a Odivelas, a explicação poderá também residir no facto de ser um município recente.

Fonte: Equipa de Avaliação, com base em dados das contas de gerência e dos relatórios de actividade dos municípios

GRÁFICO 7: PESO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS NO INVESTIMENTO DOS MUNICÍPIOS (2000-2002)



Fonte: Equipa de Avaliação, com base em dados das contas de gerência e dos relatórios de actividade dos municípios

7. AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DO PROGRAMA

104. A avaliação da eficiência, relacionando os efeitos produzidos por uma determinada intervenção pública e os recursos por ela mobilizados, pressupõe geralmente um juízo de valor relativamente à razoabilidade dos custos associados a uma realização ou a um efeito e é, normalmente, quantificada em termos de realizações (que corresponde ao seu custo unitário), em termos de resultados ou impactes. No caso particular do PORLVT a grande variedade e a necessidade de obter informação detalhada por projecto não só em termos financeiros mas também dos indicadores de realização associados a um cada dos projectos exige um conjunto de informação que, nesta fase, não está disponível no sistema de informação do PO.

Deste modo, a avaliação de eficiência desenvolvida nesta avaliação está consideravelmente limitada pela informação disponível para a sua realização. A falta de um sistema de informação integrado colocou dificuldades na elaboração deste capítulo verificando-se que o seu desenvolvimento é muito diferenciado em função da informação disponibilizada para cada um dos fundos estruturais envolvidos no PO. Neste sentido, optou-se por separar, em pontos autónomos, a avaliação de eficiência dos fundos que integram o PORLVT.

No caso do FEDER, analisam-se os indicadores em dois sub-pontos separados pelo facto de se ter recorrido a duas bases de dados que cobrem dois subconjuntos disjuntos de indicadores de projecto. No caso particular do FEOGA, a não existência de uma base de dados com indicadores disponíveis por projecto, permitindo o apuramento dos custos médios das realizações da medida e a análise da respectiva variabilidade dos projectos não possibilitou o desenvolvimento desta componente de avaliação para a medida 3.15, do PORLVT, para além da dispersão dimensional dos projectos analisada no capítulo anterior. No caso do FSE a avaliação de eficiência limita-se às medidas desconcentradas do POEFDS, uma vez que em relação às restantes também não foi possível obter informação que permitisse a sua realização. Deste modo, este capítulo encontra-se estruturado em dois pontos, relativos, respectivamente, à avaliação das medidas FEDER e à avaliação das medidas do FSE.

Avaliação da Eficiência das Medidas FEDER

105. A limitação do sistema de informação central do Programa (SIFEC) pode ser ilustrado pelo facto de apenas 57% dos projectos FEDER candidatos ao PORLVT, terem indicadores associados, e destes apenas 5% utilizam mais do que um indicador. Esta situação limita a amplitude da análise, uma vez que grande parte dos indicadores inicialmente definidos são utilizados um número de vezes considerado insuficiente para “alimentar” a avaliação da eficiência, ou não foram, de todo,

objecto de qualquer utilização. Esta limitação na análise da eficiência é evidenciada, de forma quantitativa, pelo facto de apenas um conjunto de 15 indicadores ter mais de 10 utilizações e, qualitativamente, pelo facto de estar longe de englobar os indicadores mais representativos do PO e com maior relevância para o desenvolvimento da análise da relação entre realizações e resultados e os meios disponibilizados.

106. A segunda base de dados é utilizada porque não foi disponibilizada, até ao fecho deste relatório, uma nova versão mais actualizada da base de dados trabalhada no Relatório Final Preliminar e que foi apresentada no ponto anterior, quer para os projectos do PORLVT, quer para os projectos dos restantes programas regionais e sectoriais.

Para além disso, a utilização desta base de dados autónoma de indicadores das medidas contratualizadas (Medidas 1.1, 1.2 e parte da Medida 1.3) justifica-se pelo facto destes dados ainda não terem sido exportados para a base do SIFEC, sendo esta análise uma tentativa de ultrapassar a falha de projectos relativos a estas medidas na base analisada no ponto anterior.

107. Tal como na base de dados anterior, foram seleccionados para a análise apenas os indicadores que tinham mais de 10 utilizações, resultando num conjunto de 11 indicadores que à excepção de dois indicadores, especificamente os indicadores “Acções de qualificação/reabilitação ambiental e paisagística” e “Escolas do ensino básico remodeladas/ ampliadas”, é diferente do conjunto analisado anteriormente. Para estes indicadores a análise irá incidir sobre um total de 231 projectos, sendo que apenas 3% dos projectos tem registos em mais de um indicador.

108. O exercício de avaliação da eficiência, efectuado neste ponto, encontra-se organizado por indicador procedendo-se não só à análise da distribuição intra-programa por medidas, bem como, quando possível, à comparação da variabilidade dos custos médios programados do PORLVT face a outros Programas Operacionais (regionais ou sectoriais).

109. Em termos globais, pode-se perceber na análise a seguir efectuada, que nos indicadores relacionados com a instalação da rede de gás natural, o Programa de Lisboa é bastante mais eficiente do que os outros Programas, nomeadamente o PO Centro, quer em termos de dispersão dos registos quer em termos de posicionamento dos custos. Esta conclusão pode resultar da maior densidade populacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo, que permite obter grandes ganhos de escala nas reconversões de consumidores para gás natural, e na extensão da própria rede.

110. Nos outros indicadores a tendência não é muito clara, existindo apenas um indicador em que os custos médios e a amplitude é similar entre Programas Operacionais Regionais e dois em que os valores relativos a custos médios no PORLVT são inferiores aos registados nos outros PO. Nos

restantes indicadores, para os quais existem dados de registos nos outros PO, o Programa de Lisboa tem valores médios mais elevados do que os outros PO, nomeadamente os regionais.

Avaliação da Eficiência das Medidas do FSE Desconcentradas do POEFDS (medida 3.1 a 3.6)

111. O custo médio dos cursos executados pelas diferentes medidas desconcentradas do POEFDS foram relativamente diferenciados entre si (Gráfico 8). As medidas 3.1 e 3.3 apresentaram custos medianos por curso que rondaram os 50.000 euros, apesar de, no caso da medida 3.3, a dispersão do custo de cada curso ser bastante mais elevada que no caso da medida 3.1, principalmente ao nível de cursos com custos superiores à mediana das situações analisadas.

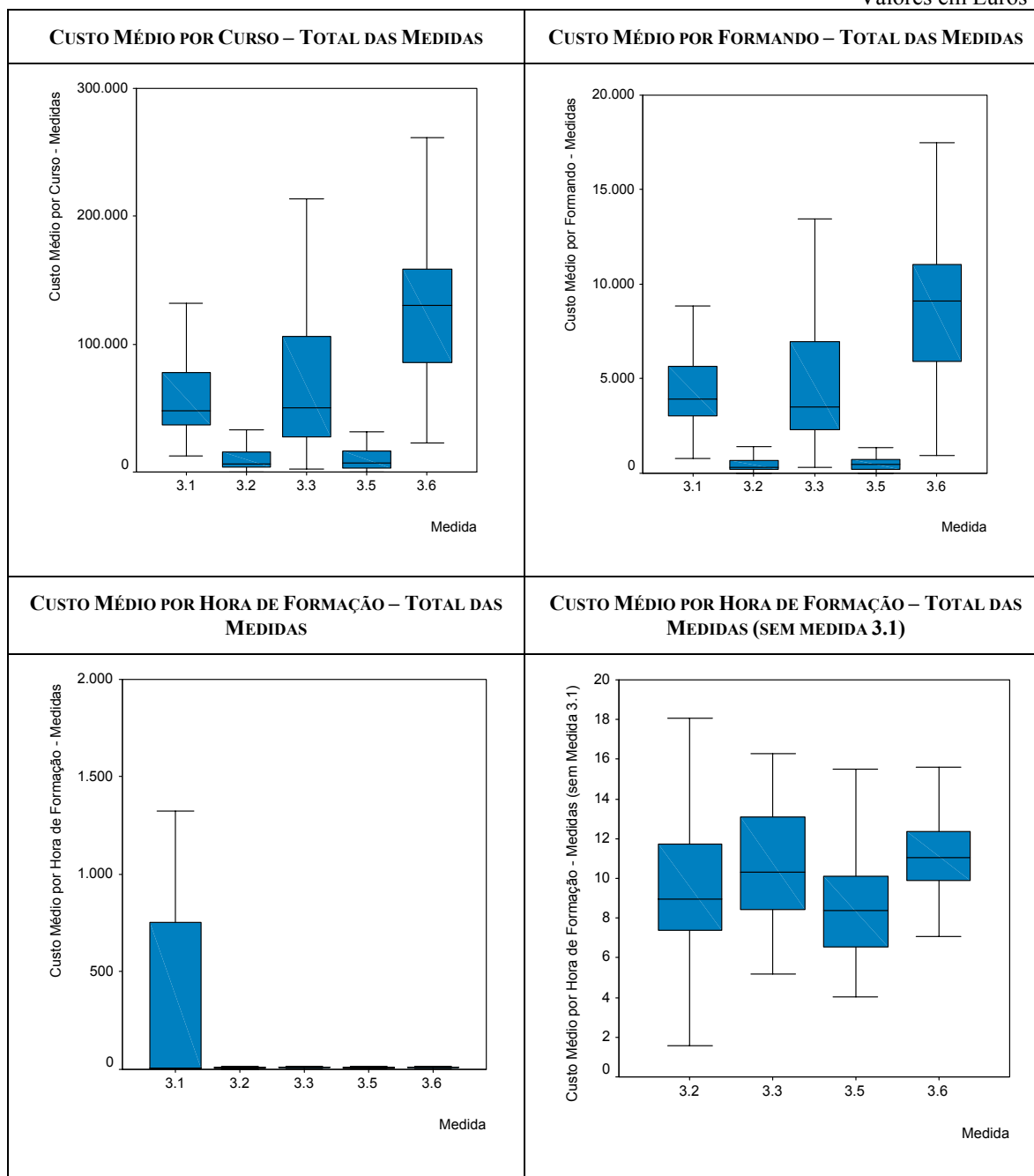
Já no caso das medidas 3.2 e 3.5, com valores médios por curso bastante mais baixos (próximos dos 7.000 euros), a dispersão de custos médios foi mais contida. A medida 3.6 foi a que registou custos médios por curso mais elevados, registando, simultaneamente, grandes amplitudes relativamente ao custo mais elevado e mais baixo dos cursos analisados, o que permite afirmar que, nesta medida, os custos médios por curso foram dispersos, havendo cursos cujo desvio (superior e inferior) em relação ao valor mediano foi mais acentuado que nas restantes medidas.

Esta situação encontra uma replicação clara ao nível dos custos médios por formando, não só no que diz respeito aos valores médios, mas também em relação às variações intra-medidas dos custos médios por formando dos projectos executados.

Ao nível dos custos médios por hora de formação destaca-se o caso da medida 3.1, que registou custos acentuadamente mais elevados (e dispersos, embora apenas no sentido superior), quando comparados com o custo das restantes medidas. O gráfico que representa a dispersão dos custos médios por hora de formação sem a medida 3.1 permite confirmar que entre as medidas 3.2, 3.3, 3.5 e 3.6 existe grande homogeneidade ao nível deste custo médio, que variou entre os 8 e os 11 euros por hora de formação. Apesar disso, a dispersão verificada entre as diferentes medidas permite constatar que, no caso da medida 3.2., as diferenças dos custos médios máximo e mínimo face à média se mostraram mais elevadas (atingiram, respectivamente, os 18 euros e 2 euros) do que, por exemplo, no caso da medida 3.6 (atingiu um valor médio máximo próximo de 16 euros e um valor médio mínimo próximo de 8 euros).

**GRÁFICO 8: CUSTOS MÉDIOS DOS PROJECTOS POR MEDIDAS
(PROJECTOS EXECUTADOS POR MEDIDAS)**

Valores em Euros



Fonte: Equipa de Avaliação – Base de Dados consolidada a partir de ficheiros da EAT

112. Ao nível dos custos médios por hora de formação destaca-se o caso da medida 3.1, que registou custos acentuadamente mais elevados (e dispersos, embora apenas no sentido superior), quando comparados com o custo das restantes medidas. O gráfico que representa a dispersão dos custos médios por hora de formação sem a medida 3.1 permite confirmar que entre as medidas 3.2, 3.3,

3.5 e 3.6 existe grande homogeneidade ao nível deste custo médio, que variou entre os 8 e os 11 euros por hora de formação. Apesar disso, a dispersão verificada entre as diferentes medidas permite constatar que, no caso da medida 3.2., as diferenças dos custos médios máximo e mínimo face à média se mostraram mais elevadas (atingiram, respectivamente, os 18 euros e 2 euros) do que, por exemplo, no caso da medida 3.6 (atingiu um valor médio máximo próximo de 16 euros e um valor médio mínimo próximo de 8 euros).

8. AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO PROGRAMA

113. A avaliação da eficácia do programa é desenvolvida neste capítulo através da combinação de uma lógica descendente mais desagregada, que privilegia uma leitura com base na estrutura de programação (eixo, medida) para chegar à identificação dos níveis de eficácia no plano das realizações físicas e financeiras, e uma lógica ascendente mais agregada, que privilegia uma leitura com base nos objectivos do programa, em si e, também, enquanto prossecução de prioridades nacionais e comunitárias para chegar a uma identificação dos níveis efectivos de incidência dos resultados e efeitos do programa na evolução da região, tomado numa visão de conjunto dos seus grandes domínios de intervenção. O capítulo é, assim, organizado em três partes:

- a) A avaliação dos níveis de eficácia financeira, através da análise das taxas de realização, execução e de compromisso das diversas Medidas, Eixos e Fundos do PO, comparando os resultados com os valores médios do conjunto do QCA III é apresentada na primeira parte;
- b) A avaliação dos níveis de eficácia das realizações do PORLVT, através da análise da execução, por medida, dos indicadores de realização física do Programa é apresentada na segunda parte;
- c) A avaliação dos níveis de eficácia alcançados pelos resultados e efeitos do programa na evolução da região, que é realizada quer através do desenvolvimento de uma análise da “relevância revelada”, isto é, da relevância efectiva do programa em acção materializado nos projectos concretizados, quer através de uma análise da relação entre os resultados e efeitos do programa em acção e a evolução da situação da região.

Esta análise apoia-se quer numa identificação prévia do contributo dos projectos viabilizados pelo programa operacional para os objectivos de primeiro e segundo nível por ele prosseguidos, valorizando a informação obtida pelos inquéritos realizados aos promotores e às entidades envolvidas na gestão, quer numa primeira estimativa da evolução dos problemas, necessidades e desafios da região no período de vigência do programa com base na informação disponibilizada pela gestão, na informação estatística disponível e em estimativas da responsabilidade da equipa de avaliação.

