

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

RELATÓRIO FINAL

METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

VOLUME COMPLEMENTAR I

OUTUBRO DE 2003



FICHA TÉCNICA

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

Outubro 2003

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

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

Metodologia da Avaliação

VOLUME COMPLEMENTAR I

ÍNDICE

FICHA TÉCNICA	I
ÍNDICE.....	III
ÍNDICE DE FIGURAS	V
METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO INTERCALAR: PRINCÍPIOS ORIENTADORES, DESENHO METODOLÓGICO E MODELO ORGANIZACIONAL.....	1
1. OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	1
1.1. A concepção das intervenções financiadas pelos fundos estruturais como exercícios de política económica.....	3
1.2. Questões chave e o papel específico das avaliações intercalares	6
2. A METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO INTERCALAR DO PORLVT.....	9
2.1. A lógica vertical de avaliação polarizada pelo ciclo de vida da intervenção.....	10
2.2. A lógica horizontal de avaliação polarizada pela competitividade e coesão territoriais	21
2.3. Um quadro de referência para avaliação dos indicadores.....	27
3. A ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHOS DE AVALIAÇÃO.....	33
3.1. avaliação da qualidade da formulação estratégica do PO	34
3.2. Avaliação dos efeitos do programa em acção.....	50
3.3. contributo do programa para os grandes objectivos e prioridades nacionais e comunitárias	57
3.4. avaliação da qualidade de gestão do programa	67
4. O SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE SUPORTE À AVALIAÇÃO	69
4.1. Sistema de Informação de Apoio à Gestão do PORLVT	70
4.2. Sistema de informação de “follow-up”	71
4.3. Sistema de observação de experiências relevantes e fontes de informação estatística secundárias	74

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1-1 Sequência lógica das intervenções comunitárias	5
Figura 1-2 O ciclo de vida do programa e a segmentação dos seus objectivos	6
Figura 1-3 Questões fundamentais da avaliação de programas e intervenções públicas	7
Figura 2-1 Abordagem metodológica proposta.....	10
Figura 2-2 Um Quadro Global para Estudos de Avaliação: Conteúdo, Dimensões e Instrumentos	11
Figura 2-3 Articulação dos elementos a considerar nas questões de avaliação	12
Figura 2-4 Avaliação da Concepção e da Estratégia do Programa – Relevância.....	13
Figura 2-5 Avaliação da Concepção e da Estratégia do Programa – Pertinência	14
Figura 2-6 Avaliação das Realizações e Efeitos do Programa – Coerência Interna	15
Figura 2-7 Avaliação das Realizações e Efeitos do Programa – Coerência Externa	16
Figura 2-8 Avaliação das Realizações e Efeitos do Programa – Eficácia.....	18
Figura 2-9 Avaliação do Impacto Global na População Alvo - Sustentabilidade.....	19
Figura 2-10 Avaliação do Impacto Global na População Alvo – Utilidade.....	20
Figura 2-11 Introdução dos domínios temáticos da avaliação.....	22
Figura 2-12 Domínios Prioritários de avaliação de horizontal –territorial.....	27
Figura 2-13: Indicadores do programa e articulação dos níveis de programação	31
Figura 3-1 Articulação metodológica: identificação do PO	34
Figura 3-2 Articulação metodológica: relevância/pertinência do diagnóstico	37
Figura 3-3 Articulação metodológica: coerência do PO.....	41
Figura 3-4 Articulação metodológica: pertinência dos indicadores	46
Figura 3-5 Exemplificação de ficha do <i>tableau de bord</i>	49
Figura 3-6 Articulação metodológica: adesão e selectividade do programa	50
Figura 3-7 Articulação metodológica: eficiência do PO.....	54
Figura 3-8 Articulação metodológica: eficácia do PO.....	55
Figura 3-9 Articulação metodológica: impactos e contributos para os objectivos do QCA.....	57
Figura 3-10 Articulação metodológica: integração das prioridades horizontais.....	60
Figura 3-11 A integração das dimensões e prioridades comunitárias	61
Figura 3-12 Articulação metodológica: contributo para o valor acrescentado comunitário.....	64
Figura 3-13 Articulação metodológica: Reserva de eficiência.....	66
Figura 3-14 Articulação metodológica: sistema de gestão e acompanhamento.....	67
Figura 4-1 Sistema de Informação para avaliação intercalar do PORLVT	70
Figura 4-2: Concelhos seleccionados para os estudos de caso	73
Instrumento Metodológico nº 1 Matriz de avaliação da relevância do po para os domínios de análise	36
Instrumento Metodológico nº 2 Matriz de (re)apreciação do diagnóstico inicial do PO.....	39
Instrumento Metodológico nº 3 Matriz de identificação dos tipos de estratégia adoptados no PO.....	40
Instrumento Metodológico nº 4 Árvore de objectivos	43
Instrumento Metodológico nº 5 Matriz de Análise Estrutural	44
Instrumento Metodológico nº 6 Matriz de influências recíprocas entre os objectivos estratégicos globais do QCA III e os objectivos do PORLVT	45
Instrumento Metodológico nº 7 Análise da qualidade e pertinência dos indicadores.....	48
Instrumento Metodológico nº 8 Procedimentos para a tipificação dos projectos	52

Instrumento Metodológico nº 9 Análise da selectividade.....	53
Instrumento Metodológico nº 10 Análise da execução física e financeira	56
Instrumento Metodológico nº 11 Modelização macroeconómica para a avaliação de impactes	58
Instrumento Metodológico nº 12 Guião das questões a focar no âmbito da avaliação da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.....	62

METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO INTERCALAR: PRINCÍPIOS ORIENTADORES, DESENHO METODOLÓGICO E MODELO ORGANIZACIONAL

1. Este documento corresponde ao Volume Complementar I da Avaliação Intercalar do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (PORLVT) e apresenta de forma detalhada a **Metodologia de Avaliação Intercalar do PORLVT**.

1. OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

2. Os desafios actuais colocados às políticas públicas têm vindo a acentuar a relevância de um adequado tratamento da complexidade, dos problemas, necessidades, oportunidades e ameaças a enfrentar, da qualidade, dos instrumentos, soluções e iniciativas a utilizar ou desenvolver, e da sustentabilidade intertemporal e interdimensional, dos resultados, efeitos e impactos a produzir ou controlar.
3. O tempo das políticas públicas do presente encontra-se cada vez mais distante de um tempo anterior caracterizado por respostas prioritariamente quantitativas a problemas predominantemente simples, organizadas num horizonte temporal limitado e num quadro de sistemas relativamente fechados (nomeadamente no que respeita às articulações entre o económico, o social e o ambiental).
4. O sector público tem manifestado, nos anos mais recentes, uma tendência reformista no sentido da passagem de uma visão administrativa a uma óptica de gestão. O “new public management” (OCDE, 1994¹) incide especialmente na qualidade dos serviços prestados, na introdução de indicadores e medidas de desempenho, na integração dos princípios da competitividade e no uso eficaz e eficiente dos recursos mobilizados. É no quadro deste novo modo de entender a administração pública, cujas orientações e estratégias traduzem claramente os ensinamentos do sector privado, que a avaliação de políticas, de programas e de projectos desenvolvidos na base de recursos públicos ganha uma relevância crescente.

¹ OCDE (1994), La gestion des performances dans l’administration: mesures des performances et gestion axées sur les resultants, Public Management Service (PUMA), Paris.

5. Não tem sido fácil, contudo, implementar uma cultura de avaliação. Este exercício tem gerado muitas resistências, sendo entendido frequentemente como um tributo a pagar pelos apoios financeiros. Esta relutância parece decorrer, por um lado, do facto de, por esta via, ser restringida a margem de manobra dos agentes responsáveis pelas políticas, programas ou projectos e deles se sentirem expostos e vulneráveis perante uma apreciação exterior que inevitavelmente lhes condiciona a liberdade de acção. Por outro lado, e porque se trata de uma prática relativamente recente, os exercícios de avaliação têm reproduzido, em larga medida, os ensinamentos oriundos de dois domínios em que há longo tempo se desenvolve este tipo de procedimentos – o ensino e a saúde, prevalecendo uma óptica de “passagem/reprovação” ou de “saudável/doente”, ou seja, a avaliação tem correspondido, em muitos casos, a juízos finais sobre acções.
6. Apesar de os agentes (públicos e privados, gestores e beneficiários) se mostrarem cada vez mais sensibilizados para a mais valia das avaliações e de serem cada vez mais as referências ao facto das intervenções públicas, por um lado, utilizarem recursos que os cidadãos e os agentes económicos e sociais disponibilizam e relativamente aos quais “exigem, de forma cada vez mais explícita e generalizada, contrapartidas efectivas em termos de bens e serviços a que atribuam interesse colectivo” e, por outro lado, integrarem “formas organizativas nas quais os cidadãos e os agentes económicos e sociais desejam participar”⁽²⁾, há ainda um longo caminho a percorrer no sentido de multiplicar o valor acrescentado destes exercícios. Este percurso passa pelo desenvolvimento de três dimensões que constituem, a base do salto qualitativo que os estudos de avaliação devem dar no sentido de fortalecerem o seu reconhecimento, promovendo a sua utilidade social.
- **A identificação do interesse colectivo.** A noção de interesse colectivo corresponde basicamente ao conjunto de necessidades e problemas em torno dos quais existe um consenso da comunidade, devendo idealmente constituir o centro dos objectivos das políticas e programas que mobilizam recursos públicos. A ideia ampla de interesse geral consagrada no Tratado de Amesterdão (art. 7D) ajuda a consubstanciar o conceito, ligando-o à concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos e ao desenvolvimento do modelo democrático europeu, configurado, apesar das especificidades nacionais, regionais e locais, no quadro de um importante conjunto de valores partilhados que se sobrepõe ao interesse imediato e individual.
 - **A abertura a uma efectiva participação dos agentes e actores.** A avaliação de políticas, de programas ou de projectos só atinge plenamente os seus objectivos se der lugar a exercícios de auto-avaliação conduzidos de modo rigoroso e objectivo. Na realidade, o rumo das acções só é corrigido

² Citações de Comissão de Gestão do QCA III, Guia para a Avaliação do QCA III, 2001, p.7

quando o “timoneiro” acredita que existe um percurso mais adequado do que aquele que vinha seguindo. Para atingir essa meta, a avaliação deve constituir-se como uma oportunidade privilegiada de participação e de debate que garanta a todos os *stakeholders* a possibilidade de apresentarem as suas razões e argumentos, de obterem informação e de influenciarem o sentido da mudança (Maria Angeles Diez, 1999⁽³⁾). Cada vez mais se torna claro que os processos que conduzem ao acréscimo da eficácia das acções não residem na imposição de modelos e normas, mas sim na negociação, na cooperação e na reciprocidade.

- **A valorização da aprendizagem associada ao processo de avaliação.** A avaliação não deve ter apenas como horizonte um capítulo final, semelhante à foz onde desagua a água de um rio, que normalmente se designa “conclusões e recomendações”. Indo ao encontro das soluções encontradas no campo da educação, os avaliadores não podem encarar-se ou ser entendidos como os detentores da verdade, por isso, para além da participação, devem valorizar igualmente os processos de aprendizagem baseados numa permuta de saberes entre aqueles que estão no terreno a executar uma acção concreta, os que definem as estratégias e as regras e os que aplicam conceitos e metodologias para avaliar as estratégias, as regras e as acções. É na base desse intercâmbio que se constroem novos saberes e que se dá lugar à inovação. A avaliação não deve ser uma lição, mas, em vez disso, um exercício de organização e sistematização de dados e de saberes sobre os quais promove uma reflexão, tendo como base de partida um conjunto articulado e coerente de princípios, conceitos e métodos e como meta a identificação de caminhos mais adequados para garantir o “*social betterment*” (Gary Henry, 2000⁽⁴⁾).

1.1. A CONCEPÇÃO DAS INTERVENÇÕES FINANCIADAS PELOS FUNDOS ESTRUTURAIS COMO EXERCÍCIOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

7. Os serviços da Comissão organizaram um conjunto de documentos de trabalho de natureza metodológica⁵ onde o alcance e conteúdo dos trabalhos de avaliação são desenvolvidos em

³ Maria Angeles Diez (1999), “How to improve evaluation practice? From traditional to participatory evaluation”, Regional Studies Association International Conference – Regional Potentials in an Integrated Europe, Bilbao.

⁴ Gary HENRY (2000), “Using evaluation findings for policy: a realist perspective”, European Evaluation Society - Fourth Conference, Lausanne.

⁵ Veja-se, nomeadamente, MEANS (1998), Evaluation of Socio-economic Programmes: Selecting and Using Indicators for Monitoring and Evaluation, MEANS Collection Vol. 2, Outubro e Indicadores de acompanhamento e avaliação: uma metodologia indicativa, Novo período de programação 2000-2006: Documentos de trabalhos metodológicos - documentos de Trabalho nº 1 a 3.