Avaliação dos Níveis de Eficácia Financeira do PO

114. A avaliação dos ritmos de realização financeira do PO, para o período 2000-2003, tem por base a relação entre as despesas efectivamente realizadas e a despesa programada, normalmente

designada por *taxa de realização financeira* ou *taxa de execução da despesa programada* e a sua decomposição em termos de *taxa de compromisso financeiro*, e a *taxa de execução da despesa aprovada*. Tendo em consideração as dificuldades em consolidar a base por projectos, utilizou-se neste ponto a informação da ficha de acompanhamento do Programa relativa Junho de 2003 e, no caso dos valores globais para o QCA, a informação do ponto de situação do QCA relativo à mesma data⁵.

Esta parte do capítulo encontra-se subdividida em três pontos. No primeiro, desenvolve-se a avaliação da eficácia financeira por eixos e medidas do PO, num segundo, atendendo ao facto da medida 3.15. Agricultura ser composta por um conjunto alargado de acções e subacções apresenta-se, de forma detalhada, os resultados avaliação da eficácia financeira do FEOGA por acções e, finalmente, num terceiro ponto, analisa-se a realização financeira do Programa no quadro das intervenções do QCA com expressão na região.

115. Em termos globais, para o período 2000, Junho de 2003, o PORLVT apresenta uma taxa de realização financeira ligeiramente inferior à registada para o conjunto do QCA (49,7% no PORLVT e 51,0% no QCA), mas com níveis muito diferenciados por Fundos e Eixos, sendo de destacar os seguintes aspectos:

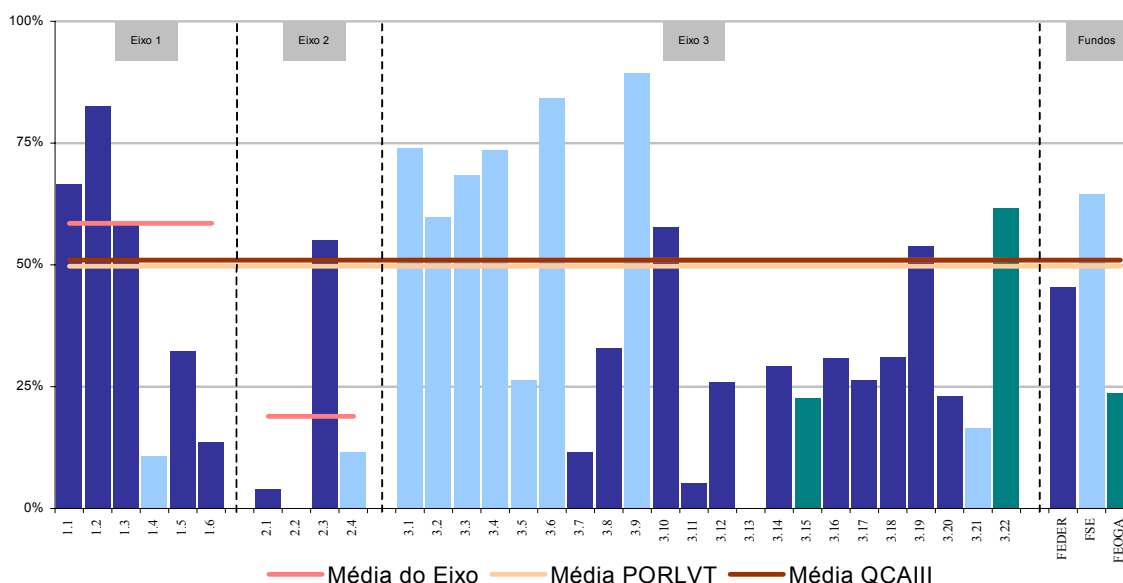
- A elevada taxa de realização do Eixo 1, que apresenta a maior taxa de realização do PO, resultado dos níveis de realização associados às duas medidas integralmente contratualizadas, com as Associações de Municípios (medida 1.1. e em particular a medida 1.2. que apresenta uma taxa de realização de 82,7%); as restantes medidas, em particular, a medida 1.4. Formação para o Desenvolvimento, única medida deste eixo associada ao FSE, apresentam um nível de realização muito baixo⁶;
- A baixa taxa de realização global do Eixo 2, resultante dos níveis muito reduzidos de realização da generalidade das medidas, com excepção da medida 2.3. VALTEJO que apresenta um nível de realização alinhado com a realização global do Programa;
- As elevadas taxas de realização das medidas desconcentradas relativas à Formação do FSE, no Eixo 3, em particular das medidas 3.9., 3.6., 3.1. e 3.4..

⁵ Note-se que a informação do PORLVT constante neste ponto apresenta valores ligeiramente diferentes dos constantes da ficha de acompanhamento do PO relativa à mesma data

⁶ Exclui-se desta análise a medida 1.6. que atendendo ao seu desenho (bonificação da taxa de juro) tende a ter um comportamento específico no ritmo de realização.

- A baixa taxa de realização do FEOGA que apresenta valores claramente inferiores aos valores registados para generalidade das medidas do PO;

GRÁFICO 9: TAXA DE REALIZAÇÃO FINANCEIRA (PERÍODO 2000-2003) – PORLVT



Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados dos Relatórios de Execução e DGDR

116.A decomposição destes níveis de realização financeira⁷, em termos de *taxa de compromisso financeiro*, para o período 2000-2003 e a *taxa de execução da despesa aprovada* permite, clarificar o quadro de realização do PORLVT, com particular destaque para o posicionamento das várias medidas face ao aos valores médios de realização do PO.

⁷ Como facilmente se percebe a taxa de realização resulta do produto *taxa de compromisso financeiro* TC₀₃ (para o período 2000-Junho 2003) com *taxa de execução da despesa aprovada* (TE₀₃) para o mesmo período de referência:

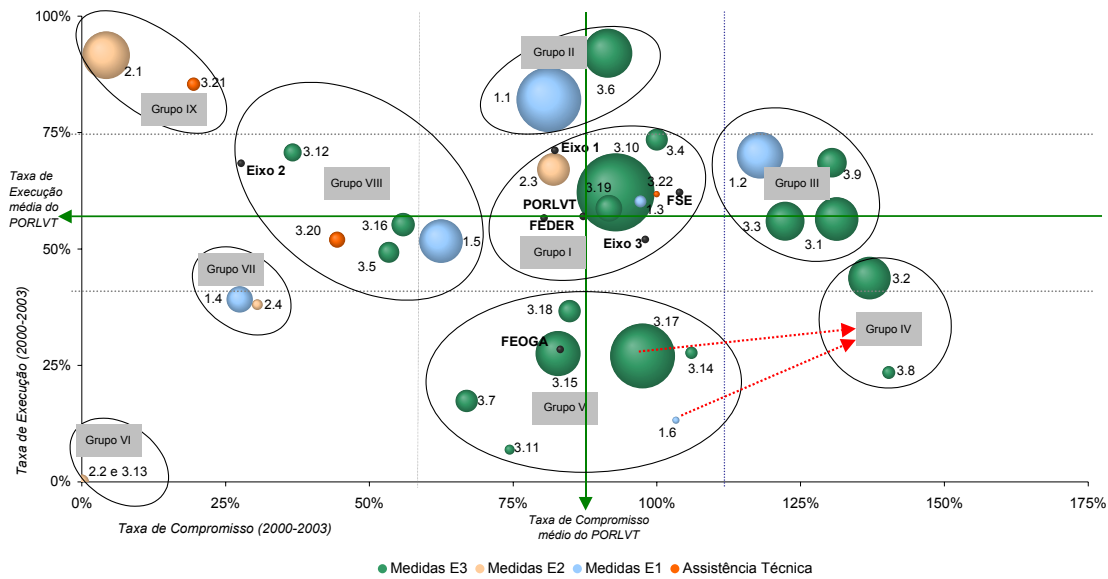
$$TR_{03} (\text{Exec.}_{03}/\text{Prog.}_{03}) = TC_{03} (\text{Aprovações}_{03}/\text{Prog.}_{03}) \times TE_{03} (\text{Exec.}_{03}/\text{Aprov.}_{03})$$

Do mesmo modo, pode-se considerar a decomposição da taxa de realização tendo em conta os valores do investimento aprovado para todo o período de programação resultando a expressão.

$$TR_{06} (\text{Exec.}_{03}/\text{Prog.}_{06}) = TC_{06} (\text{Aprovações}_{06}/\text{Prog.}_{06}) \times TE'_{03} (\text{Exec.}_{03}/\text{Aprov.}_{06})$$

Para o total do QCA apenas foi possível obter o investimento aprovado para o total do período pelo que apenas é possível comparar o PORLVT com o QCA nesta segunda decomposição.

GRÁFICO 10: DECOMPOSIÇÃO DA TAXA DE REALIZAÇÃO: TAXA DE EXECUÇÃO E TAXA DE COMPROMISSO (PERÍODO 2000-2003) – PORLVT

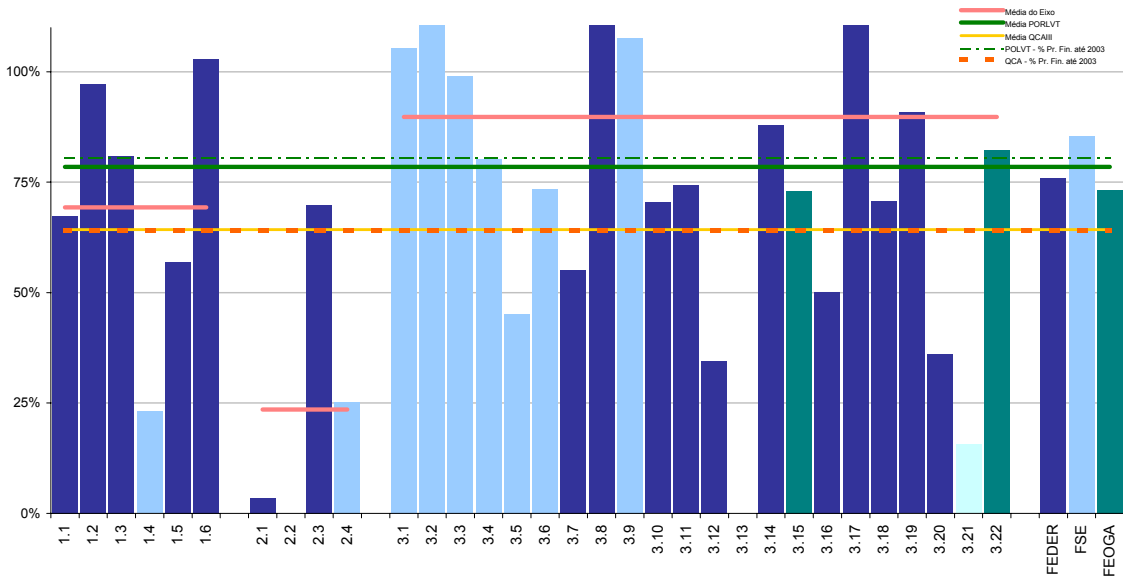


Nota: as “bolhas” relativas às medidas representam o peso dessas medidas, em termos de despesa pública, no total do programa.

Fonte: Equipa de Avaliação, com base nos dados dos Relatórios de Execução e DGDR

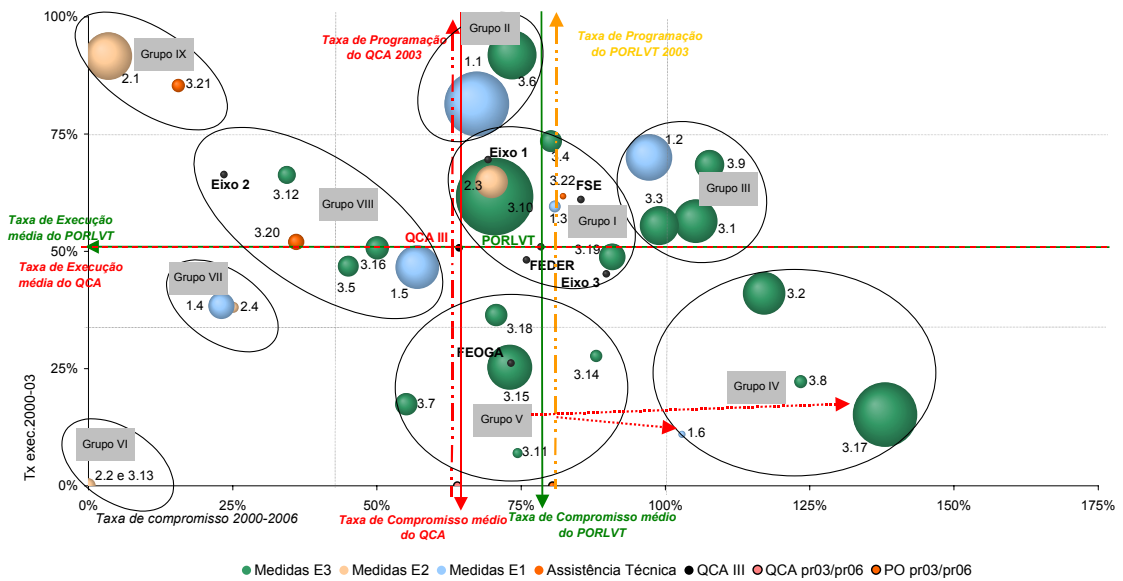
A conjugação desta decomposição com as taxas de compromisso para o total do período (ver Gráfico 11) e com a respectiva decomposição da taxa de realização para o período 2000-2006 em taxa de compromisso e taxa de execução (ver Gráfico 12) permite estabelecer uma tipologia de classificação dos níveis de eficácia financeira das diferentes medidas do PO considerando nove grupos diferentes de medidas:

GRÁFICO 11: TAXA DE COMPROMISSO FINANCEIRO PARA TODO O PERÍODO (2000-2006)



Fonte: Equipe de Avaliação, com base nos dados dos Relatórios de Execução e DGDR

GRÁFICO 12: DECOMPOSIÇÃO DA TAXA DE REALIZAÇÃO: TAXA DE EXECUÇÃO E TAXA DE COMPROMISSO (PERÍODO 2000-2006) – PORLVT



Nota: as “bolhas” relativas às medidas representam o peso dessas medidas, em termos de despesa pública, no total do programa.