- extensão e profundidade, constituindo, obviamente, um elemento central no quadro de referência para a metodologia de trabalhos a desenvolver.
8. O quadro fixado para os trabalhos de avaliação deve ser enquadrado, em termos mais gerais, nas ferramentas conceptuais da metodologia da política económica ⁽⁶⁾, 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.
9. A preparação, decisão, execução e avaliação de programas e políticas públicas pode e deve, neste quadro, valorizar duas lógicas diferenciadas, privilegiando, alternadamente, os dois pólos referidos, isto é:
- uma **lógica descendente (“top-down”)**: caminho hierárquico de desagregação e decomposição dos grandes fins e objectivos a prosseguir, através da organização coerente de um desdobramento rigoroso numa sequência descendente relacionando objectivos globais, objectivos específicos e objectivos operacionais;
 - uma **lógica ascendente (“bottom-up”)**: caminho de coordenação, convergência e reunião dos meios, recursos financeiros, humanos, técnicos e organizacionais (inputs), na produção de resultados (outputs) e, através de mecanismos mais directos ou indirectos, mais curtos ou mais longos (efeitos directos, indirectos e induzidos), de impactos (parciais/específicos ou globais) nos objectivos/fins prosseguidos.
10. A adopção destas orientações implica necessariamente uma reflexão aprofundada sobre o seu conteúdo e a forma de o operacionalizar, prática que deve estar presente nos diversos passos que compõem o exercício de avaliação, e que claramente se assume no presente exercício. A abordagem metodológica a adoptar deve, neste contexto, articular-se com uma concepção da função de avaliação capaz de :
- responder às exigências de, através da pluridisciplinaridade científica e técnica das abordagens e instrumentos utilizados, de **rigor e objectividade**, através da construção de indicadores adequados aos diferentes planos da avaliação (nomeadamente no que respeita aos processos de “medição” das

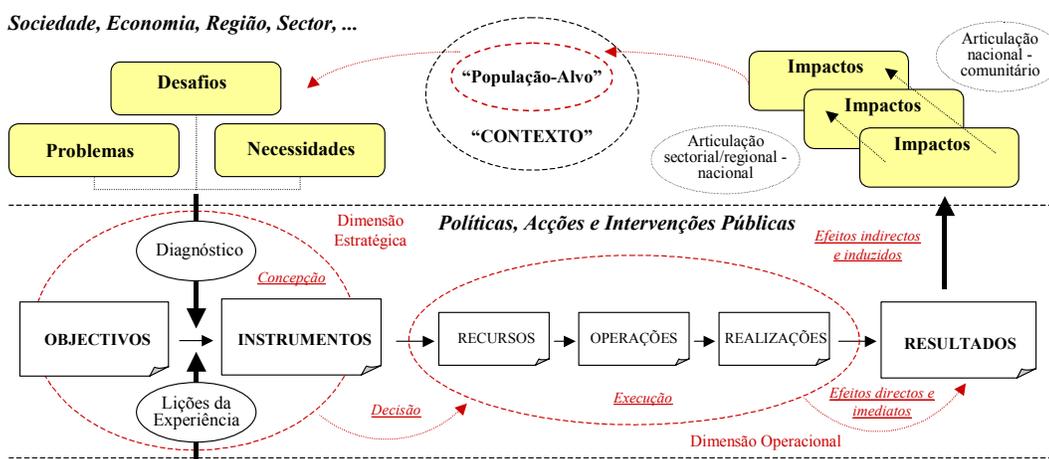
⁶ Nomeadamente nos desenvolvimentos da contribuição fundadora de Jan Tinbergen.

realizações, resultados, efeitos, impactos e desempenho ou performance, de comparação do planeado com o observado e de articulação entre momentos “ex-ante”, “on-going” e “ex-post”);

- contribuir de forma **útil** para o processo permanente de mudança da população-alvo, traduzido na respectiva capacitação, progresso e desenvolvimento, através, nomeadamente, da produção de informação e de processos de comunicação, apoio à reflexão e concertação estratégicas e à mudança organizacional e cultural dos agentes envolvidos, isto é, de contribuir para o reforço da capacidade de aprendizagem e inovação de um sector ou de uma região, de uma economia ou de uma sociedade, de acordo com as características e dimensões da intervenção em causa.

11. A sequência lógica das intervenções financiadas por fundos da União Europeia segue, em geral, o esquema apresentado na Figura 1-1 em que se articula o nível das **políticas acções e intervenções públicas** com o contexto e população-alvo, **sector, região, economia, sociedade** sobre os quais a intervenção se desenvolve.

FIGURA 1-1 SEQUÊNCIA LÓGICA DAS INTERVENÇÕES COMUNITÁRIAS



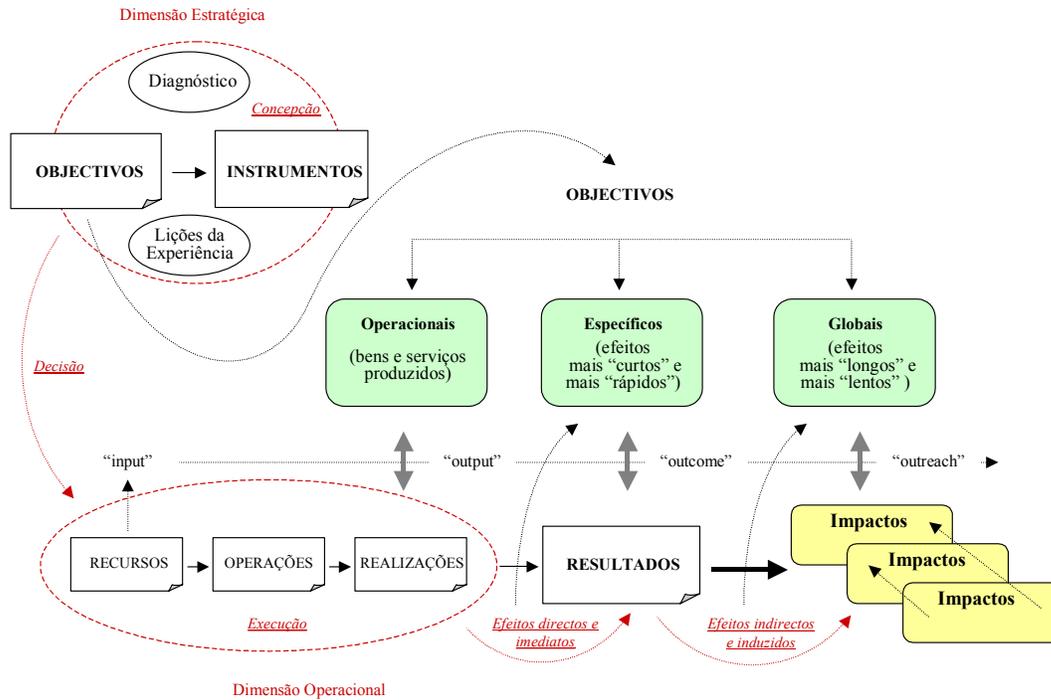
Fonte: AM&A

12. A sequência lógica representada na figura, para além de evidenciar a ligação entre os desafios-problemas-necessidades e a estratégia seguida pelo programa e entre os recursos das intervenções e as realizações e, subsequentes resultados e impactos, serve ainda como base para proceder à explicitação do relacionamento das realizações, resultados e impactes com as várias categorias de objectivos definidos (ver Figura 1-2):

- os objectivos operacionais são expressos em termos de realizações;
- os objectivos específicos são expressos em termos de resultados;

- os objectivos globais são expressos em termos de impactos.

FIGURA 1-2 O CICLO DE VIDA DO PROGRAMA E A SEGMENTAÇÃO DOS SEUS OBJECTIVOS



Fonte: AM&A

1.2. QUESTÕES CHAVE E O PAPEL ESPECÍFICO DAS AVALIAÇÕES INTERCALARES

- Os exercícios de avaliação devem responder a um conjunto de questões fundamentais (ver Figura 1-3) 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, constituindo a avaliação ex-ante um momento privilegiado de focalização nas questões relativas à pertinência e coerência desempenhando um papel relevante na montagem dos sistemas de indicadores e na respectiva qualidade e fiabilidade, enquanto a avaliação ex-post desempenha um papel relevante na medição do grau de concretização dos objectivos num horizonte que permita esclarecer não só as questões da utilidade, como da sustentabilidade (de algum modo a lógica da prestação de contas arrasta uma maior valorização da eficácia).

FIGURA 1-3 QUESTÕES FUNDAMENTAIS DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E INTERVENÇÕES PÚBLICAS

<p>Relevância</p> <p>Em que medida 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 ?</p>
<p>Pertinência</p> <p>Em que medida são os objectivos da intervenção 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 ?</p>
<p>Coerência</p> <p>Estão garantidas condições de exequibilidade ou consistência da estratégia adoptada, nomeadamente ao nível das soluções de afectação, especialização e coordenação de meios (intra-programa e inter-programas) e ao nível da hierarquia, complementaridade e articulação convergente dos objectivos prosseguidos ?</p>
<p>Eficiência</p> <p>De que modo são os recursos transformados em realizações ou resultados? Que indicações fornece a comparação entre “custos” e “benefícios” para as decisões relativas a afectações alternativas de recursos ?</p> <p>Qual o grau de penetração das medidas, acções e projectos nos diferentes segmentos relevantes dos destinatários (“população-alvo”) ?</p>
<p>Eficácia</p> <p>Até que ponto contribuiu a intervenção para alcançar os seus objectivos específicos e globais? Qual a dimensão das sinergias e efeitos internos e externos do programa em termos de “valor acrescentado” sectorial, regional, nacional e comunitário ?</p>
<p>Utilidade</p> <p>A intervenção teve impacto nos grupos ou populações-alvo, em relação às suas necessidades e problemas ?</p> <p>Como compara a “situação de chegada” da “população-alvo” com a “situação de partida” do programa (ou, no plano intercalar, as situações intermédias conhecidas ou estimadas) ?</p>
<p>Sustentabilidade</p> <p>É possível identificar e quantificar as grandes mudanças e efeitos estruturais “produzidos” pelo programa ?</p> <p>Em que medida se pode esperar que as alterações (ou benefícios) perdurem após a conclusão da intervenção?</p> <p>A realização do programa configura uma experiência institucional de aprendizagem colectiva com influência futura ?</p>
<p>Sistema de gestão e acompanhamento</p> <p>O quadro organizativo e de relacionamento institucional é adequado (definição e hierarquia de responsabilidades, circuitos de gestão, quadro normativo, selecção de projectos, parceria)?</p> <p>O sistema de controlo é eficaz?</p> <p>O Sistema de informação responde de forma adequada às necessidades da gestão?</p>

Fonte: AM&A

15. 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 correções “on-going”, contribuindo, desse modo, para a optimização da execução das intervenções.

16. A natureza da avaliação intercalar é bem apresentada, neste sentido, num documento de trabalho da Comissão ⁷, pelo que parece útil recordar algumas ideias chave nele fixadas sobre a natureza das avaliações intercalares:

- “A avaliação intercalar não constitui uma **finalidade em si mesma** mas sim uma medida destinada a melhorar a qualidade e a pertinência da programação”;
- “A avaliação intercalar fornece um contributo essencial para a **revisão intercalar** e está correlacionada com a **reserva de eficiência**”;

17. “A avaliação intercalar deverá incidir nos principais elementos da programação já examinados no âmbito da avaliação ex-ante no intuito de verificar a respectiva **pertinência**, determinar os resultados provisórios e analisar os **impactos** considerados como **prováveis**”;

“Os **elementos fundamentais** a considerar em matéria de **avaliação intercalar** são, pois, os seguintes: (i) Resultados da avaliação anterior; (ii) Validade da análise dos pontos fortes, pontos fracos e potencialidades; (iii) Pertinência e coerência da estratégia; (iv) Quantificação dos objectivos – Realizações físicas, resultados e impactos; (v) Eficácia e eficiência até à data considerada e impactos socioeconómicos esperados; avaliação da medida e da afectação dos recursos financeiros; (vi) Qualidade dos sistemas de execução e acompanhamento; (vii) Resultados relativos aos indicadores estabelecidos para a reserva de eficiência”;

“Os primeiros três elementos enumerados supra conduzirão a um exame da **adequação da estratégia da programação**. O **essencial da avaliação** consistirá, contudo, em apreciar até que ponto a forma de intervenção se revela realmente eficaz, tendo em conta a sua pertinência, assim como a eficácia e eficiência da sua execução”.

18. O quadro conceptual apresentado permite situar com clareza a diferença qualitativa dos exercícios de avaliação relativos quer à dimensões de pertinência, quer às dimensões de utilidade e sustentabilidade, que valorizam necessariamente o **médio-longo prazo** e moldam mais significativamente os momentos ex-ante e ex-post, respectivamente, face aos exercícios de

⁷ “Avaliação Intercalar das intervenções dos Fundos Estruturais”, Documento de trabalho metodológico n.º 8, de 5 de Dezembro de 2000.

avaliação relativos às dimensões eficiência/eficácia, que se focalizam mais no **curto-médio prazo** e moldam mais significativamente o momento da avaliação intercalar.

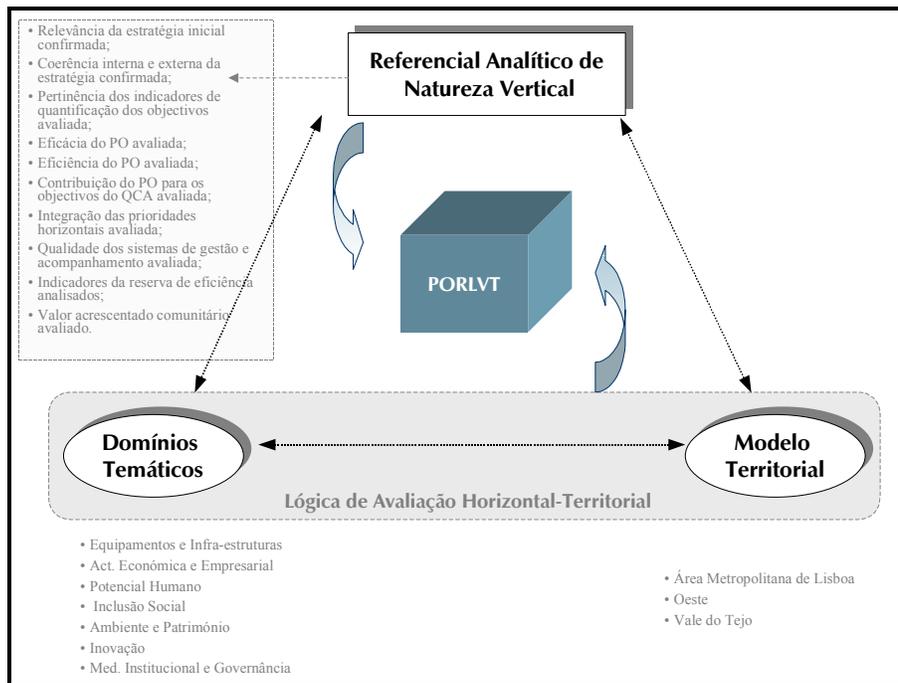
2. A METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO INTERCALAR DO PORLVT

19. 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”⁸, adoptou-se, na proposta apresentada, uma metodologia de avaliação que articula duas grandes dimensões de análise (ver Figura 2-1): 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.
20. 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.

⁸ Avaliação intercalar do PORLVT, Caderno de Encargos – Cláusulas técnicas, p. 5/94

FIGURA 2-1 ABORDAGEM METODOLÓGICA PROPOSTA



Fonte: AM&A

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.

2.1. A LÓGICA VERTICAL DE AVALIAÇÃO POLARIZADA PELO CICLO DE VIDA DA INTERVENÇÃO

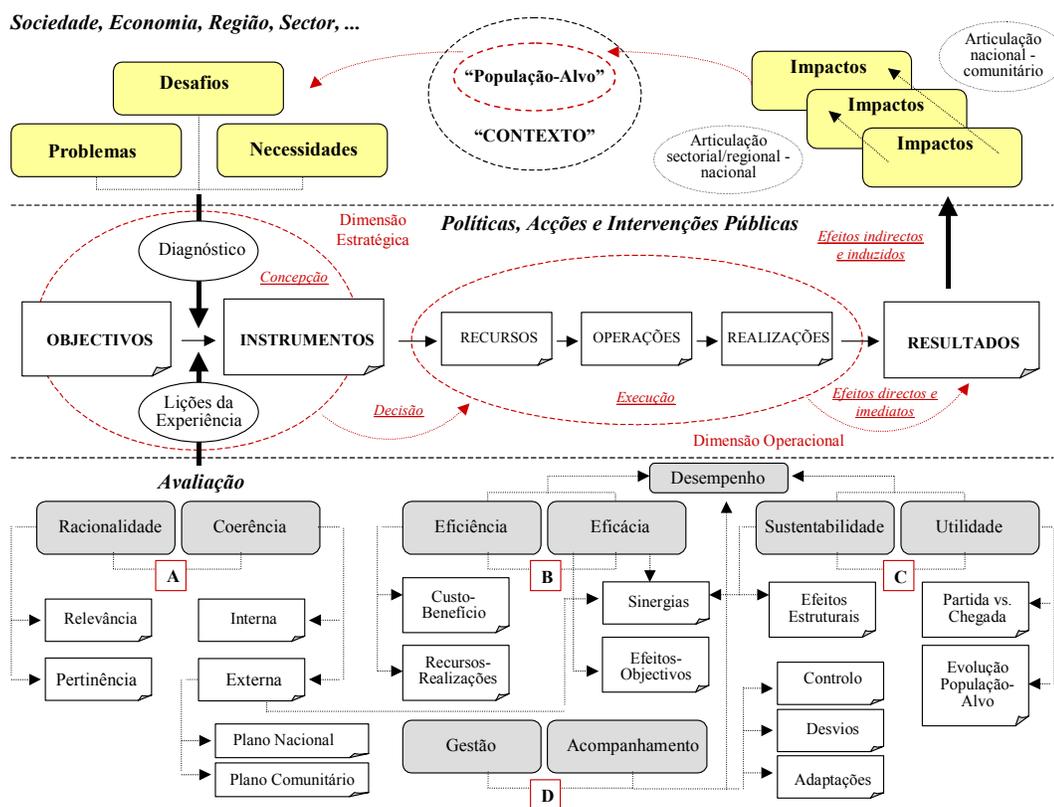
21. A articulação entre a dimensão operacional de uma intervenção pública e o espaço de referência sobre o qual esta se desenrola serve de suporte ao desenvolvimento de uma metodologia de avaliação (ver) que, com vista à realização dos objectivos operacionais das diversas dimensões dos estudos da avaliação intercalar (ver), se operacionaliza através da execução de um conjunto de actividades que podem ser agrupadas em quatro componentes fundamentais:

- A) Reavaliação da concepção do PORLVT e confirmação da respectiva relevância, pertinência e coerência estratégica de programação;
- B) 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;

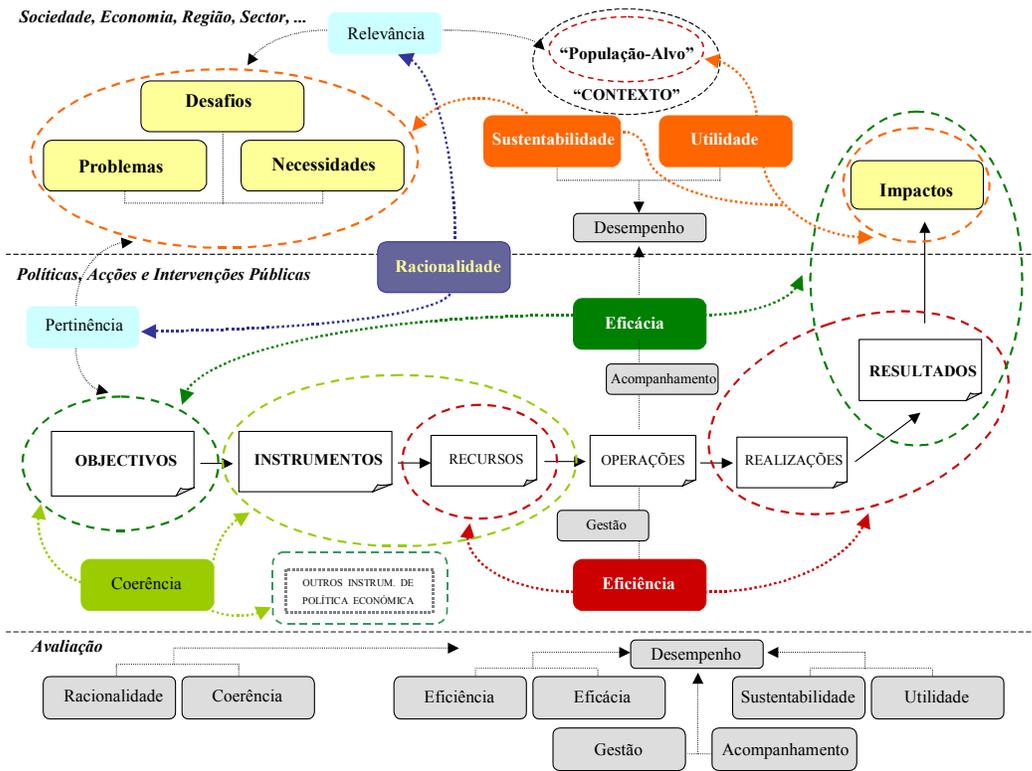
- C) Articulação das dimensões de utilidade e sustentabilidade com base numa medição de resultados e impactos globais no referencial da quantificação de objectivos globais do PO e do contributo para a realização dos objectivos do QCA , das prioridades horizontais e do valor acrescentado comunitário;
- D) 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.

FIGURA 2-2 UM QUADRO GLOBAL PARA ESTUDOS DE AVALIAÇÃO: CONTEÚDO, DIMENSÕES E INSTRUMENTOS



Fonte: AM&A

FIGURA 2-3 ARTICULAÇÃO DOS ELEMENTOS A CONSIDERAR NAS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO



22. De seguida, para cada uma das questões de avaliação referidas, é apresentada uma ficha (ver figuras seguintes) que indica os principais aspectos a ter em consideração em cada uma das dimensões de análise.

FIGURA 2-5 AVALIAÇÃO DA CONCEPÇÃO E DA ESTRATÉGIA DO PROGRAMA – PERTINÊNCIA

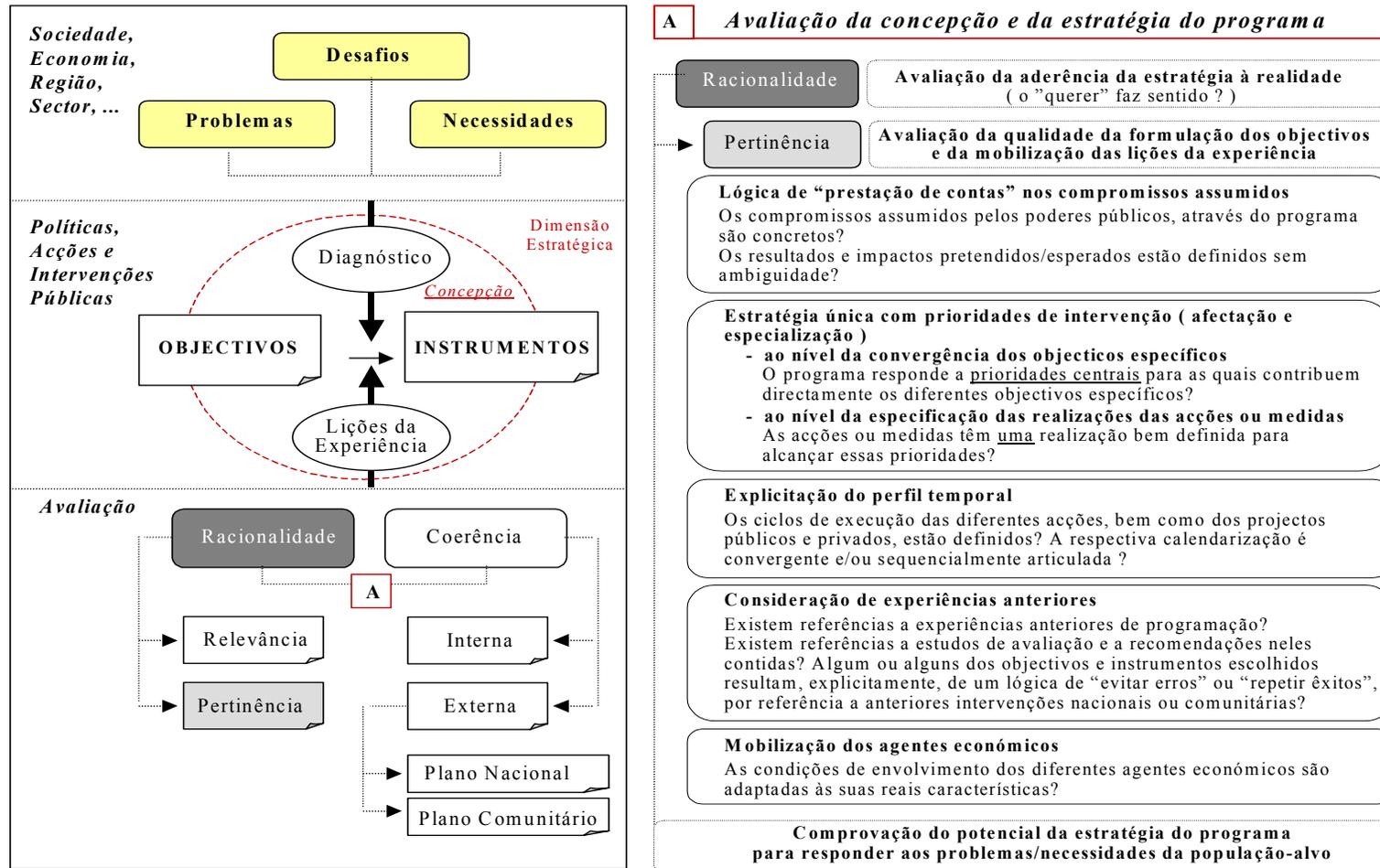
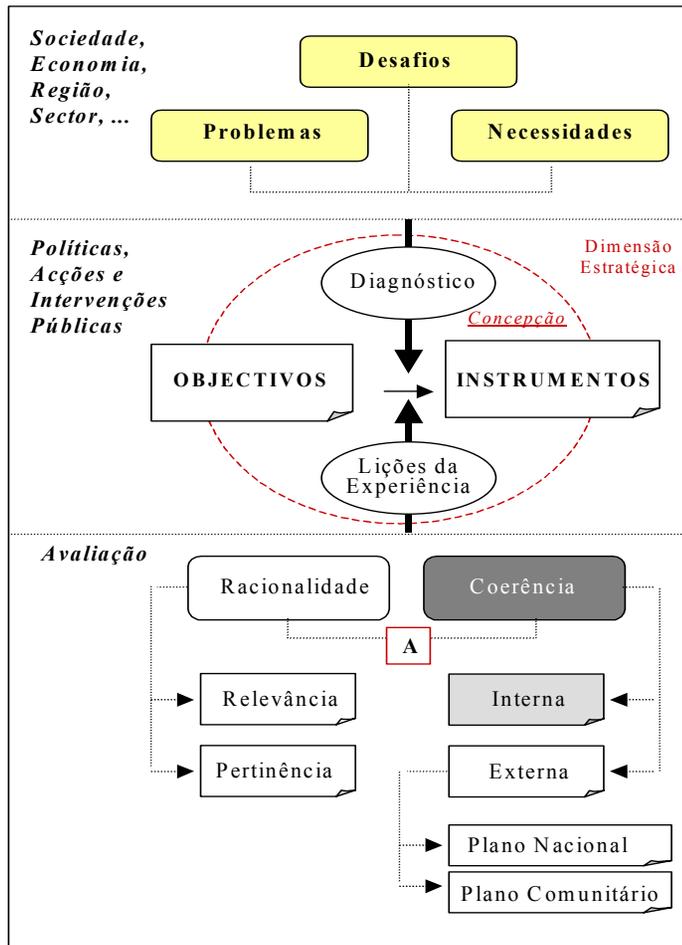


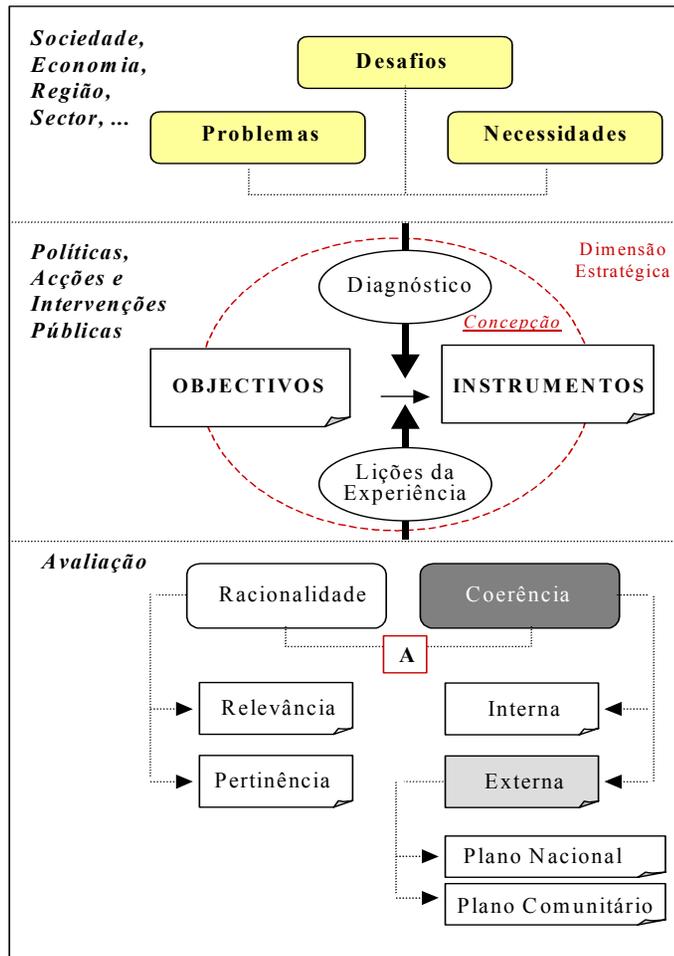
FIGURA 2-6 AVALIAÇÃO DAS REALIZAÇÕES E EFEITOS DO PROGRAMA – COERÊNCIA INTERNA



A Avaliação da concepção e da estratégia do programa

- Coerência**
 - Avaliação da exequibilidade da estratégia** (existe “poder” para alcançar o “querer” ?)
 - Interna**
 - Avaliação da consistência interna do programa**
- Coerência global da relação entre objectivos e recursos**
Os meios envolvidos no programa são suficientes? Correspondem aos objectivos pretendidos?
A repartição dos meios pelos diferentes níveis de organização do programa corresponde à hierarquia formal?
- Hierarquia e complementaridade dos objectivos**
A formulação dos objectivos estabelece uma hierarquia vertical bem definida entre eles? A construção de árvores de objectivos permite confirmar a inexistência de conflitos entre objectivos, seja ao mesmo nível, seja a níveis hierarquicamente diferentes?
- Adesão dos objectivos aos problemas/necessidades**
A identificação das cadeias ou mecanismos de transmissão dos efeitos permite “encaixar” o programa (meios → soluções) no diagnóstico (causas → problemas)?
A lógica decisional faz-se no sentido problemas → soluções → meios, enquanto a lógica analítica de avaliação permite a sua interrogação em dois tempos:
- ao nível da relevância (causa – efeito) esclarecendo o caminho soluções → problemas;
 - ao nível da coerência interna (mecanismo(s) de transmissão dos efeitos dos instrumentos nos objectivos) esclarecendo o caminho meios → soluções.
- Inserção no contexto**
As variáveis de contexto têm uma relação causal (positiva, negativa ou neutra) adequadamente considerada na formulação dos objectivos?
- Comprovação da correspondência aos diferentes níveis do programa, seja entre objectivos, seja entre prioridades estabelecidas e recursos afectados**