Fonte: Equipe de Avaliação, com base nos dados dos Relatórios de Execução e DGDR

- **Grupo I (compromissos e execuções médios):** Esta situação parece revelar uma boa gestão da procura em relação aos níveis de programação financeira inicial e um ritmo de execução regular. Fazem parte deste grupo as seguintes medidas:

- Medida 1.3;
- Medida 2.3;
- Medida 3.4;
- Medida 3.10;
- Medida 3.19;
- Medida 3.22;

e ainda, globalmente, o Eixo 1, o Eixo 3, e o FEDER e FSE;

- **Grupo II (compromissos médios e execuções elevadas):** Situação reveladora de uma elevada capacidade de execução com graus de selectividade adequados, permitindo uma regulação da procura em níveis consentâneos com a programação inicial. Encontram-se neste grupo as seguintes medidas:

- Medida 1.1.;
- Medida 3.6.;

- **Grupo III (compromissos elevados e execuções médias):** Situação reveladora de uma elevada adesão dos promotores que, no entanto, não garantem níveis de execução correspondentes com os níveis de adesão revelados. Note-se que este desfasamento resulta em grande parte, no caso das três medidas do FSE, da forte sazonalidade revelada pela execução e que tendo em conta o facto de a informação se reportar ao final do 1º Semestre de 2003 cria um desfasamento que tem sido eliminado durante o 2º semestre. Encontram-se neste grupo as seguintes medidas:

- Medida 1.2.;
- Medida 3.1.;
- Medida 3.3.;
- Medida 3.9.;

Note-se ainda que as três medidas do FSE já apresentam taxas de compromisso para o total do período iguais (medida 3.1.) ou superiores a 100% (medidas 3.3. e 3.9.) e que a medida 1.2. apresenta também níveis muito elevados de compromisso (ligeiramente superior a 97%).

- **Grupo IV (compromissos elevados e execuções reduzidas):** Situação reveladora de uma elevada adesão dos promotores mas que não conseguiram traduzir ainda essas aprovações em execuções pelo que se torna necessário verificar se estarão ainda reunidas as condições para execução dos projectos aprovados. Encontram-se neste grupo, tendo em conta a decomposição para o período 2000-2003, as seguintes medidas:

- Medida 3.2.;
- Medida 3.8.;

A decomposição da taxa de realização para o total do período (ver Gráfico 12) acrescenta a este grupo duas outras medidas em que os níveis de execução reduzidos se justificam em função da programação dos projectos aprovados, que previam uma componente significativa da concretização dos projectos na segunda fase do período de programação. Estão nesta situação as medidas:

- Medida 1.6.;
- Medida 3.17.;

As quatro medidas englobadas neste grupo tem como característica comum o facto de apresentarem taxas de compromisso para o total do período já superiores a 100% (oscilam entre 102,7% da medida 1.6. e os 138,3% da medida 3.17).

- **Grupo V (compromissos médios e execuções reduzidas):** Esta situação parece revelar níveis de selectividade adequados, permitindo uma regulação da procura em níveis consentâneos com a programação inicial, mas que revela uma fraca capacidade de execução dos projectos aprovados. Encontram-se neste grupo as seguintes medidas:

- Medida 3.7.;
- Medida 3.11.;
- Medida 3.14.;
- Medida 3.15.;
- Medida 3.18.;

Encontra-se igualmente neste grupo o conjunto do FEOGA;

- **Grupo VI (compromissos e execuções nulas):** Nesta situação ainda não existem projectos aprovados o que deve constituir objecto de preocupação por parte da gestão do programa uma vez

que uma das duas medidas envolvidas concentrada toda sua programação financeira inicial até ao ano de 2003 (medida 3.13).. Encontram-se neste grupo as seguintes medidas:

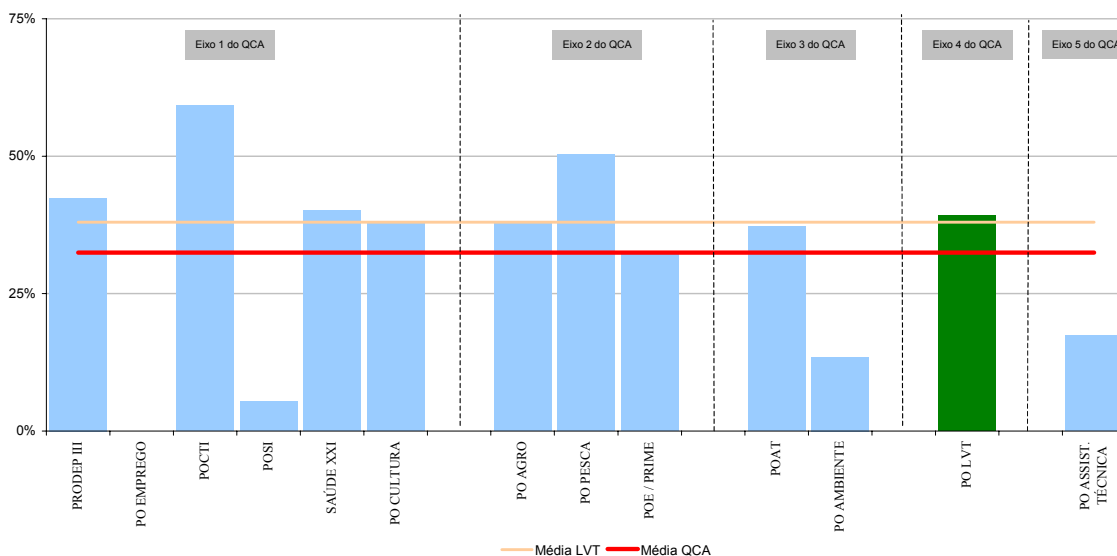
- Medida 2.2.
- Medida 3.13;
- **Grupo VII (compromissos reduzidos e execuções reduzidas):** As medidas nesta situação não só revelam uma fraca adesão dos promotores bem como apresentam níveis de execução muito reduzidos pelo que deverão merecer uma atenta reflexão em torno da sua actual definição, exigindo uma intervenção no sentido de conseguir gerar maiores níveis de adesão. Encontram-se neste grupo as seguintes medidas:
 - Medida 1.4.
 - Medida 2.4;
- **Grupo VIII (compromissos reduzidos e execuções médias):** Nesta situação parece existir um défice de procura do PO que carece de ser investigado. Encontram-se neste grupo as seguintes medidas:
 - Medida 1.5.
 - Medida 3.5;
 - Medida 3.12;
 - Medida 3.16;
 - Medida 3.20;

Encontra-se igualmente neste grupo o conjunto do Eixo 2 do PO;

- **Grupo IX (compromissos reduzidos e execuções elevadas):** Nesta grupo, parece predominar um elevado ritmo de execução, acompanhados no entanto de níveis de selectividade reduzidos ou de uma fraca adesão dos promotores que importa esclarecer. Encontram-se neste grupo as seguintes medidas:
 - Medida 2.1.
 - Medida 3.21;

117.No quadro das intervenções do QCA na região o PORLVT apresenta um desempenho, medido pela taxa de realização para o total do período de programação que o coloca numa posição superior à taxa de realização média do QCA e à taxa de realização média na região de Lisboa e Vale do Tejo dos diversos PO do QCA (ver Gráfico 13).

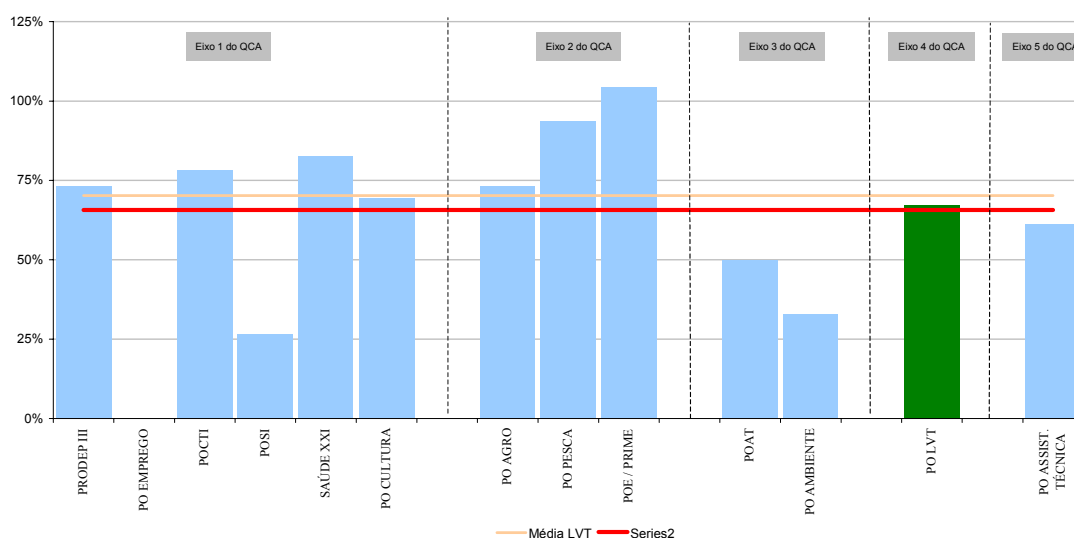
GRÁFICO 13 TAXA DE REALIZAÇÃO FINANCEIRA (2000-2006) NA REGIÃO DE LVT DAS INTERVENÇÕES PREVISTAS NO QCA



Fonte: Equipa de Avaliação com base no Relatório de Execução de 2002.

118. Em termos dos valores da taxa de compromisso para o conjunto do período de programação verifica-se que o PORLVT apresenta, como seria natural, em função da situação de *phasing-out*, valores superiores ao registados para o total do QCA, mas que no quadro das intervenções do QCA em Lisboa representam um valor de compromisso inferior ao valor médio do conjunto das intervenções (ver Gráfico 14).

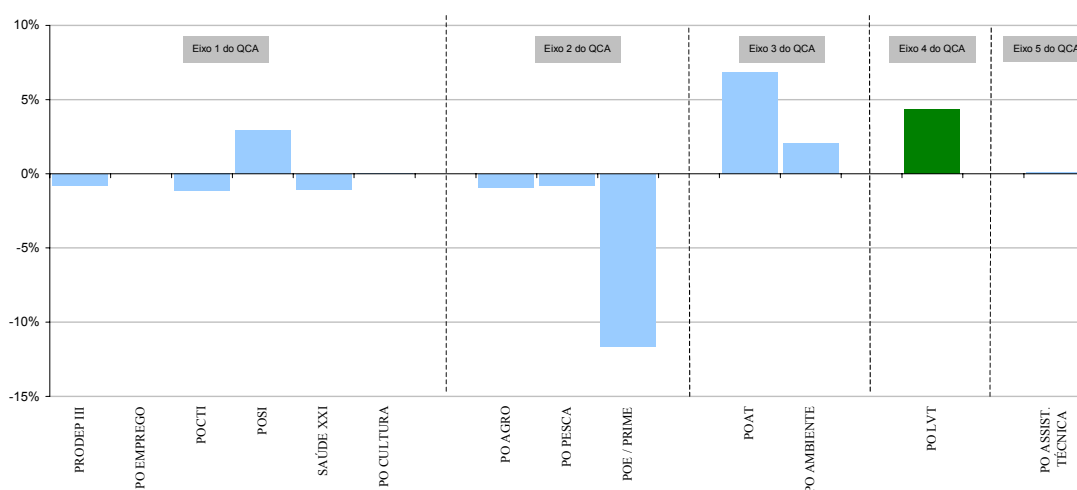
GRÁFICO 14 TAXA DE COMPROMISSO (2000-2006) NA REGIÃO DE LVT DAS INTERVENÇÕES PREVISTAS NO QCA



Fonte: Equipa de Avaliação com base no Relatório de Execução de 2002.

119. A conjugação dos dois factos anteriores permite não só evidenciar a relevância do PORLVT no quadro dos apoios registados na primeira fase de programação, como simultaneamente permitem constatar o ganho de relevância do Programa, para a segunda fase, medido através do respectivo peso do PO nos valores ainda não comprometidos, que, face à programação inicial ganha agora uma relevância de cerca de 4,3 pontos percentuais, ou seja, representa cerca de 55% dos valores ainda a aprovar para a região de Lisboa e Vale do Tejo no âmbito do QCA o que conforme uma relevância fundamental ao eventual exercício de reprogramação que vier a ser realizado na sequência do presente exercício de avaliação e no quadro da afectação da reserva de eficiência que o Programa possa vir a conquistar.

GRÁFICO 15 DIFERENÇA ENTRE A ESTRUTURA DOS VALORES AINDA DISPONÍVEIS PARA LVT NAS INTERVENÇÕES PREVISTAS NO QCA E A ESTRUTURA INICIAL DA PROGRAMAÇÃO



Fonte: Equipa de Avaliação com base no Relatório de Execução de 2002.

Avaliação dos Níveis de Eficácia das Realizações do PO

120. Num primeiro momento a análise da eficácia do Programa, faz-se através da comparação dos resultados dos indicadores de realização física com as metas definidas para 2006, 2003 (foram estimadas para o final de 2003, no caso dos indicadores que não tinham essa meta definida) e para as metas estimadas para Junho de 2003. Da totalidade de indicadores previstos no Complemento de Programação, apenas foi possível avaliar os indicadores para os quais foram disponibilizados valores de realização física à data de 30 de Junho de 2003. A opção de preterir os dados à data de 31 de Dezembro de 2002, se pode, por um lado, restringir o número de indicadores a utilizar na análise, torna no entanto a avaliação mais actual e útil. No entanto, no caso dos indicadores enquadrados em medidas apoiadas pelo FSE, utilizaram-se valores a 31 de

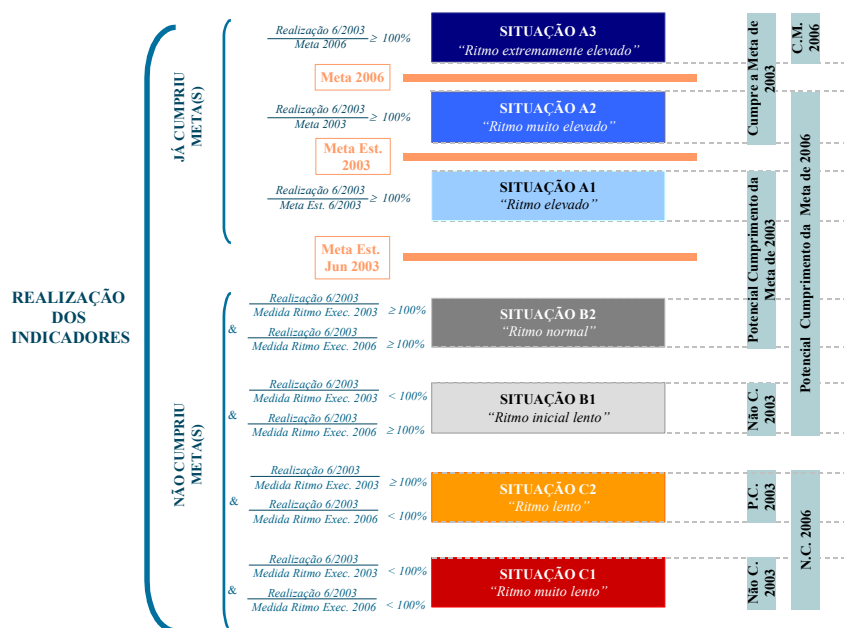
Dezembro de 2002, dado que para a generalidade dos indicadores do FSE apenas faz sentido calcular resultados de realização física com base em valores anuais. Saliente-se, ainda, que os indicadores do Programa que não tinham metas fixadas para 2006 não foram considerados neste capítulo da avaliação.