FIGURA 2-7 AVALIAÇÃO DAS REALIZAÇÕES E EFEITOS DO PROGRAMA – COERÊNCIA EXTERNA



A Avaliação da concepção e da estratégia do programa

- Coerência**
 - Avaliação da exequibilidade da estratégia (existe “poder” para alcançar o “querer” ?)
- Externa**
 - Avaliação da consistência externa do programa
- Articulação entre programas sectoriais**

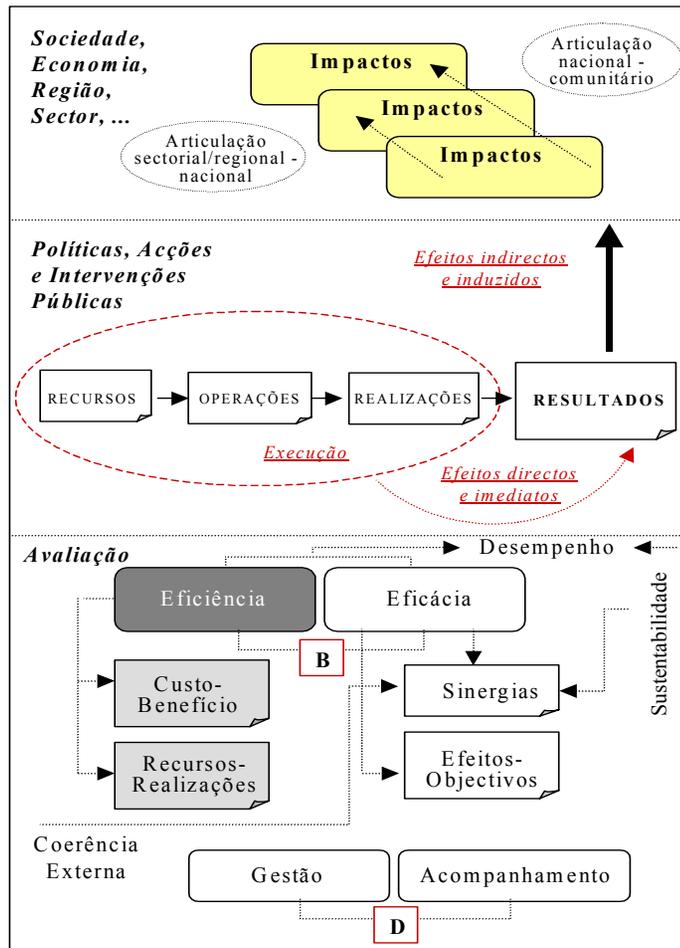
Existem relações (verificáveis através de matrizes de impactos cruzados e de influências recíprocas) de independência, complementaridade, sobreposição ou conflitualidade entre objectivos, aos diferentes níveis de programação, e entre diferentes intervenções com incidência directa na mesma população-alvo?
- Articulação entre programas sectoriais e regionais**

Para além dessas relações, existem sinergias ao nível do território e ao nível do sector com efeitos cruzados positivos identificáveis na respectiva população-alvo? Os objectivos específicos das componentes sectoriais desconcentradas “encaixam” de forma consistente nas estratégias regionais?
- Articulação entre os programas sectoriais/regionais e o QCA**

O contributo dos objectivos da intervenção para os objectivos de nível QCA estão bem estabelecidos? Os efeitos de “spill-over” do programa, e sobre o programa, estão considerados?
- Articulação entre intervenções, fundos e fontes de financiamento**

As medidas e acções de outros instrumentos de política, nacionais e comunitários, articulam-se com as do PO na sua actuação face à população alvo ou apenas convergem por caminhos autónomos nos objectivos globais? Os financiamentos públicos e privados complementam-se sem “insuficiências” ou “excessos” de dotação?
- Articulação com prioridades e orientações comunitárias**

As prioridades comunitárias estão devidamente contempladas aos diferentes níveis da intervenção? O valor acrescentado comunitário da intervenção é identificável e mensurável?
- Comprovação da correspondência aos diferentes níveis do programa, seja entre objectivos, seja entre prioridades estabelecidas e recursos afectados**



B Avaliação das realizações e efeitos do programa

- Eficiência** Contributo para a avaliação do desempenho (articulação c/ avaliação da eficácia)
- Recursos-Realizações** Avaliação da eficiência do programa (e das causas da sua ineficiência, se aplicável)
- Avaliação focalizada do custo das realizações do programa**
Qual o custo das realizações do programa (custo médio ou repartição dos recursos afectos pelas realizações obtidas)? É possível realizar algum tipo de “benchmarking” (comparação com outras medidas ou acções, no programa, ou em outros programas, no presente ou no passado - eficiência absoluta vs eficiência relativa)?
- Avaliação da eficiência global do programa**
Articulação dos indicadores de realização física e financeira; Discussão das utilizações ou afectações alternativas dos recursos; Apreciação da articulação entre “operadores” ou “agentes” e “destinatários”; Grau de penetração das medidas e acções nos diversos segmentos de destinatários.
- Análise Custo-Benefício** Racionalidade da afectação de recursos
- Aplicação da lógica da análise custo-benefício** (quando aplicável)
Identificação de “custos” e “benefícios” dos projectos e criação de um referencial único de medida dos mesmos; tratamento do ciclo de vida e das economias e deseconomias externas; verificação da racionalidade das decisões.
- Análise das eventuais causas da ineficiência do programa**
Ao nível da gestão e acompanhamento (Informação e divulgação suficientes? Envolvimento adequado do sector público e do sector privado? Tempos de análise e decisão suficientemente rápidos? Articulação convergente dos ritmos de execução das diferentes medidas e acções? Gestão adequada da “procura” do programa? Selectividade ?)
- Verificação das condições de eficiência do programa e recomendações para aumentar e/ou corrigir ineficiências**

FIGURA 2-8 AVALIAÇÃO DAS REALIZAÇÕES E EFEITOS DO PROGRAMA – EFICÁCIA

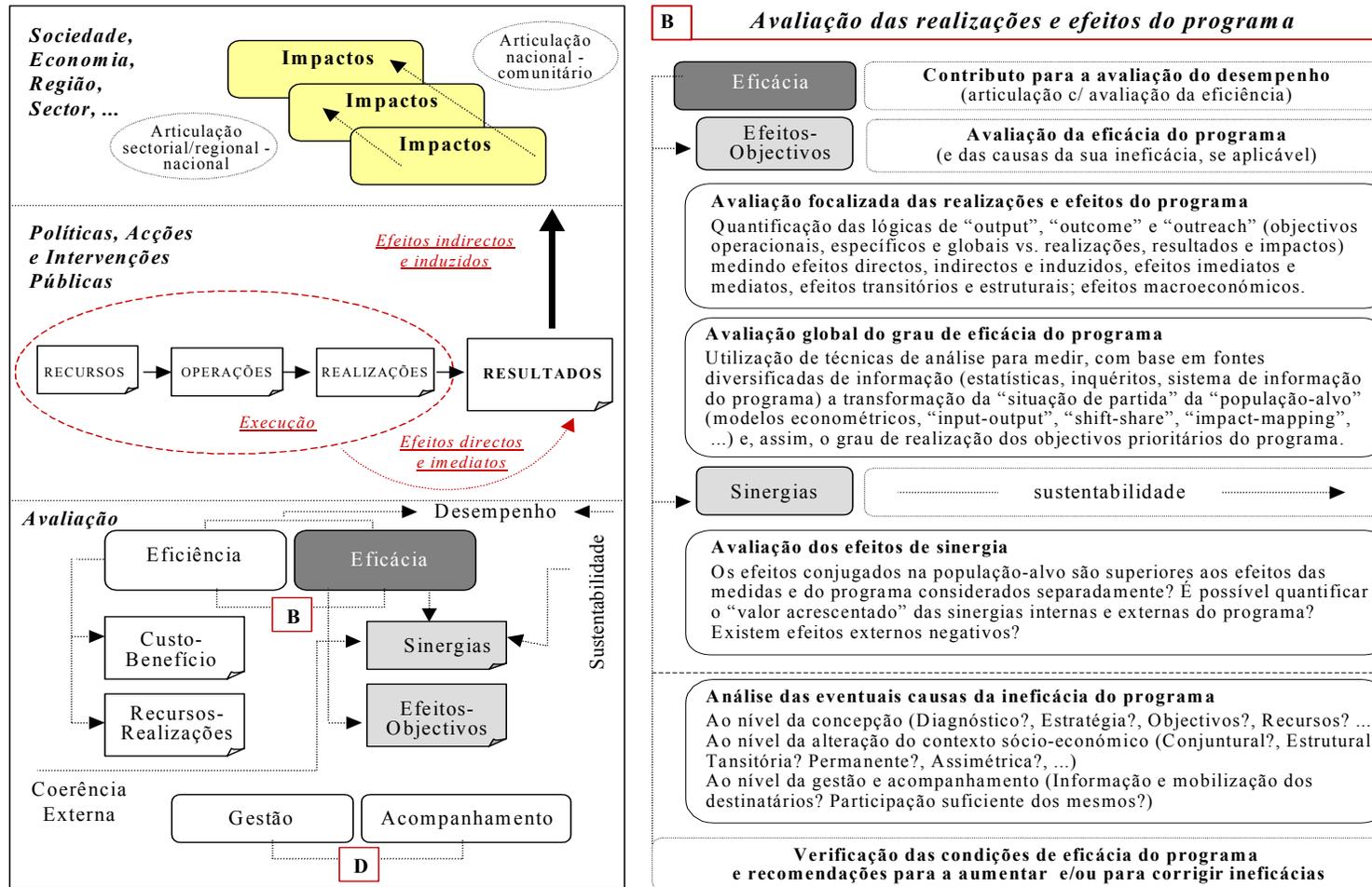


FIGURA 2-9 AVALIAÇÃO DO IMPACTO GLOBAL NA POPULAÇÃO ALVO - SUSTENTABILIDADE

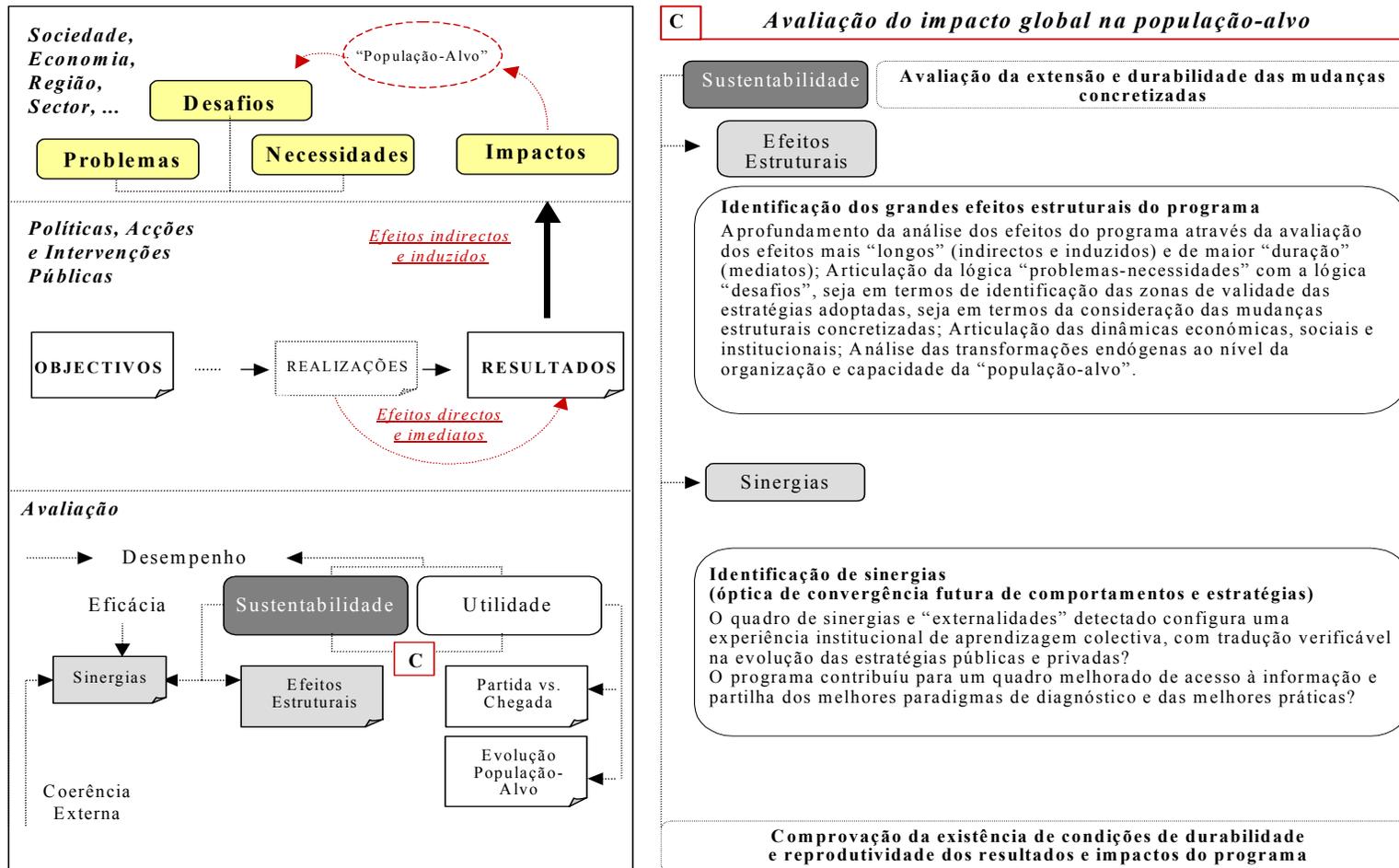
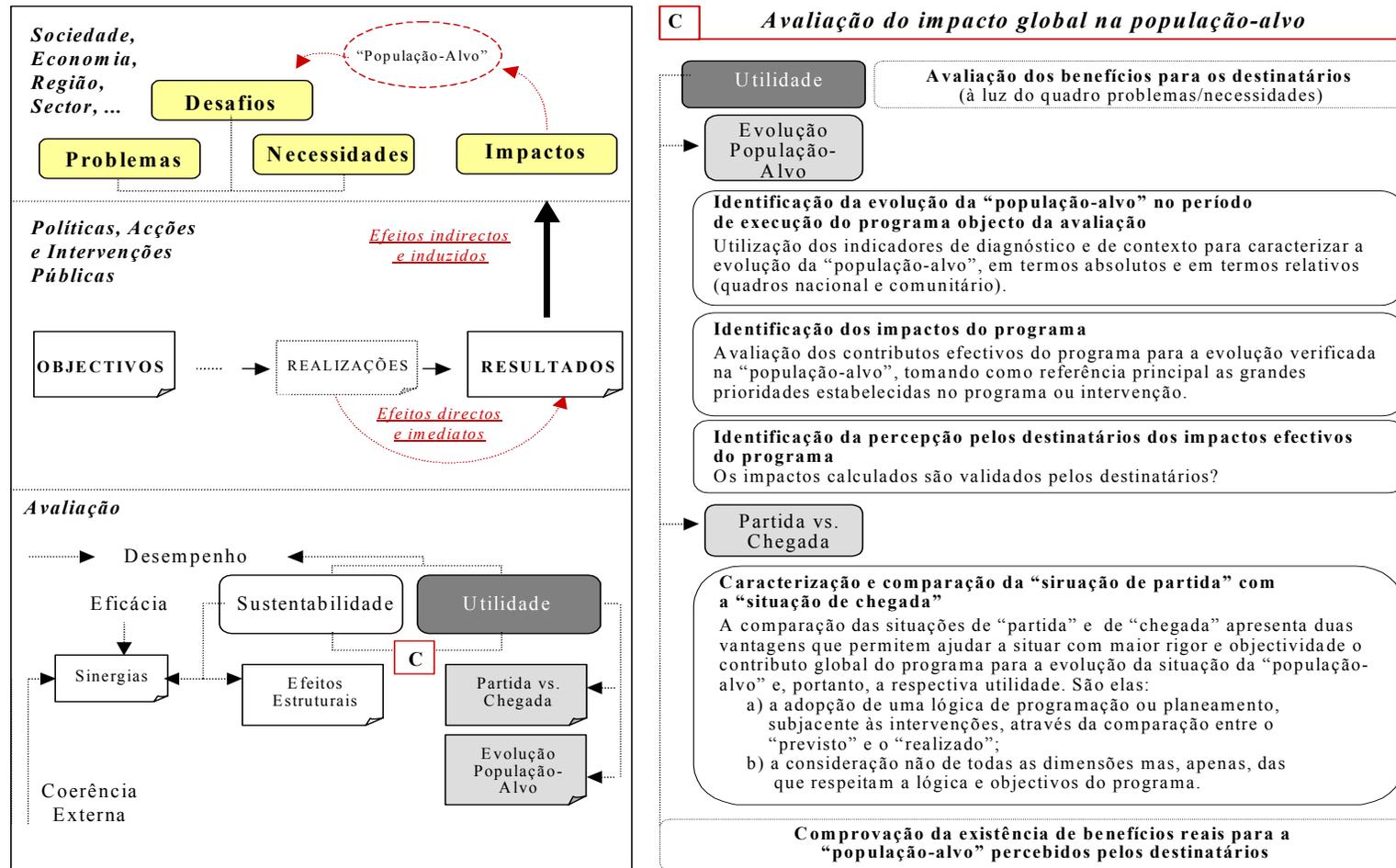


FIGURA 2-10 AVALIAÇÃO DO IMPACTO GLOBAL NA POPULAÇÃO ALVO – UTILIDADE



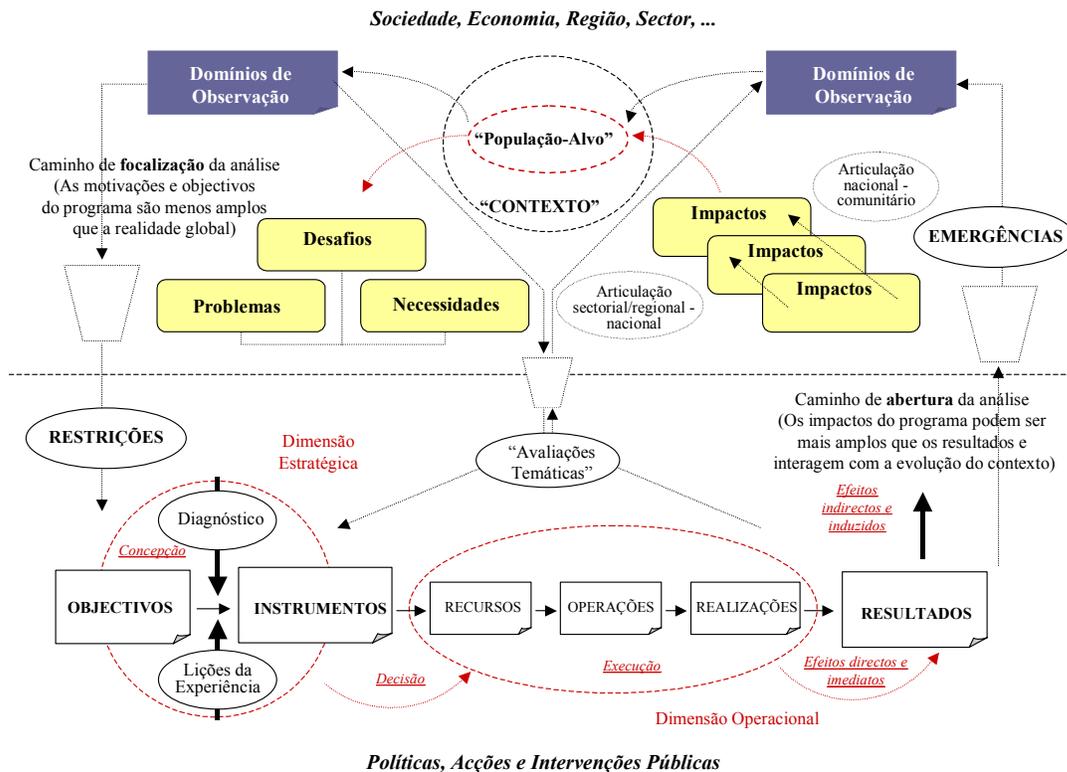
2.2. A LÓGICA HORIZONTAL DE AVALIAÇÃO POLARIZADA PELA COMPETITIVIDADE E COESÃO TERRITORIAIS

23. O desenvolvimento da avaliação de um programa operacional envolve, necessariamente, a articulação entre uma abordagem global e diferentes abordagens temáticas, de carácter horizontal, que se colocam quer em função das prioridades transversais definidas no plano comunitário e/ou nacional, quer em função da estimação dos efeitos de sinergia, quer, finalmente, em função do grau de realização de objectivos referenciados à qualificação ou capacitação de pessoas e organizações.
24. 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.
25. 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.
26. 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).
27. 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 2-11).

28. A utilização de domínios de observação como ferramenta metodológica de avaliação revela-se importante, ainda, no quadro das chamadas “avaliações temáticas” onde, no entanto, os procedimentos de “fecho” e “abertura” de análise se desenvolvem no quadro de um caminho estritamente limitado pelo “tema” (objectivo, prioridade, ...) em apreço.

FIGURA 2-11 INTRODUÇÃO DOS DOMÍNIOS TEMÁTICOS DA AVALIAÇÃO



29. 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*.

2.2.1. Estruturação do conceito de Competitividade Territorial

30. A competitividade territorial reveste-se de um cariz complexo, alargado e multifacetado (porque resulta da conjugação de múltiplos elementos), relativo (porque assenta num conceito de performance relativa, uma vez que, mais do que mérito absoluto, exprime uma superioridade relativa de desempenho, isto é, não basta progredir isoladamente, por comparação com o próprio “passado”, é necessário progredir por comparação com o “presente” dos outros) e dinâmico (porque as posições relativas das economias estão em constante mutação, devendo a competitividade relacionar-se com a obtenção de vantagens duradouras e sustentadas de cariz estrutural), e apresenta como determinantes um conjunto lato de factores que se articulam e bipolarizam numa dimensão microeconómica - baseada na competitividade empresarial - e numa dimensão macroeconómica - relacionada com a organização do sistema sócio-económico de cada espaço territorial.
31. A abordagem da competitividade necessita, desta forma, de articular as suas diferentes dimensões, entrando em linha de conta não só com a competitividade empresarial, mas também com o enquadramento institucional, organizacional e social, que molda a capacidade de aperfeiçoamento e condiciona o processo de inovação da actividade empresarial. As diferentes dimensões da competitividade não podem ser dissociadas, sendo importante complementar a análise da competitividade empresarial com as influências da organização territorial sobre a actividade empresarial.
32. A competitividade territorial, no longo prazo, é avaliada pela sua capacidade em melhorar, de forma sustentada, o nível de vida dos seus habitantes, podendo ser entendida como a capacidade que as regiões têm de produzir bens e serviços que satisfazem as necessidades dos mercados internacionais e de gerar, quando expostas à concorrência internacional, níveis de emprego e de rendimento relativamente elevados. Deste modo, a competitividade territorial pressupõe a concorrência entre empresas e territórios no seio de espaços mais vastos (nomeadamente regiões em economias nacionais e economias nacionais em blocos supranacionais).

2.2.2. Coesão económica e social e coesão territorial

33. A **Coesão Económica e Social** encontra-se intrinsecamente relacionada com a verificação de progressos, seja em termos de desempenho económico, seja da melhoria das condições de vida, com expressão real ao nível dos agentes, cidadãos e espaço geográfico. Os processos de convergência real entre regiões, que estão desejavelmente associados ao processo de coesão económica e social, são processos com um horizonte de longo prazo, estendendo-se ao longo de

- décadas, até mesmo quando são estimulados por expressivos diferenciais de crescimento económico.
34. O processo de Coesão Económica e Social, nas suas dimensões económica e social, ramifica-se por múltiplos e diferenciados domínios, que exercem complexas interações entre si, nomeadamente os domínios da Performance Económica, Educacional e Cultural, Distribuição do Rendimento, Habitação e Saúde, Bem-Estar e Conforto, e Protecção Social.
35. A **Coesão Económica** relaciona-se expressivamente com o domínio da Performance Económica, cuja apreciação da dinâmica de convergência pode ser estruturada em torno da evolução do PIB per capita, evolução da Produtividade e Desempenho no Mercado de Trabalho em termos de evolução do desemprego e da evolução da estrutura do emprego por níveis de qualificação e sectores de actividade. A abordagem do processo de Coesão Económica pode ser desenvolvida com base nos vectores subjacentes ao domínio da Performance Económica, os quais permitem identificar as disparidades internas do ponto de vista territorial, no que se refere a assimetrias nos níveis de desenvolvimento (divergências no PIB per capita), capacidade de geração de riqueza adicional e de transformação das regiões em economias mais competitivas (divergências na produtividade), sustentabilidade das especializações produtivas e fragilidades do ponto de vista das complementaridades inter-sectoriais (disparidades internas do mercado de emprego).
36. A **Coesão Social** reflecte a forma como a partir da Performance Económica se produzem assimetrias na distribuição dos rendimentos, se garante o acesso a determinados bens cruciais para a qualidade de vida e se asseguram funções de segurança perante certos riscos. Assim sendo, a Coesão Social não se relaciona de forma directa com variáveis como o emprego e a produtividade, directamente associadas ao processo de Coesão Económica, privilegiando antes a consideração do nível de protecção social existente e das condições de acesso à educação, saúde e habitação. O domínio Educacional e Cultural abrange vertentes como divergências regionais no nível educacional da população, desigualdades regionais em termos de oportunidades de acesso aos bens culturais e das capacidades de conservação e divulgação do património histórico.
37. O processo de **Coesão Económica e Social**, dadas as suas especificidades, não pode ter uma natureza extensiva, no sentido de ser um processo gerador de emprego, mas pouco exigente em qualificações e com crescimentos baixos da produtividade. De facto, para que se detecte uma aceleração dos ritmos de desenvolvimento económico e social, que conduza a um processo virtuoso e sustentado de Competitividade Territorial e de Coesão Económica e Social, é importante que as regiões apresentem tanto uma quantidade atractiva de postos de trabalho

ocupados, como um nível relativamente elevado de produtividade, dada a importância de complementar a capacidade de criação de empregos que permitam mobilizar os recursos humanos disponíveis com a capacidade de produzir com eficiência, o que se traduz numa combinação entre uma “maior” e uma “melhor” utilização dos recursos humanos.

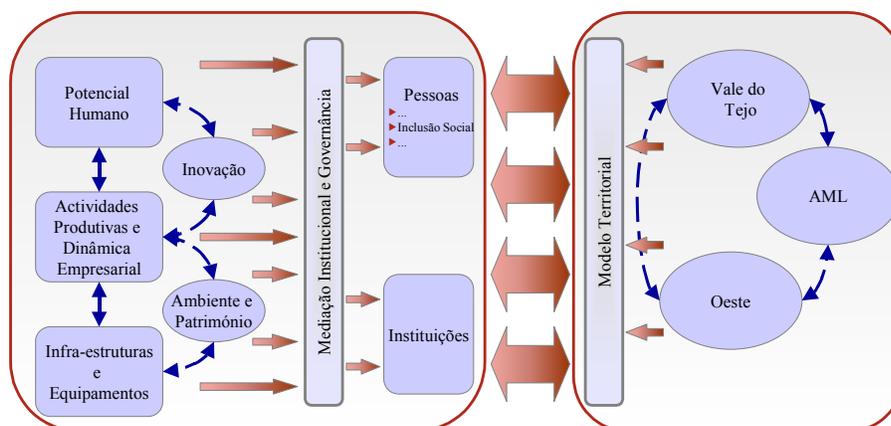
38. A **Coesão Económica e Social**, enquanto processo de convergência das trajectórias regionais no contexto nacional, pressupõe, na sua génese, um desenvolvimento coerente e sustentável dos diversos subsistemas regionais, e como tal, assume-se, em simultâneo, como um forte condicionador e uma forte condicionante de uma realidade sistémica e pluridimensional resultante de processos económicos, sociais e políticos complexos, entendida como a **Competitividade Territorial**. Neste sentido, dada a influência que as disparidades detectadas ao nível de uma região podem exercer sobre os níveis de Competitividade Territorial, a Coesão Económica e Social, enquanto processo de esbatimento das desigualdades territoriais, encontra-se intrinsecamente relacionada com os factores determinantes da Competitividade Territorial.
39. É, de facto, através do território, entendido como um protagonista activo do processo de desenvolvimento, que se podem concretizar as estratégias relativas à coesão económica e à coesão social.