Deste modo, não se utilizaram na análise todos os 166 indicadores oficiais definidos quer nos Complementos de Programação quer no texto de decisão do PORLVT. Não foram considerados 24 indicadores em virtude de serem apenas apresentados pelo texto de decisão do PORLVT e não se manterem nos Complementos de Programação. Dos 142 indicadores que se mantiveram após aquela exclusão, tiveram que se retirar 32 indicadores pelo facto de não apresentarem Indicadores Físicos a 30/06/2003, excepto se fossem indicadores de medidas FSE, que como se verá mais à frente são uma excepção na análise uma vez que são os únicos avaliados com dados de realização física a 31 de Dezembro de 2002. Dos 110 indicadores considerados para a avaliação dos níveis de realização do Programa, foram admitidos, neste relatório, apenas 105 indicadores, uma vez que 5 indicadores das medidas FSE resultavam de quocientes entre valores de outros indicadores considerados e valores fixos definidos inicialmente, pelo que poderiam duplicar a importância dos mesmos dados.

121. As diversas taxas de realização calculadas permitem uma sistematização dos indicadores por graus e ritmos de cumprimento das metas definidas e previstas. Neste sentido, e de acordo com a Figura 7, os indicadores físicos de acompanhamento distribuem-se por 7 situações distintas:

- **Situação A3 – Ritmo extremamente elevado**, engloba todos os indicadores que em Junho de 2003 já cumpriram as metas referentes ao final de 2006, ou seja, apresentaram taxas de realização em Junho de 2003 face à meta de 2006 acima dos 100%, para além de cumprirem com as metas referentes a Junho de 2003 e ao final de 2003, exibindo desta forma um “ritmo extremamente elevado” de execução. No entanto, este alto ritmo de execução dos indicadores poderá, igualmente, ser resultado de uma desadequação no cálculo das respectivas metas para 2006.
- **Situação A2 – Ritmo muito elevado**, corresponde à situação onde o ritmo de execução é o suficiente para que a realização dos indicadores físicos de acompanhamento garanta o cumprimento das metas estimadas para o final de Junho de 2003 e para o final de 2003, permitindo, igualmente, perceber a existência, caso o ritmo se mantenha, de um potencial cumprimento, até ao final do período do Programa, das metas definidas para 2006.

FIGURA 7: RITMOS DE EFICÁCIA DOS INDICADORES



Fonte: Equipa de Avaliação.

- **Situação A1 – Ritmo elevado**, agrega todos os indicadores que apresentam ritmos de execução que lhes garantem graus de cumprimento para as metas estimadas para Junho de 2003, mas que não são suficientemente elevados para garantir, em Junho de 2003, o cumprimento das metas do final de 2003 e de 2006. É, no entanto, uma situação onde o ritmo de execução dos indicadores é “elevado”, conferindo-lhes, a manter-se, um potencial de cumprimento das metas de 2003 e 2006.
- **Situação B2 – Ritmo normal**, congrega todos os indicadores que não conseguiram atingir a meta estimada para Junho de 2003, mas em que o não cumprimento dos indicadores enquadráveis nesta situação se deve ao facto de ter existido um atraso no arranque do POE, uma vez que estes apresentaram ritmos de execução “normais” face ao tempo de vigência inicialmente definido. Este ritmo, perspectiva assim, o potencial cumprimento das metas definidas para 2003 e também para 2006, uma vez que os indicadores apresentam taxas de realização de Junho de 2003 face ao ritmo de execução 2003 e 2006 superiores a 100%.
- **Situação B1 – Ritmo inicial lento**, é similar à “Situação B2”, no sentido em que os indicadores referentes a esta situação, também não conseguiram cumprir com as metas estimadas para Junho de 2003, mas apresentam um ritmo de execução que, em princípio, lhes permitirá cumprir com as metas para 2006. A diferença desta situação face à anterior deve-se ao facto dos indicadores nesta situação apresentarem ritmos de execução iniciais lentos, ou de a meta para 2003 se apresentar definida com valores muito próximos da meta para 2006, o que significa que, mesmo não considerando o arranque tardio do Programa, estes indicadores, a este ritmo, não conseguiriam

atingir execuções que lhes permitissem cumprir com as metas definidas/estimadas para 2003 embora cumprindo as de 2006. Assim, esta situação indicia o facto de a meta intermédia de avaliação do programa exigir um maior ritmo relativo de execução, do que a meta final de 2006.

- **Situação C2 – Ritmo lento**, descreve todos os indicadores que, para além de não terem conseguido atingir as metas estimadas para Junho de 2003, apresentam, igualmente, um ritmo de execução lento, que não lhes permitirá alcançar, dessa forma, nem as metas estimadas para 2003, nem as metas definidas para 2006. Ainda assim, apresentam um ritmo, que apesar de lento, lhes permitiria atingir as metas definidas para o final de 2003 caso não tivesse existido o atraso inicial do PO. Tal como na “Situação B1”, também aqui poderemos ser levados a pensar que as metas definidas para 2003 não se apresentam em consonância com as metas definidas para 2006, evidenciando o facto de as primeiras se encontrarem definidas de forma menos exigente que as últimas.
- **Situação C1 – Ritmo muito lento**, descreve todos os indicadores que, para além de não terem conseguido atingir as metas estimadas para Junho de 2003, apresentam, igualmente, ritmos de execução muito lentos, não lhes permitindo, mesmo sem o atraso inicial do Programa, alcançar as metas definidas para 2003 e para 2006, o que poderá indiciar, tal como acontece na “Situação A3”, uma inadequação na definição das metas ou dos próprios indicadores, face à realidade do Programa, ou alternativamente, uma fraca atracção de determinadas medidas do Programa, com reflexos nos indicadores associados a essas mesmas medidas.

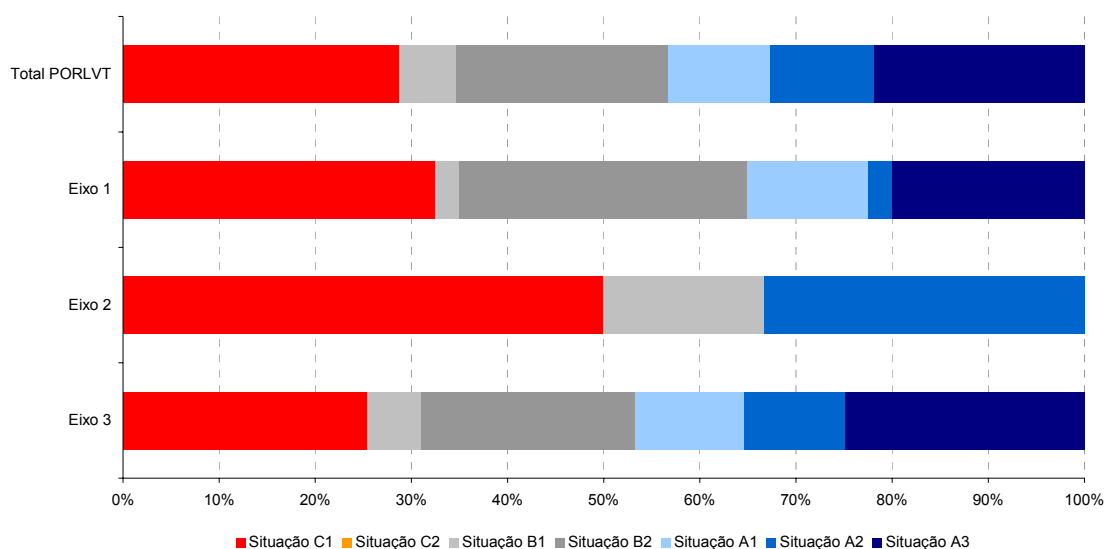
122. A verificação do nível de realização de cada um dos eixos do programa pode ser analisado através da distribuição relativa dos indicadores considerados pelas 7 situações definidas na metodologia apresentada atrás, no âmbito da tipologia de caracterização do cumprimento das metas de execução. Os resultados deste exercício são apresentados no Gráfico 16, tendo sido obtidos pelo cálculo, para cada um dos eixos, das médias das distribuições apresentadas pelos indicadores enquadrados em cada uma das medidas do respectivo eixo⁸. Para o conjunto do Programa manteve-se a mesma lógica do exercício, ou seja o peso de cada situação no total do PORLVT resulta da média das distribuições de todas as medidas.

123. No gráfico abaixo, uma análise global dos eixos permite concluir que, de uma forma geral, não existe grande distinção entre os resultados apresentados por cada um dos eixos do Programa, uma vez que em todos eles, ainda que com pesos distintos, a orientação é para que a maioria dos

⁸ O facto de se ter realizado a distribuição por eixos com base na média das distribuições de cada uma das medidas resulta do facto do número de indicadores por medida ser bastante diferenciado. Caso a classificação fosse realizada com base na situação de todos os indicadores englobados no mesmo eixo, as diversas medidas surgiam com diferentes níveis de ponderação. Recorde-se que o número de indicadores por eixo é muito diferenciado: Eixo 1 – 19 indicadores; Eixo 2 – 5 indicadores e Eixo 3 – 81 indicadores.

indicadores não tenha ultrapassado as metas definidas para o final de Junho de 2003. O Eixo 3 aparece aliás, como o que apresenta indicadores de medida em melhor situação média, uma vez que 46,7% dos valores de realização física dos indicadores de medida, deste eixo, ultrapassam as metas estimadas para Junho de 2003, diminuindo este valor para 35,0% no Eixo 1 e para 33,3% no Eixo 2.

GRÁFICO 16: GRAU DE EXECUÇÃO DOS EIXOS DO PORLVT



Fonte: Equipa de Avaliação.

124. Contrariamente, o Eixo 2 é o que apresenta o maior peso de indicadores na “Situação C1 – Ritmo muito lento”, uma vez que em média, por medida, 50% dos indicadores, não cumpriram qualquer uma das metas definidas ou estimadas, e a manter o actual ritmo não têm potencial de cumprimento de qualquer uma dessas metas. Porém, deve-se ter em conta que neste eixo apenas se consideram 5 indicadores na análise, condição que relativiza os resultados obtidos.

125. Por outro lado, é interessante verificar que, do total dos indicadores que não cumprem a meta estimada para Junho de 2003, a maioria tem potencial, a manter-se o ritmo actual, de vir a cumprir a meta de 2006. Aliás, 22,3% dos indicadores do Eixo 3 e 30,0% dos indicadores do Eixo 1, colocam-se numa posição em que o não cumprimento da meta estimada para o final de Junho de 2003 se explica pelo desfasamento no arranque do Programa. Dessa forma a manter-se o actual ritmo, aqueles indicadores cumprirão quer as metas definidas para o final de 2006, quer as metas definidas ou estimadas para o final de 2003.

126. O resultados globais para o total do PORLVT traduzem um pouco o que se passa nos diferentes eixos do Programa, uma vez que apenas 43,3% dos indicadores ultrapassam as metas estimadas

para Junho de 2003, sendo que dessas a maioria ultrapassa a meta de Junho de 2003, mas também as metas para o final de 2003 e para o final de 2006. No extremo oposto, 28,8% dos indicadores não cumpriram a meta de Junho de 2003, e a manter a mesma cadência tenderão a não cumprir qualquer uma das outras metas posteriores. Contudo, existe ainda um grande peso (22,1%) dos indicadores cujo não cumprimento da meta estimada para Junho de 2003 se fica a dever essencialmente ao atraso no arranque do Programa, uma vez que mantendo o mesmo ritmo de realização esses indicadores tenderão a cumprir a meta para o final de 2003 e para o final de 2006. É curioso o facto de não haver qualquer indicador na “Situação C2 – Ritmo lento”, em que, se não tivesse havido desfasamento no arranque do Programa, a manutenção de um determinado ritmo permitiria cumprir a meta para o final de 2003 mas não a meta para o final de 2006, sobretudo devido à menor exigência relativa da meta de 2003 do que a meta de 2006.

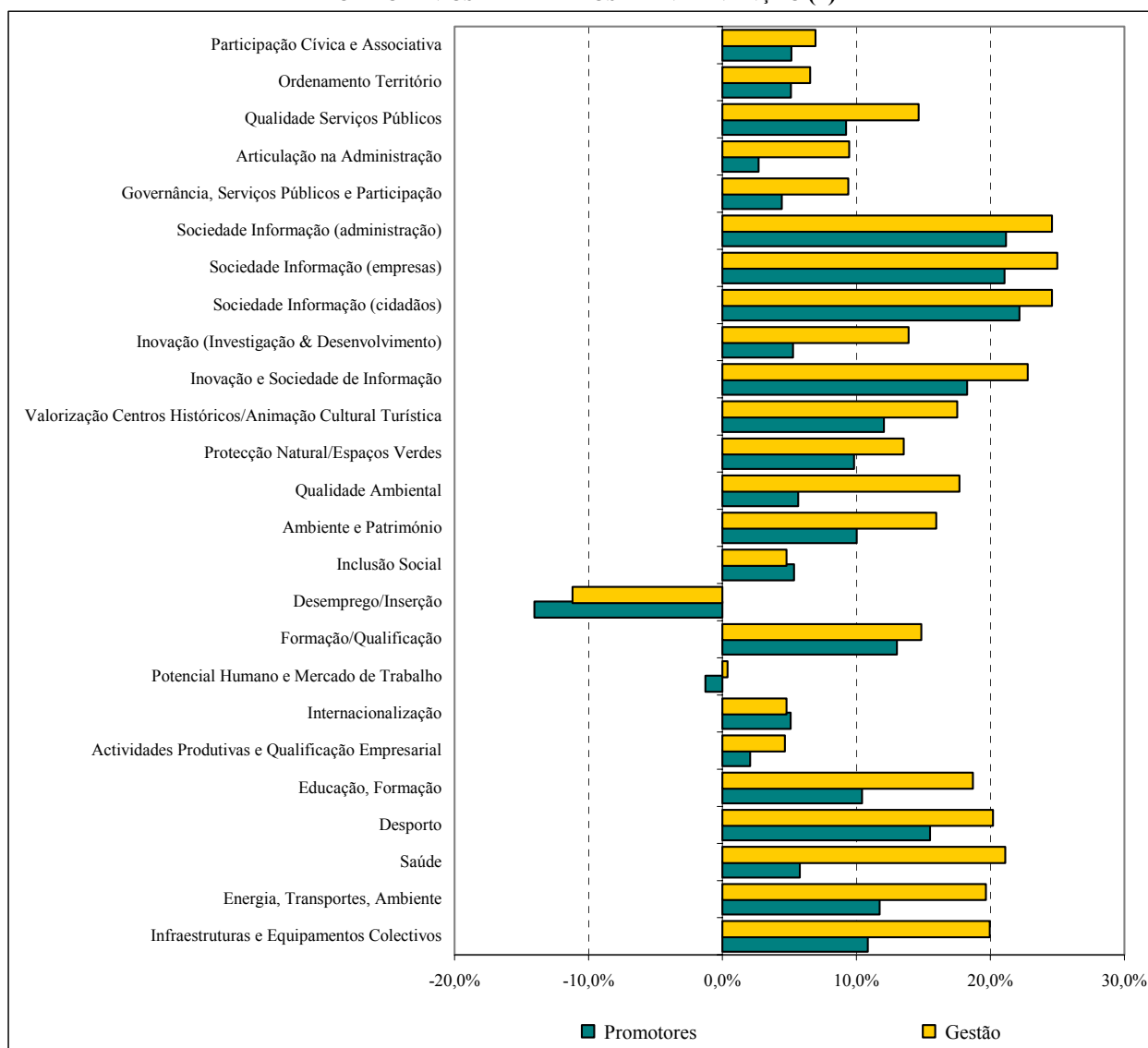
Análise dos Resultados e Efeitos Globais do Programa na Região