2.2.3. A Articulação da Competitividade e da Coesão Económica e Social Territoriais: os Domínios Temáticos da Avaliação

40. Os factores determinantes da Competitividade Territorial e da Coesão Económica e Social não apresentam, exclusivamente, um cariz económico. Na medida em que a competitividade e coesão se assumem como variáveis sistémicas e pluridimensionais, as mesmas não podem ser concebidas como realidades estritamente económicas, sendo antes o resultado de processos económicos, sociais e políticos complexos.
41. Neste sentido, a análise do domínio da competitividade deve incidir sobre o potencial competitivo das empresas que constituem o tecido produtivo do território e respectiva dinâmica empresarial, e sobre os domínios que permitam analisar as especificidades do sistema económico, social e político-institucional e a forma como estas condicionam a sustentabilidade competitiva da actividade económica, traduzida, nomeadamente, na evolução das condições (e resultados) de atracção de investimentos, iniciativas, pessoas, capitais e serviços, por um lado, e na renovação da capacidade de gerar valor (internacionalmente validada), isto é, da especialização de actividades e dos respectivos “modelos de negócio”.

42. Os diferentes domínios intrínsecos às noções de competitividade territorial e coesão económica apresentam, desta forma, 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.
43. As modernas abordagens da articulação entre eficiência individual e colectiva, traduzidas, entre outros aspectos, na valorização e aprofundamento do conceito de “capital” – reposicionando o respectivo centro de gravidade na função de recurso potencial, e já não na função de simples activo – que, desse modo, pode alargar-se do “capital produtivo” ao “capital humano” e ao “capital infra-estrutural” e, sobretudo, ao “capital social” e ao “capital institucional”.
44. 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.
45. A Figura 2-12 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 económicos, 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 2-12
DOMÍNIOS PRIORITÁRIOS DE AVALIAÇÃO DE HORIZONTAL –TERRITORIAL



2.3. UM QUADRO DE REFERÊNCIA PARA AVALIAÇÃO DOS INDICADORES

46. O objectivo desta componente de avaliação passa por analisar o conjunto dos indicadores de quantificação dos objectivos o que pressupõe avaliar a pertinência, adequação, quantificação, fiabilidade e disponibilidade dos indicadores de contexto, recursos, realização, resultados e impactes, envolvidos na quantificação dos objectivos fixados inicialmente. De modo particular avalia-se, igualmente, a qualidade dos indicadores seleccionados para a reserva de eficiência e a respectiva fiabilidade dos procedimentos de recolha de dados.
47. O grande número e variedade de indicadores propostos, a sua utilização com finalidades diversas – por exemplo: indicadores de contexto ou indicadores do programa (recursos, realização, resultados e impactes), de acompanhamento ou avaliação, do projecto, da acção da medida do eixo ou do programa, afectos ou não à reserva de eficiência – a que se acrescentam os indicadores específicos para o acompanhamento dos objectivos da competitividade e coesão⁹, os indicadores estruturais adoptados pela Comissão Europeia¹⁰ e os indicadores avançados para a análise do Valor Acrescentado Comunitário, entre outros, sugere que se clarifiquem conceitos e tipologias e se estabeleçam prioridades e critérios de hierarquização dos indicadores sem os

⁹ Ver, por exemplo, o Segundo Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social - COM(2003) 34 final-Bruxelas,30.1.2003.

¹⁰ Indicadores Estruturais - COM(2001) 619 final-Bruxelas,30.10.2001.

quais o elevado número e diferentes tipologias definidas poderia tornar inviável o objectivo dos utilizar enquanto ferramenta fundamental de apoio à gestão e avaliação do PO.

A necessidade de uma clarificação no tema dos indicadores foi, aliás, acolhida no Comité para o Desenvolvimento e Reconversão das Regiões, realizado em 21 de Novembro de 2002 que, na sequência dos Comités dos vários Fundos, aceitou a redução do número de indicadores, nomeadamente nos programas de pequena dimensão. Considerando igualmente a complexidade do tema específico “indicadores”, a Comissão de Gestão do QCA, elaborou uma nota de orientação complementar sobre a natureza diversa dos indicadores definidos na fase de programação das intervenções e que permite situar os vários grupos de indicadores¹¹.

Neste sentido a análise efectuada sobre as questões acima colocadas é apresentada em três passos. O primeiro passo corresponde à clarificação do quadro de conceitos e tipologias a utilizar tendo por base os vários documentos metodológicos produzidos. O segundo passo corresponde a uma análise dos **indicadores de contexto** utilizados no âmbito do Programa em que se sistematiza uma bateria de indicadores organizada em torno de domínios temáticos de observação definidos em função dos objectivos e prioridades horizontais explicitados à escala comunitária e nacional e considerando as características centrais da “população-alvo” e do seu contexto, reveladas a partir do diagnóstico que conduziu à elaboração da estratégia de intervenção subjacente ao Programa Operacional.

O terceiro passo corresponde à análise dos **indicadores do Programa**, 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, a fiabilidade da informação de suporte e a apreciação das metas definidas.

O **acompanhamento** da execução das intervenções e a **avaliação** do seu desempenho relativamente aos fins estabelecidos exige a utilização de um conjunto diversificado de indicadores que possam responder aos diferentes instrumentos utilizados, às diferentes medidas ou acções implementadas e aos diferentes objectivos prosseguidos por cada intervenção.

Na metodologia subjacente a esta avaliação intercalar¹², em termos de tipologias dos indicadores, importa começar por distinguir entre **indicadores de contexto** e **indicadores do programa**. Os primeiros fazem parte integrante do processo de programação e devem procurar reflectir as disparidades, atrasos e potencialidades de desenvolvimento da região e fornecem um suporte para:

¹¹ Comissão de Gestão do QCA (2003), QCA 2000-2006 Relatório 2002.

¹² O quadro conceptual de base para a definição e validação dos indicadores de acompanhamento e avaliação está apresentado no Documento de Trabalho nº 3, Indicadores de Acompanhamento e Avaliação, DG Regio.

- as análises socioeconómicas subjacentes à estratégia do programa;
 - o acompanhamento do contexto geral do programa;
 - a implementação e fixação dos objectivos quantificados;
 - a avaliação dos impactos socioeconómicos do programa.
48. Os **indicadores do programa**, por seu lado, têm como objectivo acompanhar a execução e avaliar o desempenho do programa relativamente aos objectivos estabelecidos e estão associados aos principais níveis de programação:
- **indicadores de recursos (“input”)** referem-se ao orçamento atribuído a cada nível da intervenção. Os indicadores financeiros são utilizados para acompanhar os progressos em termos de autorização e de pagamento dos fundos disponíveis para cada operação, em relação ao seu custo elegível;
 - **indicadores de realizações (“output”)** dizem respeito à actividade. São frequentemente medidos em unidades físicas ou monetárias (por exemplo, número de empresas que receberam apoio financeiro, número de postos de formação oferecidos, etc.);
 - **indicadores de resultados (“outcome”)** referem-se ao efeito directo e imediato causado por uma intervenção. Fornecem informações sobre as alterações, por exemplo, no comportamento, na capacidade ou no desempenho dos beneficiários directos. Estes indicadores podem ter um carácter físico ou financeiro (por exemplo, efeito de alavanca sobre os recursos do sector privado);
 - **indicadores de impacto (“outreach”)** referem-se às consequências da intervenção para além dos efeitos imediatos sobre os seus beneficiários directos. É possível definir dois conceitos de impacto: os impactos específicos são os efeitos que ocorrem ao fim de um determinado lapso de tempo, mas que estão directamente ligados à acção empreendida; os impactos globais são efeitos a mais longo prazo que afectam uma população mais vasta. É evidente que a medição deste tipo de impacto é complexa, sendo muitas vezes difícil estabelecer relações causais evidentes.
49. Assim, ao nível dos **indicadores de avaliação** (utilizando, quer indicadores de recursos e de realização, física e financeira, quer indicadores de resultados e de impacto), deve-se procurar construir uma base suficiente para, nomeadamente:
- permitir a medida de **realizações** (sentido e intensidade da evolução das variáveis que representam objectivos operacionais das medidas ou acções), **resultados** (sentido e intensidade da evolução das variáveis que representam objectivos mais específicos e imediatos do programa) e **efeitos ou impactos** (sentido e intensidade da evolução das variáveis que representam objectivos mais gerais e mediatos do programa);

- considerar explicitamente diferentes **mecanismos de transmissão** de influência dos projectos e medidas ao conjunto da indústria e da actividade económica, isto é, mecanismos **primários** (processos mais simples, curtos ou limitados, traduzidos em impactos directos) e **secundários** (processos mais complexos, longos ou alargados, traduzidos em impactos indirectos ou induzidos).

O esforço de quantificação e medição a desenvolver, nomeadamente através dos indicadores seleccionados, cobre, deste modo, diferentes níveis de análise.

Com efeito, a **realização física** e a **realização financeira** verificam-se ao nível da execução da própria medida, enquanto os **resultados** se analisam ao nível dos **beneficiários directos** e dos efeitos imediatos.

Os **impactos**, que dizem respeito aos efeitos para além dos beneficiários directos, devem ser analisados, seja numa **lógica agregativa ou vertical**, ao nível do sector, da região, da economia nacional, seja numa **lógica temática ou transversal**, ao nível, nomeadamente, do contributo para a competitividade e para a coesão económica e social.

Em termos de conteúdo, os indicadores do programa¹³ devem descrever os objectivos da intervenção em termos operacionalmente mensuráveis, ou seja, explicitar a mudança de estado provocada ou induzida pela intervenção, e expressar uma mudança positiva, verificando o alcance do objectivo desejado, em termos de quantidade, qualidade, grupo-alvo, lugar e tempo.

A definição dos indicadores obriga, deste modo, a verificar a viabilidade dos objectivos, o que justifica por vezes a respectiva revisão e redefinição. A cada indicador deve ter associada a respectiva **fonte de verificação** que pode ser constituída, entre outras, por fontes estatísticas regulares, inquéritos ou relatórios.

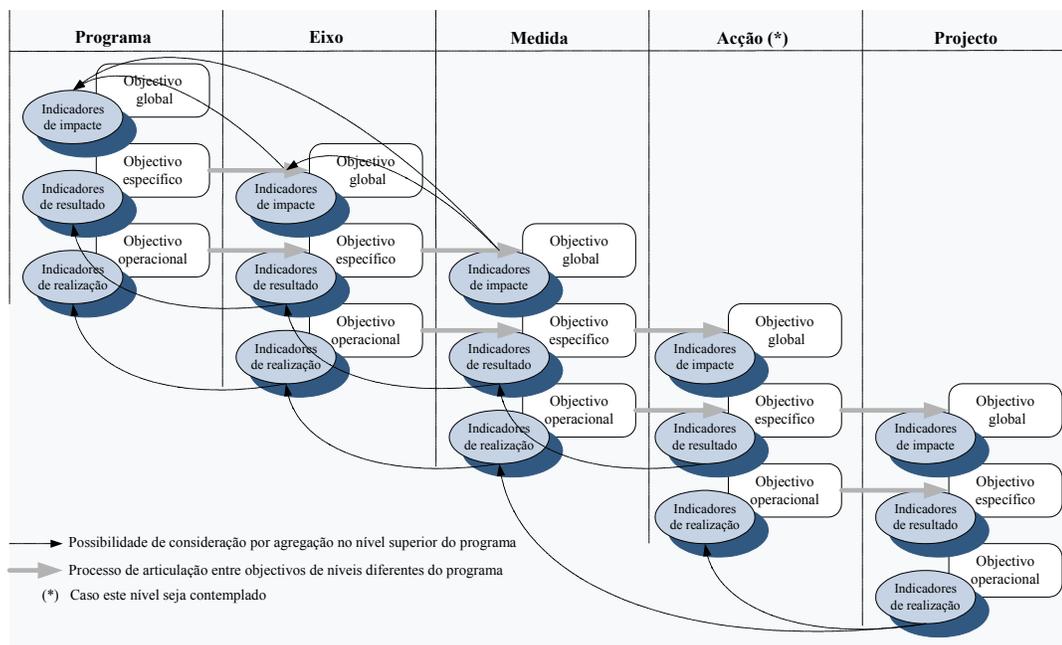
O exercício de avaliação, partindo da **unidade “medida”**, ou em algumas situações da “acção”, realiza-se, segundo diferentes perspectivas de análise: a da **execução financeira** da medida; a da **realização física** da medida; a dos **resultados** da medida (efeitos) ao nível dos beneficiários directos; a do **impacto** da medida (consequências) para além dos beneficiários directos (sector, região, economia nacional).

Os resultados da avaliação de cada medida devem ser **objecto de agregação** para a obtenção dos resultados referentes aos diversos Eixos e ao Programa globalmente considerado. Contudo, dada a natureza diversa das medidas do programa, a agregação deve ter em conta as afinidades entre medidas, nomeadamente no que respeita a objectivos, destinatários e instrumentos.

¹³ Ver European Commission, **Project Cycle Management Handbook**, March 2002, EuropeAid Cooperation Office.

Na presente avaliação adoptam-se os princípios gerais relativos à utilização de indicadores, designadamente, os princípios da independência e da concentração num único indicador por objectivo, a menos que a sua natureza pouco explicativa justifique a utilização de mais do que um indicador. A figura seguinte ajuda a clarificar a hierarquia dos indicadores no âmbito da estrutura de um programa.

FIGURA 2-13: INDICADORES DO PROGRAMA E ARTICULAÇÃO DOS NÍVEIS DE PROGRAMAÇÃO



O grande número de medidas incluídas numa intervenção leva frequentemente ao desenvolvimento e à quantificação de um grande número de indicadores de acompanhamento e avaliação. Esta realidade justifica a necessidade de selecção de um conjunto mais restrito de indicadores, os **indicadores chave** que, pela sua relevância e abrangência, possam representar uma aproximação e cobertura adequadas na caracterização das variáveis que correspondem aos objectivos mais importantes.

Os indicadores chave são indicadores que podem ser utilizados para fazer comparações entre programas ou medidas semelhantes. Podendo ser agregados a um nível mais elevado, estes indicadores ganham uma **importância estratégica** na avaliação no sentido em que venham a reflectir áreas prioritárias específicas de interesse comunitário.

O número de indicadores chave deve ser, de uma forma geral, pequeno, para que sejam adequados e fáceis de gerir no acompanhamento dos programas e na realização de análises comparativas ou temáticas. Os indicadores chave podem referir-se aos recursos, às realizações, aos resultados e(ou)

aos impactos, podendo, aliás, servir para desenvolver, de forma simplificada, a lógica dos mecanismos de transmissão das intervenções (recursos → realizações → resultados → impactes).

A dimensão dos estudos de avaliação tem sido enriquecida com a consagração da noção de **desempenho** (performance) como noção relevante, a um nível necessariamente agregado e assumindo um âmbito alargado, seja do ponto de vista da intervenção (ex: programa e não medida), seja do ponto de vista da análise (ex: articulação das avaliações de eficácia e de eficiência).