127. A lógica de análise ascendente dos níveis de eficácia do programa é prosseguida neste ponto através de um caminho que permite, por um lado, “trocar” uma visão centrada nos instrumentos por uma visão centrada nos objectivos, e, por outro lado, “subir” das medidas e dos eixos até ao programa, considerado no seu conjunto, para identificar e qualificar os seus principais contributos em termos da evolução da região.
128. O processo de análise ascendente da eficácia do programa é iniciado com uma articulação entre as dimensões da relevância e da eficácia, traduzida na comparação da **relevância esperada** com a **relevância revelada** à luz da execução dos projectos. O referencial adoptado para iniciar a construção da visão de conjunto dos efeitos do programa é o dos diferentes domínios temáticos de avaliação do PORLVT (infra-estruturas e equipamentos colectivos, actividades produtivas e qualificação empresarial, potencial humano e mercado de trabalho, ambiente e património, e inovação e sociedade de informação). Procede-se, assim, domínio a domínio, com base nas medidas mais relevantes e conclui-se com uma visão de síntese para o conjunto dos domínios analisados.
129. A comparação da relevância das medidas por domínios temáticos de intervenção permite, evidenciar um défice de sinergias na configuração do programa em acção que surge demasiado ancorado em intervenções bem delimitadas e pouco expressivo em intervenções transversais de banda mais larga, isto é, em termos de concepção/programação, um desenho de objectivos relativamente geral e ambicioso tende a “empurrar” para cima a relevância esperada, enquanto em termos de execução/realização, uma tipologia de projectos mais específica e limitada, tende a “puxar” para baixo a relevância revelada.

130. Os promotores de projectos parecem, assim, privilegiar a construção de equipamentos colectivos, sejam os que representam ainda uma geração de investimentos orientados para a satisfação de necessidades básicas, sejam os que representam a consolidação e desenvolvimento dessa primeira geração, em comparação com infra-estruturas e equipamentos traduzindo um padrão de vida mais elevado, com maior representatividade de bens intangíveis e com maior conteúdo de informação. Os projectos no domínio da requalificação de espaços públicos, da construção de equipamentos e das acessibilidades parecem afirmar-se com maior facilidade face aos projectos associados a outros domínios previstos no PORLVT, designadamente, os relativos ao apoio às actividades produtivas e à qualificação empresarial, à protecção do ambiente e à inovação.
131. A visão que emerge da opinião expressa na resposta aos inquéritos, quer pelos promotores, quer pelas entidades envolvidas na gestão, caracteriza-se em termos globais, por uma melhoria da situação da região no que respeita aos domínios em que a situação de partida se apresentava mais favorável, isto é, em domínios que se reportam mais explicitamente ao objectivo genérico da qualificação e valorização do território (dotação de infra-estrutura e equipamentos colectivos, valorização do património, animação cultural e turística) ou ao envolvimento na “sociedade de informação” (grau de utilização das tecnologias de informação e comunicação pelas empresas, cidadãos e administração).
132. A evolução da qualificação das pessoas e das organizações é apreciada, pelo seu lado, de uma forma bem menos expressiva, tal como já o era, na caracterização da situação de partida. Com efeito, a visão da evolução da situação económica, social e institucional da região revelada pelos inquéritos aos promotores e à gestão do programa atribui evoluções positivas muito pouco significativas (podem ser consideradas, na prática, como manutenção da situação de partida, nos seus grandes traços) aos domínios onde, precisamente, identificavam as situações menos favoráveis na altura do arranque do programa, isto é, no esforço de investigação & desenvolvimento, no dinamismo das actividades produtivas, no grau de articulação interna nas administrações públicas, no ordenamento do território e na qualidade ambiental.
133. A evolução do mercado de trabalho surge como o domínio onde convergem as opiniões reconhecendo uma degradação da situação da região em articulação, aliás, com as opiniões expressas sobre os domínios da inclusão e exclusão social, seja numa avaliação não muito favorável na situação de partida, seja no reconhecimento de uma modesta evolução favorável.
134. O contraste entre a visão dos promotores e a visão das entidades envolvidas na gestão, apesar de revelar um maior “optimismo” ao nível da gestão e um maior “pessimismo” ao nível dos

promotores, confirma, com grande nitidez, as grandes linhas, já avançadas, de caracterização da situação de partida e do sentido da evolução da situação económica e social da região.

FIGURA 8: A EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO (2000-2003): A VISÃO DOS PROMOTORES CONTRASTADA PELA VISÃO DAS ENTIDADES ENVOLVIDAS NA GESTÃO POR DOMÍNIOS DETALHADOS DE INTERVENÇÃO (*)



(*) A figura representa a evolução positiva ou negativa da situação da região entre 2000 e 2003 no domínio respectivo através da variação em percentagem da notação atribuída pelos inquiridos à situação de partida e à situação actual.

Fonte: Inquérito aos promotores do PORLVT e Inquérito à gestão do PORLVT.

135. A hipótese de trabalho que se perfila é, assim, a de uma evolução positiva, mas desequilibrada, da situação da região, tendendo, por um lado, a consolidar alguns dos seus “pontos fortes” e a manter alguns dos seus “pontos fracos” e, por outro lado, a recriar desproporções entre a expansão, mais favorável, do nível e qualidade de vida e a performance, menos favorável, das

actividades produtivas, da dinâmica empresarial e do esforço de inovação. Estes desequilíbrios e desproporções traduzem-se, na situação actual, em problemas e necessidades acrescidas em matéria de combate ao desemprego e de inclusão social.

136. A avaliação da situação actual da região e da sua evolução recente, por parte dos intervenientes na gestão e pelos promotores do programa, que foi apresentada pode, no entanto, comportar, para além da inquestionável riqueza associada ao conhecimento prático da região e do programa, um certo efeito de enviesamento benigno na avaliação da situação da região e da sua evolução. A abordagem do presente ponto é desenvolvida, assim, através da construção de um quadro síntese da evolução da situação económica e social da região de Lisboa e Vale do Tejo no período 1999-2002 (Quadro 2) que sistematiza e organiza toda a informação disponível, bem como apresenta as estimativas que se tornavam imprescindíveis, por forma a permitir avaliar o desempenho da região em termos de ritmo e qualidade do crescimento económico, em termos da demografia e do mercado de trabalho, em termos de convergência económica, nacional e europeia, e em termos de coesão social.

As grandes conclusões que se podem extrair desse quadro de síntese para situar, objectivamente, a evolução da situação económica e social da região são as seguintes:

- a) o crescimento económico global, face ao final do QCA II (1999-2002), na região foi de 6% em termos reais, induzido por uma dinâmica onde o crescimento do emprego (3,6%) se sobrepôs ao crescimento da produtividade (2,4%). Nos últimos 2 anos (2000-2002) verificou-se uma desaceleração do ritmo de crescimento e uma acentuação da sua natureza extensiva;
- b) o nível de vida real da população acompanhou sensivelmente o ritmo de crescimento económico e a sua desaceleração (5,1% de acréscimo entre 1999 e 2002, mas apenas 0,9% entre 2000 e 2002);
- c) a região confirmou o seu complexo processo de convergência económica em termos europeus, isto é, melhorou, entre 1999 e 2002, a sua posição face à média europeia em termos de produto interno bruto por habitante em € correntes em 5,7% (4,5% nos últimos 2 anos), enquanto, em termos de produto interno bruto por habitante avaliado em paridades de poder de compra, viu a sua posição face à média europeia degradar-se em 3,1% (embora com uma melhoria de 1,4% nos últimos 2 anos)⁹;

⁹ Se Portugal é o país da União mais sensível aos efeitos das sucessivas estimativas das PPS, a região de Lisboa e Vale do Tejo é, pelo seu lado, a região mais sensível. As oscilações nestas estimativas são particularmente relevantes, na análise de curto prazo, sobretudo quando, e é o caso, se verifica uma convergência rápida, mas desequilibrada, dos níveis de preços.

- d) a convergência económica, em termos nacionais, sofreu também uma evolução positiva, com a região de Lisboa e Vale do Tejo a baixar a distância do seu PIB per capita em PPS face à média do país de 36,6%, em 1999, para 34,4%, em 2002.

QUADRO 2 – QUADRO SÍNTESE DA EVOLUÇÃO SITUAÇÃO ECONÓMICA E SOCIAL DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO NO PERÍODO DE EXECUÇÃO DO PROGRAMA OPERACIONAL

Região de Lisboa e Vale do Tejo	Anos				Acréscimo global	
	1999	2000	2001	2002	1999-2002	2000-2002
Produto Interno Bruto						
PIB, preços mercado (bilhões €)	48,283	51,854	55,175	58,089		
PIB, preços mercado (bilhões €, preços 1999)	48,283	50,270	50,803	51,154		
Evolução do PIB em volume (1999=100)	100,0	104,1	105,2	106,0	6,0%	1,8%
Produtividade						
Produtividade (milhares €)	24,074	25,763	26,989	27,993		
Produtividade (milhares €, preços 1999)	24,074	24,976	24,851	24,650		
Evolução da produtividade real (1999=100)	100,0	103,7	103,2	102,4	2,4%	-1,3%
Emprego (milhares)						
Emprego	1723	1733	1760	1785		
Evolução do emprego (1999=100)	100,0	100,6	102,2	103,6	3,6%	3,0%
Nível de Vida						
PIB per capita (milhares €)	14,479	15,548	16,449	17,279		
PIB per capita (milhares €, preços 1999)	14,479	15,073	15,145	15,216		
Evolução do nível de vida real (1999=100)	100,0	104,1	104,6	105,1	5,1%	0,9%
Demografia e Mercado de Trabalho						
População (milhares)	3334,7	3335,1	3354,4	3361,8		
Evolução (1999=100)	100,0	100,0	100,6	100,8	0,8%	0,8%
Taxa de Actividade	49,7%	50,1%	50,6%	51,2%	3,0%	2,2%
Desemprego	92	83,6	90,9	112,1		
Evolução do desemprego (1999=100)	100,0	90,9	98,8	121,8	21,8%	34,0%
Taxa de Desemprego	5,6%	5,0%	5,4%	6,5%		
Convergência económica						
No espaço europeu						
PIB per capita (€, UE=100)	68,0	68,8	70,6	71,9	5,7%	4,5%
PIB per capita (PPS, UE=100)	98,4	94,1	95,0	95,3	-3,1%	1,4%
No espaço nacional						
PIB per capita (PPS, Portugal=100)	136,6	134,7	133,7	134,4	-1,6%	-0,2%
Produtividade (Portugal=100)	125,5	126,5	125,9	125,4	-0,1%	-0,9%
Peso relativo da região no país (PIB)	44,7%	44,9%	44,6%	44,7%	0,1%	-0,3%
Coesão Social						
Nível de Emprego (Portugal=100)	100,0	99,6	99,5	100,2	0,2%	0,6%
Taxa de Desemprego (Portugal=100)	126,5	125,1	131,8	128,7	1,7%	2,9%
Taxa de Actividade (Portugal=100)	98,3	98,0	97,8	98,7	0,4%	0,7%

Fonte: Estimativas da Equipa de Avaliação a partir da informação disponibilizada pelas Contas Nacionais (séries anuais e trimestrais), pelas Contas Regionais, pelo Anuário Estatístico Regional 2002 e pelo Anexos Estatísticos da “European Economy” de 2003.

- e) a convergência económica, em termos nacionais, reflecte, no entanto, uma conjuntura de maiores dificuldades da região, face à situação nacional, em termos demográficos e de mercado de trabalho. Com efeito, a região regista um aumento mais significativo da taxa de desemprego, bem como um aumento da taxa de actividade que supera, na evolução relativa face à média nacional, o aumento do nível de emprego.

QUADRO 3 – A EVOLUÇÃO RECENTE DO DESEMPREGO

Região de Lisboa e Vale do Tejo	Ano/Trimestre		Acréscimo global 2000-IV/2002
	2002	IV/2002	
Taxa de Desemprego			
Total	6,5%	7,6%	17,2%
Masculino	5,6%	6,3%	11,9%
Feminino	7,6%	9,2%	21,6%
Taxa de Desemprego (Portugal=100)			
Total	128,7	124,1	-3,6%
Masculino	134,2	126,7	-5,6%
Feminino	124,0	121,7	-1,9%

Fonte: Anuário Estatístico Regional 2002 .

137.O agravamento da situação no mercado de trabalho constitui o traço mais marcante da conjuntura em que a execução do programa se tem desenvolvido, em articulação estreita, aliás, com a forte desaceleração do ritmo de crescimento económico. Este agravamento, sendo rápido, tem sido também desequilibrado (ver Quadro 3). Com efeito, a taxa de desemprego na região, que já atingia 7,6% no IV trimestre de 2002, situava-se nos 6,3% para os homens e nos 9,2% para as mulheres. A evolução de 2002 parece, no entanto, revelar que a região já estará a dar os primeiros passos para inverter o seu posicionamento face ao resto do país (o segundo semestre de 2002 revela, apesar dum aumento do desemprego, um ritmo menos gravoso para a região).

138.Uma visão global das realizações e resultados do PORLVT foi, assim, elaborada (ver Quadro 4) tendo em atenção a articulação entre os objectivos globais do programa e os domínios de intervenção do mesmo e adoptando uma lógica de escolha de indicadores considerados mais relevantes que, sendo selectiva, procurou, também, alargar a base fornecida pelos “indicadores da reserva de eficiência”.

As grandes linhas que emergem desta visão de conjunto das realizações e resultados do PORLVT podem ser sistematizadas em torno das seguintes conclusões:

- a) O programa assume expressão com significado ao nível da articulação da qualificação dos territórios com a qualificação das pessoas, nomeadamente ao nível da dotação em infra-estruturas e equipamentos colectivos cobrindo não só uma gama alargada de necessidades

humanas e sociais, como representando, alguns deles, novos recursos de dinamização do desenvolvimento económico, social e cultural, surgindo, em contrapartida com expressão pouco significativa ao nível da qualificação das organizações onde comporta resultados modestos;

- b) O programa apresenta níveis de realização no plano das metas de resultados estabelecidas relativamente interessantes, muito embora, de um modo geral, não só a “ambição” das metas não seja muito significativa como esteja associada, de forma compreensível, ao nível de realização e cumprimento das mesmas, isto é, os níveis mais elevados de desempenho correspondem às metas menos ambiciosas;
- c) O programa terá dado um contributo interessante no plano da moderação dos efeitos de uma degradação não prevista da conjuntura económica através das suas realizações e resultados em termos de inclusão social, inserção de desempregados, apoio à criação de empregos e aos desempregados de longa duração;
- d) O programa não terá dado, em sentido inverso, nenhum contributo significativo, ao nível da qualificação do território, para a consolidação e captação directa de pólos de actividades industriais e de serviços, seja porque a média desconcentrada “economia” não veio a incluir nenhuma acção nesse sentido, como as realizações na realização de infra-estruturas para a localização industrial foram muito modestas;
- e) O programa terá tido, finalmente, expressão também interessante ao nível das acções de requalificação urbana, de recuperação e valorização do património numa perspectiva que associa a qualidade de vida com a dinamização de actividades económicas.

QUADRO 4 – UMA VISÃO GLOBAL DAS REALIZAÇÕES E RESULTADOS DO PORLVT

Objectivos, Domínios de Intervenção e Indicadores	Unidades	Valores dos Indicadores						
		Situação de Partida	2003 (a)	Metas 2006	(**)	Data de referência	Realizações e Resultados (*)	Valor
Qualificação dos Territórios								
Acessibilidades e Mobilidade								
Densidade da rede rodoviária municipal	Km/(Km ²)	1026	1041	1047	2,0%	(v. e.) 31/12/03	1041	100,0%
Qualidade de Vida / Acesso da População								
Bibliotecas	% Pop. servida	54,0%	70,0%	80,0%	48,1%	31/12/02	90,5%	129,3%
Equipamentos desportivos	% Pop. servida	55,0%	70,0%	80,0%	45,5%	(v. e.) 31/12/03	80,9%	115,6%
Sistemas de recolha e tratamento de efluentes	% Pop. servida	56,4%	73,4%	95,0%	68,4%	(v. e.) 31/12/03	75,3%	102,6%
Sistemas de recolha e tratamento resíduos sólidos	% Pop. servida	66,0%	85,0%	100,0%	51,5%	(v. e.) 31/12/03	100,0%	117,6%
Infra-estruturas de base								
Expansão da rede de gás natural	nº clientes	300372	454600	540000	79,8%	(v. e.) 31/12/03	539673	118,7%
Área localização Industrial infraestruturada	ha	187,0	205,7	250	33,7%	30/06/02	99,4	48,3%
Requalificação urbana / dinamização local								
Desenvolvimento turístico local	(b)	34,8%	37,0%	40,0%	14,9%	(v. e.) 31/12/03	37,8%	102,2%
População abrangida por acções requalificação urbana	(c)		33113	40000	1,2%	30/06/02	226779	684,9%
Área recuperada p/zonas verdes	ha		164,6	200,0			10,4	6,3%
Qualificação das pessoas								
Formação								
Activos em Formação	nº	197118	124059	154700	-21,5%	31/12/02	152196	122,7%
Funcionários da Administração Pública em Formação	nº	18954	21331	26600	40,3%	31/12/02	24105	113,0%
Formação em alternância	(d)	30834	21276	26600	-13,7%	31/12/02	21249	99,9%
Expressão do ensino secundário profissional (nível III)	(e)		1950	2800			2211	113,4%
Empregabilidade								
Expressão das medidas de apoio à criação de emprego	nº postos trab. criados	3480	4154	5180	48,9%	31/12/02	2436	58,6%
Apoio aos desempregados de longa duração	nº	4726	10946	13650	188,8%	31/12/02	14163	129,4%
Inserção de desempregados em acções de política activa	(f)	11,0%	13,0%	9,0%	-18,2%	(v. e.) 31/12/03	13,9%	106,9%
Inserção/Inclusão								
Beneficiários do RMG em inserção social	nº	2796	12630	15750	463,3%	31/12/02	5763	45,6%
Portadores de deficiência apoiados	nº	3553	7017	8750	146,3%	31/12/02	7623	108,6%
Qualificação das organizações								
Administração Pública								
Formação para o desenvolvimento na administração local	Formandos/ Efectivos (%)	24,8%	31,0%	34,9%	40,7%	31/12/02	35,3%	113,9%
Organismos com ligação à Internet	nº	119	240	260	118,5%	31/12/02	239	99,6%
Sector Privado								
Área beneficiada p/reabilitação e modernização de rega	ha		13868,9	17138,0		30/06/02	23674,0	170,7%
Área beneficiada p/emparcelamento	ha		9316,1	11512,0		30/06/02	8076,0	86,7%
Explorações Agrícolas beneficiadas p/electrificação	nº (g)		283	350		30/06/02	196	69,3%

(*) Estimativas com base em informação fornecida pela gestão do programa

(**) A "ambição" é medida pela variação em percentagem face ao valor do indicador na situação de partida

(a) Valores estimados pela equipa de avaliação sempre que não fornecidos pela gestão

(b) Freguesias com pólos de atracção turística (%)

(c) A ambição é definida pelo peso na população total

(d) Formandos em formação em alternância que tenham obtido a qualificação correspondente à formação seguida (nível II e III) (média anual)

(e) Formandos que concluíram o ensino secundário profissional com qualificação profissional de nível III

(f) Desempregados não DLD que receberam acções de política activa (%)

(g) Inclui também unidades agro-industriais

(v. e.) Valor estimado segundo a metodologia apresentada no Capítulo 9 - Reserva de Eficiência.

Valores acumulados ao longo do período de referência (situação de partida: QCA II)

Fonte: Equipa de Avaliação a partir dos documentos de programação e de dados fornecidos pela gestão do programa

9. ANÁLISE DOS INDICADORES DA RESERVA DE EFICIÊNCIA

139. Neste capítulo procede-se à avaliação do cumprimento das metas dos 28 indicadores afectos à reserva de eficiência, estruturando-se a análise em duas partes, uma referente aos 16 indicadores de realização e outra correspondente aos 12 indicadores de resultado. No entanto, se em relação à totalidade dos indicadores de realização já é possível avaliar o cumprimento das respectivas metas o mesmo não se verifica em relação aos indicadores de resultados onde a insuficiência de informação disponibilizada não permite ainda actualização da totalidade dos indicadores e a formulação de estimativas para o final de 2003.

140. A avaliação do cumprimento das metas por parte dos indicadores de realização física teve como base a metodologia indicativa do documento da Comissão de Gestão do QCA III – *Contribuição da Avaliação Intercalar para a quantificação dos indicadores da reserva de eficiência (critério de eficácia)*, o qual considera que os dados a apurar devem ter como data de referência 30 de Junho de 2003.

141. Constata-se que do conjunto de 16 indicadores de realização, 14 cumprem as metas estimadas para 30/06/2003 e 2 estão em situação de incumprimento.

- 1.1.1. – Nº de km de estradas municipais construídos, apoiados;
- 1.1.2. – Nº de equipamentos culturais construídos, apoiados;
- 1.1.3. – Nº equipamentos escolares do ensino básico construídos, apoiados;
- 1.1.4. – Nº equipamentos de lazer e desportivos construídos, apoiados;
- 1.2.1. – Nº de acções de valorização do património histórico, apoiadas;
- 1.2.2. – Nº de acções de valorização e requalificação urbana, apoiadas;
- 2.3.1. – Nº intervenções de valorização do património paisagístico, apoiadas;
- 2.3.2. – Nº áreas de lazer criadas e recuperadas, apoiadas;
- 3.1.1. – Nº médio anual de formandos em formação em alternância;
- 3.3.1. – Nº de participações em medidas de política activa de desempregados não DLD/ano (formação e estágios profissionalizantes);
- 3.9.1. – Nº de formandos;
- 3.10.1 – Extensão da rede de distribuição de gás natural - Primária+Secundária (nº de Km);

- 3.17.1.– Extensão de estradas a construir ou requalificar (nº de Km);
- 3.17.2 Nº de barcos de transporte de passageiros a adquirir.

Em situação de incumprimento, pelo contrário, encontram-se os seguintes indicadores:

- 1.4.1. – Nº médio de formandos por ano ;
- 3.18.1.– Extensão de costa a intervencionar (nº de Km).

142. Constata-se que do conjunto de 12 indicadores de resultados, os seguintes 11 indicadores cumprirão as metas estimadas para 31/12/2003:

- 1.1.1 – Densidade da rede rodoviária municipal (nº de Km/1000Km2);
- 1.1.2. – % de População servida por biblioteca;
- 1.1.3. – % de População servida por equipamentos desportivos;
- 1.2.1. – % de População servida por sistemas de recolha e tratamento de efluentes;
- 1.2.2. – % de População servida por sistemas de recolha e tratamento de resíduos sólidos;
- 1.4.1 – Taxa de cobertura (nº de formandos/nº de efectivos da administração local) (%);
- 2.3.1. – % de freguesias com pólos de atracção turística;
- 3.1.1.– Nº médio anual de formandos em formação em alternância que tenham obtido a qualificação correspondente à formação seguida (nível II e III);
- 3.3.1. – % de desempregados não DLD que receberam acções de política activa;
- 3.9.1.– Nº de formandos que concluíram o ensino secundário profissional com qualificação profissional de nível III;
- 3.10.1 – Nº de clientes totais da rede de distribuição de gás natural.

Apenas o indicador 3.18.1. – “Nº de utilizadores das infra-estruturas de apoio ao turismo de natureza” não atingirá a meta prevista.

II.C. A AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA GESTÃO DO PROGRAMA

10. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO E ACOMPANHAMENTO

143. A abordagem efectuada ao sistema de gestão e acompanhamento corresponde, no essencial, à apresentação dos seus elementos fundamentais reflectindo quer a sistematização dos documentos de referência, quer a sistematização dos resultados das entrevistas e inquéritos conduzidos junto das entidades de gestão mais relevantes, numa perspectiva articulada com a análise da eficiência do Programa.

Avaliação Global do Sistema de Gestão e Acompanhamento

144. A análise da gestão global do PORLVT permite verificar a existência de uma combinação adequada entre gestão estratégica efectuada ao nível do Gestor, coadjuvado pelos gestores de eixo – orientação para o cumprimento dos objectivos do PO –, e gestão operacional – orientação para a utilização eficiente dos recursos financeiros, físicos e humanos. Regista-se a existência de uma cadeia de responsabilidades bem definida e laços de coesão entre a equipa de coordenação do Programa, extensível à sua Estrutura de Apoio Técnico.

A capacidade de coordenação e articulação institucional (particularmente importante e exigente ao nível do Eixo 3) do Gestor do Programa é reconhecida pela generalidade dos responsáveis da gestão ao nível das medidas desconcentradas.

Da mesma forma, ao nível da gestão do Eixo 1, foi possível constatar a existência de uma liderança activa das medidas coordenadas, particularmente importante no acompanhamento da implementação dos contratos-programa assinados com as Associações de Municípios (Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo) e com a Junta Metropolitana de Lisboa, através do estabelecimento de mecanismos de concertação e de resposta aos objectivos contratualizados.

Ao nível da gestão do Eixo 2, nomeadamente da medida 2.3 – VALTEJO, regista-se a capacidade de articulação de projectos e instituições de nível supramunicipal e o permanente acompanhamento da evolução dos projectos, desde a fase de concepção até à sua plena execução física.

145. Do ponto de vista da adequação de recursos existentes para o cumprimento das responsabilidades atribuídas à Gestão do Programa, verifica-se, desde a concepção do

Programa¹⁰, a aposta em estruturas pouco numerosas. As restrições legais à contratação de técnicos (nomeadamente sobre a utilização de contratos a termo certo), resultantes das políticas de contenção da despesa pública, reduziram a capacidade de resposta da Gestão e tiveram, designadamente, consequências negativas na capacidade de recrutamento de técnicos para a EAT Controlo (cujo quadro ainda não está preenchido), limitando, assim, o potencial operacional das acções de controlo de 1º nível.

Para além destes aspectos, ao nível da gestão dos recursos foi necessário responder aos seguintes desafios operacionais:

- vi. existência de dificuldades associadas à implementação e operacionalização dos Sistemas de Informação dos Fundos (SIFEC, SIIFSE e SIADRU);
- vii. necessidade de estar em permanente articulação com as EAT das medidas contratualizadas e das medidas desconcentradas (numa fase de implementação do Programa);
- viii. necessidade de contribuir para a execução acelerada do PO resultante do processo de *phasing-out*;

o que originou, no seu conjunto, fortes pressões sobre a gestão operacional do Programa.

Com a entrada do Programa em fase de “cruzeiro” e com o aumento da execução dos projectos, regista-se a necessidade de envolver mais pessoas na realização de tarefas de acompanhamento, o que pode requerer a formação de alguns técnicos ou, em algumas áreas específicas, o recurso a técnicos especializados.

146. As tarefas de gestão corrente do Programa têm sido dificultadas pelas lacunas existentes ao nível do Sistema de Informação central dos Fundos, pela sua implementação tardia e pela falta de formação dos utilizadores. Os Sistemas de Informação dos Fundos têm sido utilizados essencialmente para a gestão do módulo de pagamentos, sendo a utilização destes sistemas, quase sempre, interpretada como mais uma formalidade/burocracia administrativa a cumprir do que como um instrumento relevante de apoio à gestão, nomeadamente na orientação da selectividade e da qualidade dos projectos e na monitorização da procura dos meios disponibilizados.

Os sistemas de informação existentes apenas parecem dar resposta às questões relacionadas com o controlo da execução física e, sobretudo, financeira dos projectos, sendo muito limitados em

¹⁰ O número de pessoas afectas à EAT da Coordenação do Programa e à EAT de Controlo foi regulado através de legislação.

relação a outras áreas fundamentais do processo de gestão do Programa, nomeadamente a análise dos prazos de tramitação associados às várias fases do ciclo do projecto e na área de avaliação de resultados e impactes.