O sistema de **reserva de eficiência** pode ser ligado à noção de avaliação do desempenho que, num quadro mais vasto, se prende, também, com o aprofundamento dos sistemas democráticos em torno da ideia de “prestação de contas” (“accountability”), na medida em que constitui uma forma de virar a administração e as políticas públicas para uma lógica de satisfação das pessoas e das organizações da sociedade civil através da qualidade e dos resultados que induzem elevados níveis de satisfação (não separação da eficiência da eficácia), em detrimento de uma lógica de oferta centrada nas realizações.

Os indicadores relacionados com a avaliação do desempenho tendem, assim, a privilegiar para além da eficácia, por comparação, para os objectivos retidos, entre os valores planeados e os valores alcançados, a eficiência alcançada pelas entidades responsáveis pela intervenção, por análise da qualidade da gestão e do nível de execução financeira.

Esta estrutura de indicadores está em linha com a orientação assumida no âmbito do actual Quadro Comunitário de Apoio, no sentido da adopção de um modelo de acompanhamento e 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 imediata.

3. A ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHOS DE AVALIAÇÃO

50. O desenvolvimento da avaliação pressupõe a aplicação de um quadro diversificado de métodos e técnicas de análise e a execução de um conjunto de actividades com vista à realização dos objectivos operacionais das diversas dimensões do estudo de avaliação intercalar que foram, de acordo com a metodologia desenvolvida no ponto anterior, agrupadas em quatro componentes fundamentais que constituem o roteiro para avaliação intercalar central do PORLVT:

A) Reavaliação da concepção do PORLVT e confirmação da respectiva relevância, pertinência e coerência estratégica de programação, que inclui:

1. Identificação do PO;
2. Confirmar a relevância e pertinência da estratégia definida;
3. Confirmar e coerência da estratégia definida;
4. Analisar a pertinência dos indicadores de quantificação dos objectivos

B) 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 que inclui:

5. Analisar a adesão e perfis dos promotores, a selectividade e tipologia dos projectos e a articulação, ao nível da estratégia e comportamentos, dos promotores do PORLVT face a outros instrumentos de política;
6. Avaliar a eficiência do PO;
7. Avaliar a eficácia do PO;

C) 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, que inclui:

8. Avaliar os impactos globais do programa e sua a contribuição para os objectivos do QCA;
9. Analisar a integração das prioridades horizontais (ambiente, igualdade de oportunidades, emprego, desenvolvimento local e sociedade de informação);
10. Avaliar o contributo do PO em termos de valor acrescentado comunitário;

11. Analisar os indicadores de reserva de eficiência;

D) 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 na avaliação da qualidade do sistema de informação na eficácia do sistema de controlo.

12. Análise do sistema de gestão e acompanhamento.

Apresentam-se, em seguida, para cada uma das componentes da avaliação, o objectivo principal e os objectivos operacionais a alcançar, bem como o seu desdobramento nas actividades a realizar.

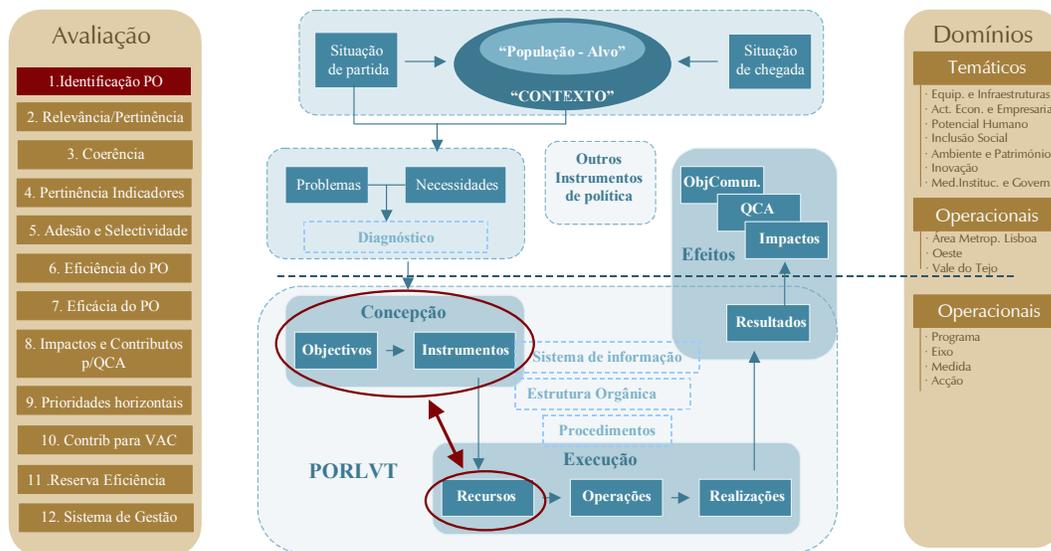
3.1. AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA DO PO

3.1.1. Identificação do PO

Objectivo

Compreensão e avaliação da dimensão do PO

FIGURA 3-1 ARTICULAÇÃO METODOLÓGICA: IDENTIFICAÇÃO DO PO



Objectivos operacionais

- i. Analisar a composição e dimensão do PO e evidenciar as suas especificidades, nomeadamente a situação de phasing-out;
- ii. Analisar a evolução do PO face ao período de programação anterior
- iii. Analisar a evolução da estrutura do PO desde a sua aprovação;
- iv. Avaliar a relevância das medidas do PO para cada um dos domínios temáticos e territoriais;
- v. Apropriação do programa por parte da equipa de avaliação.

Actividades:

- Construção de fichas de identificação do PO por medida, explicitando os objectivos globais e específicos e as tipologias de projectos;
- Identificar os recursos afectos ao PO no âmbito do QCA e a programação financeira de cada medida;
- Identificar a interiorização, no programa, da experiência adquirida no âmbito do período de programação anterior, identificando pontos de continuidade/mudança;
- Identificar e compilar as alterações introduzidas no PO desde a sua aprovação, através da análise das actas do Comité de Acompanhamento e das diversas versões dos textos do Programa e Complemento de Programação;
- Classificação das medidas do PO em função da sua relevância para cada um dos domínios de análise temáticos e territoriais (ver Instrumento Metodológico nº 1).

INSTRUMENTO METODOLÓGICO Nº 1
MATRIZ DE AVALIAÇÃO DA RELEVÂNCIA DO PO PARA OS DOMÍNIOS DE ANÁLISE

Com base nos objectivos globais e específicos e na tipologia de projectos definidos ao nível de cada medida, pretende-se identificar e avaliar relevância de cada uma das medidas para os vários domínios temáticos e territoriais. A análise efectua-se a partir da construção de uma "Matriz de relevância do PO para os domínios de análise" para cada um dos domínios, procedendo-se de seguida à agregação dos resultados.

Matriz 1 - Matriz de relevância do PO para os domínios de análise

Metodologia a seguir em cada um dos domínios temáticos e territoriais:

Valorização das medidas do PO (tendo em consideração os respectivos objectivos e tipologia de projectos) em função da sua relevância para o domínio em questão, de acordo com a seguinte classificação:

0 ou em branco - sem relevância

1 - pouco relevante

2 - relevante

3 - muito relevante

Domínio ou área territorial: XXX

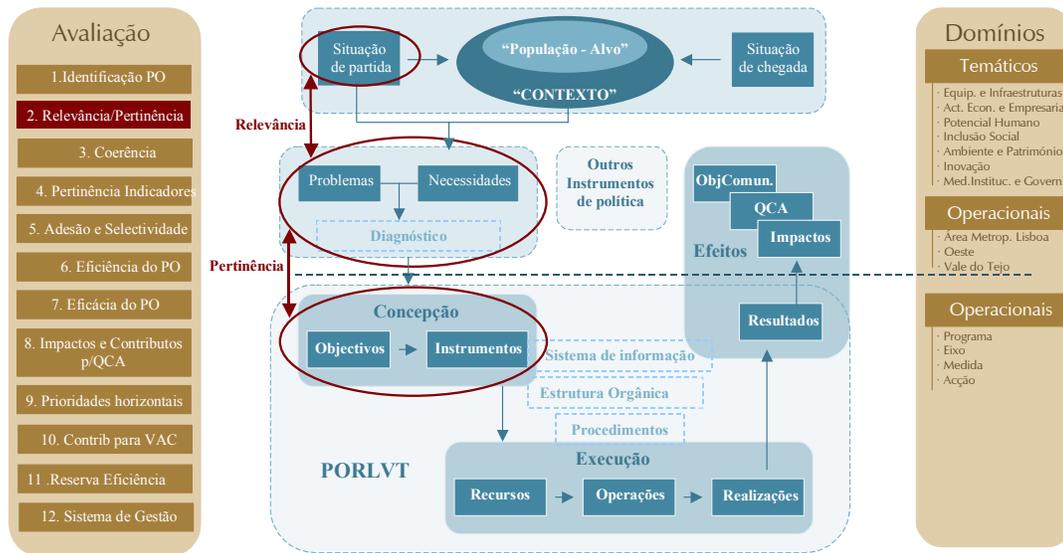
		Classificação
PORLVT	A qualificação do território, das pessoas e organizações	
EIXO.1..	EIXO PRIORITÁRIO 1: Apoio a investimentos de interesse municipal e intermunicipal	
M.1.1.	Medida 1.1: Acessibilidades e equipamentos (FEDER)	
M.1.2.	Medida 1.2: Valorização ambiental patrimonial (FEDER)	
M.1.3.	Medida 1.3: Capacidade institucional regional (FEDER)	
M.1.4.	Medida 1.4: Formação para o desenvolvimento (FSE)	
M.1.5.	Medida 1.5: Accões Específicas de Valorização Territorial (FEDER)	
M.1.6.	Medida 1.6: Bonificação de juros em linhas de crédito ao investimento autárquico (FEDER)	
EIXO.2..	EIXO PRIORITÁRIO 2: Accões Integradas de Base Territorial	
M.2.1.	Medida 2.1: Qualificação das cidades e requalificação metropolitana – componente territorial (FEDER)	
M.2.2.	Medida 2.2: Qualificação das cidades e requalificação metropolitana – componente empregabilidade (FSE)	
M.2.3.	Medida 2.3: VALTEJO – Valorização do Tejo (FEDER)	
M.2.4.	Medida 2.4: Formação e empregabilidade (FSE)	
EIXO.3..	EIXO PRIORITÁRIO 3: Accões Integradas de Base Territorial	
M.3.1.	Medida 3.1: Promoção da formação qualificante e da transição para a vida activa (FSE)	
M.3.2.	Medida 3.2: Formação ao longo da vida e adaptabilidade (FSE)	
M.3.3.	Medida 3.3: Qualificação e inserção profissional dos desempregados (FSE)	
M.3.4.	Medida 3.4: Criação de emprego (FSE)	
M.3.5.	Medida 3.5: Eficácia e equidade das políticas (FSE)	
M.3.6.	Medida 3.6: Promoção do desenvolvimento social (FSE)	
M.3.7.	Medida 3.7: Apoio ao investimento no desenvolvimento local e social (FEDER)	
M.3.8.	Medida 3.8: Infra-estruturas da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (FEDER)	
M.3.9.	Medida 3.9: Ensino Profissional (FSE)	
M.3.10.	Medida 3.10: Economia (FEDER)	
M.3.11.	Medida 3.11: Ciência Tecnologia e Inovação (FEDER)	
M.3.12.	Medida 3.12: Sociedade de Informação (FEDER)	
M.3.13.	Medida 3.13: Sociedade de Informação (FSE)	
M.3.14.	Medida 3.14: Pescas – infra-estruturas de portos (FEDER)	
M.3.15.	Medida 3.15: Agricultura e desenvolvimento rural (FEOGA)	
M.3.16.	Medida 3.16: Desenvolvimento de equipamentos desportivos (FEDER)	
M.3.17.	Medida 3.17: Acessibilidades e transportes (FEDER)	
M.3.18.	Medida 3.18: Ambiente (FEDER)	
M.3.19.	Medida 3.19: Saúde (FEDER)	

3.1.2. Confirmar a relevância do diagnóstico do PO

Objectivo

Avaliar a relevância do diagnóstico de suporte ao PO e proceder à sua eventual correcção e actualização face a eventuais alterações ocorridas na situação de partida e verificar em que medida os objectivos do PO são pertinentes face às necessidades diagnosticadas e prioridades, em evolução, a nível nacional e da União Europeia.

FIGURA 3-2 ARTICULAÇÃO METODOLÓGICA: RELEVÂNCIA/PERTINÊNCIA DO DIAGNÓSTICO



Objectivos operacionais

- i. Avaliar o grau de adequação do diagnóstico à situação de partida;
- ii. Identificar as alterações registadas na situação de partida;
- iii. Proceder à actualização do diagnóstico.
- iv. Avaliar a adequação dos objectivos ao diagnóstico inicial e às eventuais alterações no contexto de partida;

Actividades

- Identificar os indicadores de contexto utilizados no diagnóstico inicial;
- Avaliar a adequação dos indicadores de contexto à matriz SWOT inicial;
- Actualizar os valores dos indicadores de contexto e propor eventuais indicadores que se revelem necessários à actualização do diagnóstico;
- Validação e reformulação da matriz SWOT inicial (ver Instrumento Metodológico nº 2);
- Identificar o tipo de estratégia dominante no PO e nas diferentes medidas tendo em consideração os respectivos objectivos e as necessidades detectadas no diagnóstico (ver Instrumento Metodológico nº 3);
- Reanalisar a hierarquia de prioridades.

INSTRUMENTO METODOLÓGICO Nº 2
MATRIZ DE (RE)APRECIÇÃO DO DIAGNÓSTICO INICIAL DO PO

Com o objectivo de analisar o diagnóstico da situação de partida efectuado no âmbito da preparação do PO, utiliza-se como instrumento de análise a Matriz 2 que valida e, eventualmente, corrige e completa, a análise SWOT apresentada no PO. No sentido de relativizar as conclusões do diagnóstico em função de enquadramentos de diferente amplitude, optou-se por propor uma grelha de leitura que avalia as questões identificadas na matriz SWOT tendo em conta três espaços de referência distintos: i) intra regional, ii) escala nacional e iii) escala europeia.