A operacionalização tardia e a pouca formação dos utilizadores tem-se traduzido na existência de dificuldades na extracção de informação de apoio à gestão, em problemas de migração de dados, no dispêndio de um número elevado de horas no carregamento manual de dados, que, para além de constituir um factor de risco quanto à fiabilidade da informação, implica a subutilização das capacidades dos recursos humanos existentes (podendo originar desmotivação), gera ineficiências e o estabelecimento de rotinas pouco compreensíveis, tendo em consideração as capacidades tecnológicas existentes actualmente.

Devido aos atrasos na implementação dos sistemas de informação centralizados, cada Estrutura de Apoio Técnico, incluindo a da coordenação, criou o seu próprio sistema de informação, quase sempre baseado em folhas de Excel ou Access, de acordo com as suas capacidades técnicas na área de informática (em alguns casos a partir de aplicações já desenvolvidas em anteriores QCA). É a partir destas aplicações que os coordenadores das medidas e a Gestão do Programa retiram a informação que utilizam no apoio à tomada de decisão e na monitorização do PO.

A obtenção de informação centralizada de apoio à gestão e a elaboração dos “*Tableaux de Bord*” (que se afiguram, na generalidade dos casos, bem estruturados) obrigam à concentração de esforços de uma percentagem considerável dos recursos das EAT, o que penaliza a realização de outras tarefas de gestão corrente.

Tendo em consideração todas estas dificuldades, a Gestão do PO adjudicou, recentemente, o desenvolvimento de um sistema de informação para o PORLVT que tem como um dos objectivos principais a articulação com os sistemas de informação dos diversos organismos, o que terá, também, reflexos positivos na capacidade de acompanhamento dos projectos e no relacionamento com os promotores, nomeadamente na capacidade de os informar sobre a situação dos seus projectos.

A actual inconsistência a nível dos SI é um dos factores críticos determinantes da eficácia do Programa nos aspectos relacionados com a gestão e estrutura de acompanhamento, sendo por isso importante que os esforços já desencadeados produzam resultados urgentemente.

147. A experiência de contratualização do PORLVT apresenta virtualidades quer ao nível da execução, contribuindo para o potencial reforço da eficácia do Programa, quer ao nível da concertação das procuras, contribuindo para a potencial harmonização entre o nível local e

regional na relação entre projectos e objectivos, com vantagens para os promotores e para a gestão global do Programa.

A implementação dos contratos-programa (gestão técnica, administrativa e financeira de projectos), nomeadamente nas medidas 1.1, 1.2 e 1.3, tem-se revelado uma experiência positiva, promotora de mecanismos de cooperação e de parceria institucional e de aplicação do princípio da subsidiariedade, configurando um caso de “boas práticas” que deve ser continuado e desenvolvido (nomeadamente, tendo em consideração a perspectiva de no próximo período de programação poder ser dado maior ênfase à transnacionalidade da política regional comunitária, onde os princípios da subsidiariedade e das parcerias deverão sair reforçados).

A implementação do regime de contratualização com entidades relevantes a nível regional reforça a importância da actuação da Gestão do Programa ao nível estratégico, em aspectos relacionados com a prossecução dos objectivos do PO e dos seus domínios de actuação, a promoção de equidade entre sub-regiões e a articulação entre os níveis regional e sectorial.

148. A experiência de desconcentração encetada ao nível do eixo 3, apesar de registar desequilíbrios na concepção relacionados com a forma diferenciada como os vários PO sectoriais se integraram no Programa Regional, que se reflecte na capacidade de prossecução dos objectivos definidos na estratégia de desenvolvimento da região, merece, contudo, uma avaliação positiva, devendo, por isso, ser prosseguida e aprofundada.

O modelo de articulação implementado entre a administração pública regional e sectorial, que representa o aspecto mais inovador ao nível organizacional do QCA (tendo registado algumas resistências e dúvidas iniciais sobre a sua adequabilidade), provou a sua utilidade e as vantagens associadas à articulação dos domínios de intervenção sectorial no âmbito regional são, hoje, plenamente, reconhecidas. Regista-se, desta forma, a emergência de uma “nova cultura” de partilha de informação, conhecimentos e experiências e de concertação de esforços.

No âmbito desta experiência de desconcentração das intervenções sectoriais ao nível regional, regista-se a ocorrência de uma grande banda de variação, geradora de desequilíbrios, na forma e nos meios canalizados ao nível das várias medidas.

Ao nível da Gestão, este modelo de desconcentração introduz novos desafios que devem ser considerados no futuro:

- i. Ao nível estratégico, requer a integração, desde a fase de concepção do Programa, entre objectivos de desenvolvimento regional e objectivos de natureza sectorial;

- ii. Ao nível operacional, deve ser suportado por sistemas de informação que integrem, desde o primeiro momento, os serviços do gestor do Programa Regional com os coordenadores das medidas sectorialmente desconcentradas;
- iii. Ao nível do perfil do gestor, implica que, para além da capacidade técnica, exista uma boa capacidade de relacionamento inter-pessoal e de articulação institucional;
- iv. Ao nível organizacional, deve ser ponderada a criação da figura de gestor do eixo 3 que coadjuve o Gestor do Programa, à semelhança do que acontece com os eixos 1 e 2.

149. A qualidade do sistema de controlo actualmente implementado no PORLVT obedece aos princípios previstos ao nível do QCA e do PO.

A Estrutura de Apoio Técnico da coordenação do PO foi implementada no princípio de 2002, imediatamente após a publicação de legislação (RCM 172/2001, de 26 de Dezembro) que constituiu as estruturas organizacionais necessárias ao controlo de 2º nível das acções co-financiadas pelo FEDER e ao controlo de 1º nível das acções co-financiadas por intervenções operacionais regionais do QCA III.

A actuação desta EAT pauta-se pelos princípios da segregação de funções e pela articulação com o Sistema Nacional de Controlo (SNC) de forma a assegurar que os controlos realizados abrangerão, pelo menos, 5% das despesas elegíveis totais dos projectos aprovados, conforme previsto pelos regulamentos comunitários. A selecção da amostra a controlar obedece aos critérios definidos pelo SNC do QCAIII e procura ter em consideração, entre outros aspectos, para cada um dos Fundos que co-financiam o Programa, o factor de risco dos beneficiários, o montante de investimento elegível e a fase da execução do projecto.

Tendo registado limitações na capacidade de completar o quadro técnico, conforme foi acima referido, as acções de controlo têm-se verificado, essencialmente, através da contratação de auditores externos pré-qualificados pela gestão do FEDER e FSE. No âmbito da responsabilidade sobre o controlo do 1º nível, o Gestor do Programa e o Coordenador da Medida 3.15 estabeleceram um protocolo com o IFADAP relativamente à execução de auditorias de controlo sobre a parte desconcentrada do AGRIS na RLVT.

O manual de procedimentos relativo a acções de controlo, certificando os procedimentos utilizados por cada um dos Fundos Estruturais, está elaborado e enquadra a acção desta EAT.

A percentagem de despesa controlada, pelo 1º nível, para o total do PO, em 2002, foi de 6,3%, subindo esta percentagem para 8,2% quando adicionadas as acções de controlo de entidades responsáveis de nível superior. Existem, contudo, desequilíbrios na percentagem de despesa

elegível controlada em cada um dos Fundos, verificando-se que o FEDER atingiu, durante esse ano, uma taxa de 9,3%, o FSE situou-se em 2,6% e o FEOGA em 1%.

150. Ao nível dos critérios de selecção, verifica-se uma forte preocupação da Gestão na selecção de projectos em função de objectivos claramente definidos, expressa, nomeadamente, através da definição de grelhas de análise e avaliação do mérito relativo de projectos, aspecto que se afigura especialmente importante na gestão do processo de *phasing-out* da região.

Para além dos critérios de selecção previstos no Complemento de Programação, contendo “condições de acesso das entidades” e “condições de acesso dos projectos”, procura-se através do conjunto de critérios definidos na rubrica “prioridades de afectação de verbas” proceder à hierarquização do mérito relativo dos projectos candidatos à aprovação no âmbito do PORLVT.

Para além deste documento, verifica-se ao nível das medidas contratualizadas do eixo 1, que a selecção dos projectos se fez tendo como suporte a elaboração de um Plano de Acção, para cada Associação de Municípios e para a Junta Metropolitana de Lisboa, que enquadra a lista dos projectos prioritários, por medida e concelho, na estratégia de desenvolvimento regional e apresenta para cada projecto a sua programação física e financeira. Da mesma forma, ao nível da Acção Integrada VALTEJO, medida 2.3, a selecção dos projectos foi efectuada tendo por base um Programa Estratégico e Operacional.

De forma supletiva em relação aos critérios definidos no Complemento de Programação, a Gestão do Programa iniciou um processo de objectivação dos critérios associados à selecção de projectos que resultou num primeiro documento sobre “Critérios de Selecção de Projectos”, apresentado em Comissão de Acompanhamento em Junho de 2002. Este documento definiu “grelhas tipo de avaliação de projectos”, para diversas medidas do PO, cuja aplicação foi testada durante um período experimental de seis meses. Os ajustamentos efectuados encontram-se actualmente explicitados num novo documento que foi aprovado em Abril de 2003. Este documento, para além de descrever os critérios de avaliação e os factores de ponderação associados à selecção dos projectos a analisar, medida a medida, no âmbito do PO, para as medidas do eixo 1 e 2, apresenta também os critérios de selecção das medidas do eixo 3, não só os expressos ao nível do Complemento de Programação, mas também os regulamentos específicos actualmente em vigor.

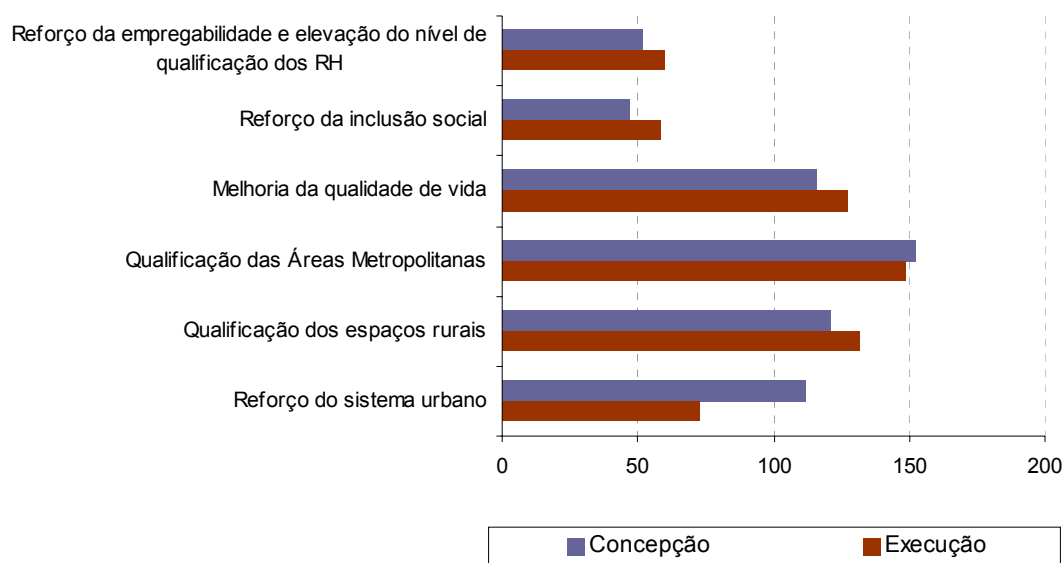
Todavia, apesar deste processo de objectivação gradual dos critérios de selecção para o conjunto das medidas em que os promotores são agentes da administração pública, verificou-se, para o conjunto restrito de medidas a que se podem candidatar promotores privados (algumas medidas do FSE e algumas acções da medida 3.15 do FEOGA), a aplicação, desde o início do PO, de uma grelha objectiva de critérios de selecção, consagrada legalmente.

III PARTE – O CONTRIBUTO DO PROGRAMA PARA OS GRANDES OBJECTIVOS E PRIORIDADES NACIONAIS E COMUNITÁRIAS

11. A CONTRIBUIÇÃO DO PORLVT PARA A CONCRETIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS DO QCA EM PORTUGAL

151. Tendo em consideração a execução financeira, o PORLVT contribuiu sobretudo para o objectivo do QCA “Qualificação das áreas metropolitanas”, tendo também gerado um impacto acrescido sobre a qualificação dos espaços rurais e a melhoria da qualidade de vida. A contribuição para os outros objectivos do QCA (Reforço da empregabilidade e elevação do nível de qualificação dos recursos humanos, reforço da inclusão social e reforço do sistema urbano) foi menos intensa podendo-se afirmar que o impacto do programa terá sido claramente inferior (Gráfico 17).

GRÁFICO 17: CONTRIBUIÇÃO DO PORLVT PARA OS OBJECTIVOS DO QCA (CONCEPÇÃO *VERSUS* EXECUÇÃO, EM ÍNDICE)



152. A comparação do impacte potencial (ao nível da concepção) com o impacte efectivo (face à execução financeira) do Programa revela, no entanto, que, até à data, o contributo do PORLVT para o QCA foi superior ao inicialmente concebido para os objectivos de reforço da inclusão social, melhoria da qualidade de vida, qualificação dos espaços rurais e reforço da empregabilidade e claramente inferior no que se refere ao reforço do sistema urbano. A menor

contribuição do Programa para este último objectivo pode ficar a dever-se ao facto de algumas das realizações neste domínio ainda não terem sido aprovadas ou se encontrarem ainda em curso e, como tal, apresentarem taxas de realização relativamente mais baixas.

153. Os principais impactes específicos que estiveram na origem do contributo do programa para os objectivos do QCA, representando cerca de metade desse contributo, são os seguintes: Construir/ melhorar a rede de infra-estruturas e equipamentos, Melhorar a dotação e o acesso a infra-estruturas e equipamentos especializados, Melhorar as acessibilidades internas e externas, Melhorar acessibilidades interurbanas e Reabilitar e revitalizar as áreas centrais.

12. QUALIDADE DA INTEGRAÇÃO DAS GRANDES PRIORIDADES HORIZONTAIS AO NÍVEL COMUNITÁRIO

154. As orientações para a avaliação intercalar do PORLVT identificam cinco prioridades horizontais a analisar: ambiente, igualdade de oportunidades, sociedade de informação, desenvolvimento local e emprego. Embora a relevância destes cinco domínios não suscite dúvidas, levanta-se, desde logo, o problema de eles não terem sido explicitamente identificados como prioridades horizontais no texto do PO e, por isso, não terem sido identificados indicadores susceptíveis de garantir a sua monitorização.
155. A avaliação intercalar do PO acolhe a apreciação das cinco prioridades horizontais referidas, organizando a análise da seguinte forma: **(a)** apresentação de cada uma das prioridades horizontais; **(b)** expressão das questões ligadas às prioridades horizontais no diagnóstico do PORLVT – de que modo emergem estes itens na matriz SWOT; **(c)** ligação entre as prioridades horizontais e os objectivos do PORLVT (nomeadamente com os objectivos das medidas) tendo em atenção as tipologias de projectos definidas para cada medida; **(d)** contributo dos critérios de selecção para as prioridades horizontais; e **(e)** contributo dos projectos para as prioridades horizontais na óptica dos responsáveis pela gestão do PO.
156. No que respeita à presença das prioridades horizontais no diagnóstico e nos objectivos das medidas do PORLVT, estas prioridades apresentam situações muito distintas: o desenvolvimento local e o ambiente são dois domínios largamente contemplados no diagnóstico e frequentemente incluídos nos objectivos das medidas; o reforço da empregabilidade surge como um compartimento relevante mas com excessiva autonomia no quadro do PO, em articulação estreita com as políticas de emprego nacionais e europeias e pouco articulado com as especificidades regionais; a promoção da igualdade de oportunidades e o desenvolvimento da sociedade da informação são domínios insuficientemente focados no diagnóstico e pouco contemplados ao nível das medidas.
157. A análise ao nível do diagnóstico e da estratégia do programa revelam as seguintes especificidades para cada uma das prioridades analisadas:
- **Desenvolvimento Local:** esta prioridade assume uma natureza transversal face às restantes prioridades horizontais, especialmente face ao Emprego e ao Ambiente. Este carácter transversal é confirmado pela leitura da matriz SWOT, uma vez que a prioridade “desenvolvimento local” emerge com muita frequência no diagnóstico do PO associada a diversos domínios temáticos.

Dando em parte resposta ao diagnóstico, os objectivos do PORLVT incluem um leque amplo de propósitos directamente associados à promoção do desenvolvimento local.

- **Protecção Ambiental e o Desenvolvimento Sustentável:** as preocupações ambientais estão bem presentes no diagnóstico que sustentou o PORLVT, atravessando as várias dimensões e os diversos itens da matriz SWOT. Tanto ao nível do desígnio ou finalidade crucial do Programa, como ao nível das suas prioridades estratégicas, o PORLVT inclui uma referência explícita ao pilar fundamental da nova visão, integrada e complexa, da política de ambiente comunitária, que é, como se sabe, o desenvolvimento sustentável, revelando expressamente a preocupação de atribuir à prioridade “ambiente” um lugar de destaque.
- **Promoção da Igualdade de Oportunidades:** as questões relacionadas com a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres não surgem com frequência no diagnóstico da Região e nunca assumem uma forma explícita. Também no campo dos objectivos, os propósitos ligados à promoção da igualdade de oportunidades são escassos. Mais, quando surgem equacionados de forma explícita, não são, no geral, suficientemente concretizados, nomeadamente ao nível das tipologias de projectos.
- **Reforço da Empregabilidade:** existe uma clara articulação entre as questões associadas à prioridade horizontal emprego e o diagnóstico efectuado para a Região, embora essa ligação nem sempre transpareça de forma muito clara na matriz SWOT, que surge nos documentos de programação, provavelmente porque as entradas dessa matriz neste domínio são mais motivadas pela identificação de aspectos que constituem factores mais relevantes nos territórios específicos, do que por uma análise global das problemáticas do emprego, na medida em que se reconhece igualmente que o diagnóstico efectuado ao nível do QCA revela uma grande similitude de problemas e debilidades nas diferentes regiões.

Há, igualmente, uma estreita ligação entre um conjunto de medidas do PO e a EEE na medida em que o mesmo incorpora a operacionalização na Região das medidas contempladas no Plano Nacional de Emprego, nomeadamente no âmbito das diversas medidas financiadas pelo FSE. Este facto não é de estranhar até porque aquele Fundo constitui, à escala da UE, o instrumento fundamental de prossecução dos objectivos da EEE.

Os objectivos específicos das medidas referidas contemplam, na sua generalidade, a prossecução de directrizes europeias de emprego, garantindo a articulação entre as acções financiadas pelo PO e a implementação daquela Prioridade.

- **Sociedade de Informação** - a Sociedade de Informação não é referida de forma muito explícita na SWOT inicial. Contudo, a referência à oportunidade oferecida pelo “potencial de crescimento das

actividades terciárias associadas aos serviços informáticos, produção de software e conteúdos audiovisuais” pode ser tomada como uma referência indirecta à Sociedade de Informação. Também a ameaça “incapacidade para favorecer o investimento maciço na digitalização da cidade, continuando a considerar exclusivamente as obras públicas tradicionais como investimentos infraestruturais chave” pode ser tomada como uma indicação do défice de compromisso da AML com as tecnologias associadas à sociedade de informação.

Na estratégia da região, o eixo 3 refere, contudo, a necessidade de reforçar a presença da região nas redes globais de informação, comunicações, transportes, comércio e investimento; ou seja, contém, de forma explícita, uma referência às redes globais de comunicação que estão na base da sociedade de informação.

Quanto à estratégia do programa PORLVT, esta parece não incluir as preocupações gerais da estratégia da região no que respeita ao reforço nas redes globais de comunicação, uma vez que não torna explícitos os objectivos e estratégias que decorrem da prioridade horizontal Sociedade de Informação.

158. A avaliação das prioridades horizontais na óptica dos critérios de selecção de candidaturas e no âmbito da apreciação dos contributos dos projectos efectuada pelos responsáveis pela gestão do PO vem confirmar essa forte distinção entre as várias prioridades. De facto, apenas o desenvolvimento local e a protecção ambiental/desenvolvimento sustentável surgem efectivamente com um carácter horizontal. As restantes prioridades, especialmente o reforço da empregabilidade e o desenvolvimento da sociedade da informação, surgem em “nichos” de medidas específicas e não atravessam, na realidade, a estrutura do PO.

13. CONTRIBUTO DO PORLVT EM TERMOS DE VALOR ACRESCENTADO COMUNITÁRIO

159.O conceito de “valor acrescentado comunitário”, nascido timidamente no seio das regras de “prestação de contas” envolvendo a execução orçamental da política regional e de coesão, tem vindo a ganhar forma e relevância explícitas, nomeadamente no quadro do debate sobre a reforma dos fundos estruturais, pressionado, em grande parte, pelo novo quadro criado pela articulação entre o aprofundamento (implicando novas “regras de jogo” no plano micro e macroeconómico com a realização do mercado interno e da união económica e monetária e com a adopção do pacto de estabilidade e crescimento) e o alargamento (implicando maior dimensão, diversidade e heterogeneidade com a incorporação de novos Estados Membros no Báltico, da Europa central e oriental e no mediterrâneo).

160.A existência de um desfasamento temporal significativo entre a adopção das políticas e a verificação dos resultados e impactos conduz esta componente de avaliação (valor acrescentado comunitário), em qualquer avaliação intercalar, a privilegiar o respectivo desenvolvimento metodológico e a montagem do sistema de indicadores mais adequado. O exercício de avaliação propriamente dito surge, assim, como um análise de natureza mais qualitativa, focalizando a informação e os resultados obtidos segundo este prisma de análise.

161.O “valor acrescentado comunitário”, correspondendo, no essencial, ao que foi possibilitado, facilitado ou melhorado pelo enquadramento comunitário ou, no limite, ao que não poderia ter sido realizado sem esse enquadramento, coloca, no plano das metodologias da sua avaliação, duas questões relevantes, associadas às **externalidades** (efeitos de “*spill-over*”) e à **dosagem** das intervenções (fenómenos de “*overshooting*”), que importa tratar adequadamente.

- Em primeiro lugar, encontra-se a articulação entre os espaços de produção de resultados dos programas e projectos, na medida em que existem formas particulares de “solidariedade” e “oposição” (sinergias positivas e negativas) na prossecução dos grandes objectivos e prioridades à escala regional, nacional e comunitária, com reflexos nos processos de convergência regional e nacional no seio da União Europeia.

Com efeito, as maiores (menores) performances em termos de eficiência e eficácia, ou em termos de pertinência e sustentabilidade, ou, ainda, em termos de integração das dimensões transversais, traduzem necessariamente “externalidades” ou efeitos de “*spill-over*” positivos (negativos) sobre as outras escalas (regional → nacional, nacional → regional, regional → comunitária, comunitária → regional, nacional → comunitária ou comunitária → nacional).

A consideração da gestão das externalidades, no quadro da análise do “valor acrescentado comunitário”, deve ser explicitada por referência aos **grandes objectivos globais** à escala da União Europeia e à sua sustentabilidade, nomeadamente a competitividade e a coesão económica e social, enquanto grandes referências da afirmação externa e interna do projecto europeu.

- Em segundo lugar, encontra-se a articulação entre os processos de formulação e condução das políticas estruturais, onde se enquadram os programas e projectos viabilizados, na medida em que existem dificuldades importantes no terreno da articulação entre os múltiplos níveis de “governância” que configuram os esforços públicos, e destes com os contributos da esfera privada, que podem conduzir a fenómenos de desequilíbrio (“*overshooting*”) na dosagem das intervenções (forma e dimensão dos recursos afectos aos objectivos).

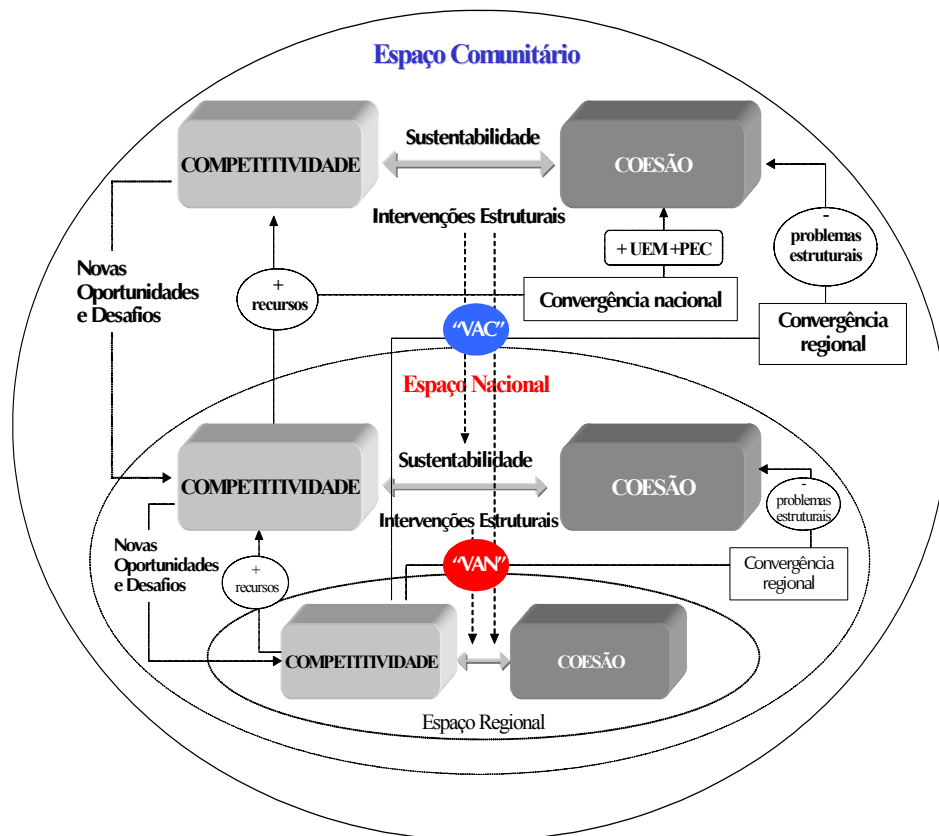
Com efeito, a integração das duas dimensões – **prioridades comunitárias** que se expressam em domínios **transversais** de intervenção prosseguidos pelas autoridades comunitárias, nacionais e regionais e **grandes objectivos globais** que se expressam com relevância nos planos supra-nacional (União), nacional (Estados Membros) e infra-nacional (regiões) – não é tarefa nem simples, nem fácil, quando encarada na perspectiva da coordenação das intervenções induzidas pelas políticas estruturais, exigindo uma identificação rigorosa das cadeias de impacto, das influências recíprocas e dos efeitos indirectos e induzidos.

162. O contributo do PO para o Valor Acrescentado Comunitário, identificado a partir da análise da eficácia de conjunto do Programa para os **grandes objectivos de natureza nacional e comunitária**, manifesta-se nos seguintes resultados:

- desempenho claramente positivo na articulação dos objectivos de qualificação do território e das pessoas, com expressão, sobretudo, na qualidade de vida e no desenvolvimento local através da melhoria da dotação em infra-estruturas e equipamentos colectivos cobrindo não só uma gama alargada de necessidades humanas e sociais, como representando novos recursos de dinamização do desenvolvimento económico, social e cultural;
- expressão também interessante ao nível das acções de requalificação urbana, de recuperação e valorização do património numa perspectiva que associa a qualidade de vida com a dinamização de actividades económicas;
- resultados obtidos na estruturação da região e no desenvolvimento do potencial humano surgem como podendo minorar o desequilíbrio apontado entre objectivos mais conseguidos e menos conseguidos;

- contributo interessante no plano da moderação dos efeitos de uma degradação não prevista da conjuntura económica através das suas realizações e resultados em termos de inclusão social e (re)inserção no mercado de trabalho.

FIGURA 9: AS ARTICULAÇÕES DAS INTERVENÇÕES ESTRUTURAIS NOS GRANDES ESPAÇOS DE REFERÊNCIA – COMUNITÁRIO, NACIONAL E REGIONAL – À LUZ DOS GRANDES OBJECTIVOS DE COMPETITIVIDADE E COESÃO



163. A análise dos **critérios de natureza financeira** não exige, ao nível da presente avaliação intercalar, grande desenvolvimento, dada a verificação do princípio da adicionalidade e a reduzida expressão do critério da alavanca financeira quer ao nível da programação, quer, sobretudo, ao nível da execução.

164. No que respeita aos **critérios associados à influência dos métodos comunitários**, pode considerar-se que a influência foi significativa e positiva em três planos principais, isto é, no plano da estrutura de programação adoptada (organização e horizonte temporal das intervenções), no plano da integração no diagnóstico, na formulação das acções e na definição dos critérios de selecção de elementos explícitos associados às prioridades horizontais comunitárias e no plano da adopção de regras de objectividade, prestação de contas e transparência (mecanismos de gestão, acompanhamento, controlo e avaliação), por outro lado.

165.No plano dos critérios associados à influência dos métodos comunitários importa, sobretudo, valorizar a experiência de **contratualização** ensaiada pela gestão do programa que, devendo ser inserida na lógica mais geral do desenvolvimento de **parcerias** alargadas, se assume como um caso de “boas práticas” gerado no seio do programa, cujo valor seria seguramente muito importante se a fase final de execução do PORLVT viesse a consagrar a sua consolidação e extensão, nomeadamente em termos de parceria entre o sector público e o sector privado.