Matriz 2 - (Re) Avaliação do Diagnóstico

Metodologia a seguir em cada um dos domínios temáticos e territoriais

- 1 Classificar cada um dos tópicos da SWOT em função do espaço de referência, de acordo com seguinte tipologia de relevância:
R - Relevante I - Insuficiente X - Incorrecto
- 2 No caso da classificação de tópicos com I ou X justificar e formular proposta de correcção
Utilizar a coluna de justificação e corrigir o tópico na coluna original
- 3 Completar/ actualizar a matriz SWOT com a introdução de aspectos que entretanto se alteraram ou que se encontravam omissos na SWOT inicial

Domínio ou área territorial:

	Espaço de referência				Justificação e correcção nos casos I e X
	intra regional	inter regional (escala nacional)	inter regional (escala europeia)		
Pontos Fortes (Strengths)					
Área Metropolitana					
S.1.1.					Concentração de funções político-administrativas de âmbito nacional; (capitalidade)
S.1.3.					(...)
Oeste					
S.2.1.					Qualidade dos recursos naturais, ambientais e patrimoniais.
S.2.2.					(...)
Vale do Tejo					
S.3.1.					Posição geoestratégica e acessibilidades externas, face à AML, ao país e aos principais corredores de acesso à Europa.
S.3.2.					(...)
Pontos Fracos (Weakness)					
Área Metropolitana					
W.1.1.					Accentuado desordenamento urbanístico e territorial, com relevância para a desertificação e degradação dos centros históricos.
W.1.2.					(...)
Oeste					
W.2.1.					Fragmentação social e territorial.
W.2.2.					(...)
Vale do Tejo					
W.3.1.					Sistemas de ensino superior, de formação profissional e de actividades
W.3.2.					(...)
Oportunidades (Opportunities)					
O.0.1.					Elevado potencial agro-florestal e industrial. Diversidade e riqueza do património natural, cultural, histórico das paisagens e dos espaços rurais.
O.0.2.					(...)
Ameaças (Threats)					
T.0.1.					Protecção ambiental (saneamento básico e fertilizantes).
T.0.2.					(...)

INSTRUMENTO METODOLÓGICO Nº 3
MATRIZ DE IDENTIFICAÇÃO DOS TIPOS DE ESTRATÉGIA ADOPTADOS NO PO

A passagem de uma análise SWOT para a formulação de uma estratégia concreta de acção constitui um processo que é tudo menos directo ou automático. Com efeito, o estabelecimento de um quadro, tão rigoroso e objectivo quanto possível, do conjunto das forças e fraquezas e das ameaças e oportunidades que caracterizam os grandes desafios de um dado sistema, numa dada conjuntura de médio-longo prazo, constitui um mero ponto de partida para a formulação estratégica da acção.

A construção de um referencial de “estratégias-tipo”, como aquele que a seguir se apresenta, visa criar um instrumento metodológico que permita o acompanhamento do processo efectivo do caminho que liga a análise SWOT à estratégia subjacente ao PO, tomando em consideração aspectos como a afectação de meios, a especificação das prioridades e a natureza das intervenções.

TIPOS DE ESTRATÉGIA ADOPTADA NO PO

	S Forças	W Fraquezas	O Oportunidades	T Ameaças
Tipo 1 Ofensiva centrada na estrutura actual (“usar as forças para agarrar as oportunidades”)	•	→	•	
As variantes desta estratégia-tipo ligam-se à dimensão do “ feed-back ” em novas forças	•	→	•	
Tipo 2 Defensiva centrada nas ameaças actuais (“responder às ameaças corrigindo as fraquezas”)		•	←	•
As variantes desta estratégia-tipo ligam-se à respectiva “ extensão ”	•	•	←	•
Tipo 3 Ofensiva centrada nas oportunidades (“usar os desafios das oportunidades para desenvolver novas forças e corrigir certas fraquezas”)	•	•	•	
As variantes desta estratégia-tipo ligam-se ao “ equilíbrio ” dos resultados obtidos nas mudanças no par forças-fraquezas	•	•	•	
Ou à “ sustentabilidade ” resultante da margem de manobra aberta pelos efeitos na redução das ameaças	•	•	•	•
Tipo 4 Defensiva centrada no “ catching-up ” (“reduzir ou eliminar fraquezas, melhorar o jogo das oportunidades e ameaças”)		•	•	•
As variantes desta estratégia-tipo ligam-se à “ velocidade ” da adaptação estrutural associada à evolução da “agenda” do “ catching-up ”	•	•	•	•

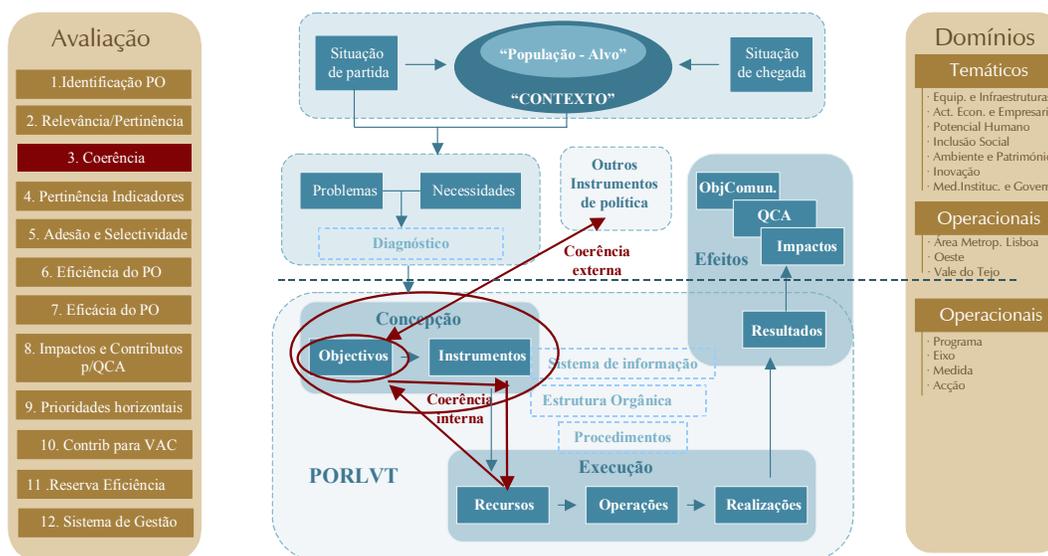
A grelha acima apresentada será utilizada para classificar a estratégia seguida pelo PO no seu conjunto e por cada uma das medidas em particular. A operacionalização deste instrumento será efectuada através da construção, para cada um dos domínios temáticos e territoriais, de uma matriz que classifica a estratégia associada a cada medida do PO, procedendo-se de seguida à agregação dos resultados.

3.1.3. Confirmar a coerência interna e externa da estratégia definida

Objectivo

Analisar, por um lado, a coerência interna do Programa de acordo com uma articulação vertical de objectivos, de forma a avaliar a exequibilidade e consistência da estratégia adoptada e, por outro, a articulação do programa com outros instrumentos de política nacional e comunitária.

FIGURA 3-3 ARTICULAÇÃO METODOLÓGICA: COERÊNCIA DO PO



Objectivos operacionais:

- i. Verificar e avaliar a coerência interna entre os objectivos globais, específicos e operacionais no âmbito do PO;
- ii. Avaliar a coerência interna da estrutura da programação;
- iii. Verificar a coerência externa do PO com os objectivos do QCA;
- iv. Verificar a coerência externa do PO no que respeita à sua articulação com as principais políticas de natureza sectorial ou transversal, comunitárias ou nacionais;

Actividades:

- Construção de árvore de objectivos do programa (ver Instrumento Metodológico nº 4);

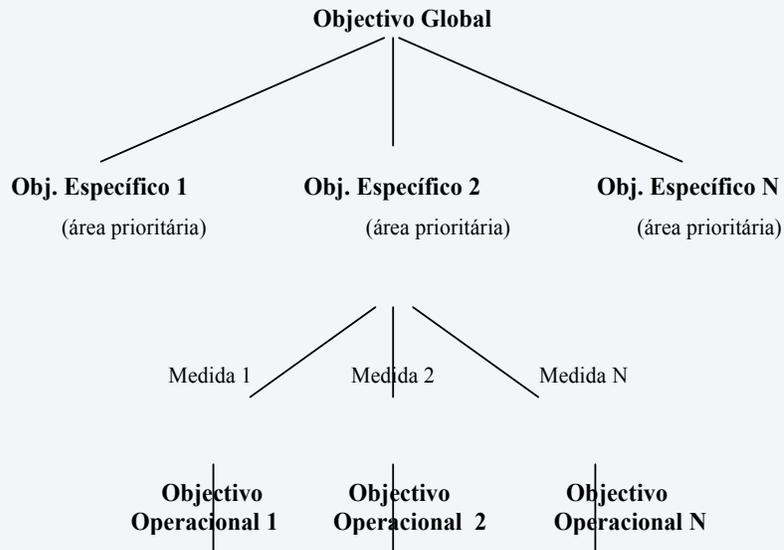
- Identificação da coerência entre os objectivos das medidas e a tipologia de projectos e promotores, através da construção de matrizes que cruzem, ao nível de cada medida, aquelas três variáveis;
- Construção da matriz de análise estrutural dos efeitos das medidas do PO sobre os objectivos de outros instrumentos de planeamento (ver Instrumento Metodológico nº 5), tendo em consideração, no caso específico das medidas financiadas pelo FSE e pelo FEOGA, as orientações contidas nos documentos metodológicos da Comissão Europeia para a avaliação de programas financiados por estes fundos;
- Construção da matriz de influências recíprocas, ascendentes e descendentes, entre os objectivos estratégicos do PO e os objectivos estratégicos globais do QCA III (ver Instrumento Metodológico nº 6).

INSTRUMENTO METODOLÓGICO Nº 4 ÁRVORE DE OBJECTIVOS

As características da sequência que liga projecto/acção - medida – eixo/sub-programa - programa aos objectivos que são prosseguidos pelo PO, permite uma leitura interactiva de duplo sentido acções → objectivos e objectivos → acções. A clarificação da “árvore” de objectivos, e a escolha dos indicadores adequados para medir a respectiva realização, surge, assim, como instrumento metodológico principal.

A base da análise situa-se na coerência da estrutura adoptada para o PO, verificando em que medida os objectivos do programa, dos eixos e das medidas se articulam e reforçam. Ao nível dos objectivos convirá responder à necessidade de desenvolver a sua própria natureza, distinguindo entre três grandes tipos: globais, específicos e operacionais.

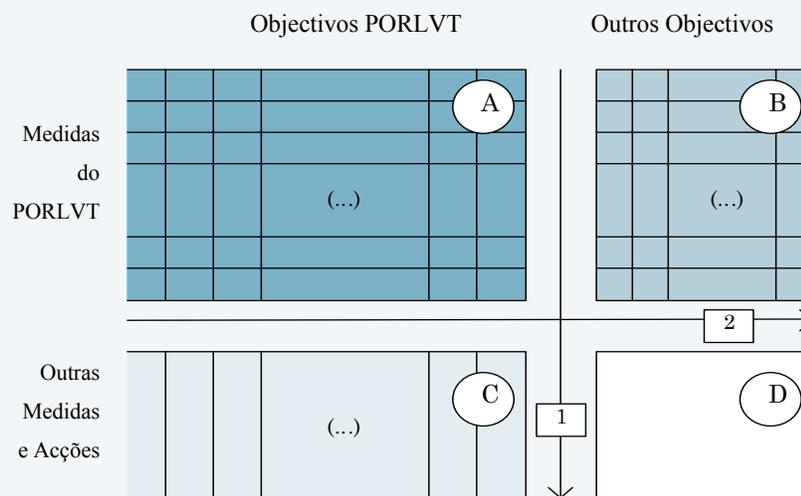
A “árvore de programação”, a ter em conta na avaliação (de acordo com o Documento de Trabalho metodológico nº 3 da Comissão Europeia), nomeadamente no que respeita ao desdobramento do objectivos do programa objectivo global → objectivos específicos → objectivos operacionais terá por base o Esquema que a seguir se apresenta.



**INSTRUMENTO METODOLÓGICO Nº 5
MATRIZ DE ANÁLISE ESTRUTURAL**

A construção de uma “matriz de análise estrutural” que analisa a contribuição das medidas do PORLVT e de outras intervenções para os objectivos que este programa prossegue, como a que a seguir se apresenta, surge, no contexto da avaliação da coerência, como um instrumento metodológico relevante. Nesta matriz de influências, que pode ser utilizada como quadro de coerência para todos os trabalhos de avaliação do PORLVT, assim como para a identificação de contributos e impactes, absolutos e relativos, é possível distinguir quatro grandes “regiões”, ou domínios de análise, e dois grandes sentidos de transmissão de efeitos.

O “desenho” da “Matriz de Análise Estrutural”



Com efeito, tem-se:

- a “região” **A**, que representa o domínio de análise restrito do PORLVT (domínio de coerência interna);
- a “região” **B**, que representa o domínio de análise da influência do PORLVT noutras áreas de performance e funcionamento da economia;
- a “região” **C**, que representa o domínio de análise da influência de outras acções no terreno dos objectivos prosseguidos pelo PORLVT;
- a “região” **D**, que representa um domínio de análise “não-relevante” para a avaliação do PORLVT.
- o “caminho” **1**, que representa, numa leitura em linha, para cada medida, o contributo para os vários objectivos considerados (do PORLVT e de outros programas e políticas públicas);
- o “caminho” **2**, que representa, numa leitura em coluna, para cada objectivo do PORLVT, o contributo de cada medida e acção do PORLVT e de outras medidas e acções).

INSTRUMENTO METODOLÓGICO Nº 6
MATRIZ DE INFLUÊNCIAS RECÍPROCAS ENTRE OS OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS GLOBAIS DO QCA III E OS OBJECTIVOS DO PORLVT

A construção de uma matriz de influências recíprocas, ascendentes e descendentes, entre os objectivos estratégicos do PORLVT e os objectivos estratégicos globais do QCA III, revela-se, no plano dos métodos qualitativos, um instrumento de utilidade considerável. Este tipo de metodologia permite:

- verificar a existência de contributos dos objectivos de nível PO para os objectivos de nível PDR/QCA, (notados em linha →) e a existência de contributos dos objectivos de nível PDR/QCA para os objectivos de nível PO (notados em coluna ↓). A configuração global da articulação destes contributos permite situar as zonas mais relevantes do ponto de vista da obtenção de sinergias entre o QCA III e o PORLVT e enriquecer o quadro analítico do estudo aplicado das “cadeias de impacte” em efectiva acção;
- qualificar quer a intensidade dos efeitos desses contributos, através da dimensão das setas de dominância dos efeitos, nos casos de mútua interacção, utilizando a ordem da representação para a indicar. Assim (→↓) representa a dominância do contributo PO sobre o contributo PDR/QCA e (↓→) representa a dominância do contributo PDR/QCA sobre o contributo PO;

Matriz de influências recíprocas entre os objectivos estratégicos globais do QCAIII e os objectivos do PORLVT

OBJECTIVO GLOBAL	OBJECTIVOS ESPECÍFICOS DO PORLVT	OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS GLOBAIS DO QCA III			
		Fomentar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social	Aumentar o perfil produtivo em termos de actividades do futuro	Afirmar a valor da território e do território socioeconómica do país	Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e o território nacional
Qualificar o território, promover o crescimento sustentável e promover o desenvolvimento sustentável do capital e do território socioeconómico	Reforçar a coesão regional, melhorando a qualidade de vida da população e o desenvolvimento local			→	→↓
	Incentivar a sustentabilidade da região e a capacidade competitiva das sub-entidades regionais	↓→	↓	↓	→↓
	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 do território	↓→	→↓	↓→	↓

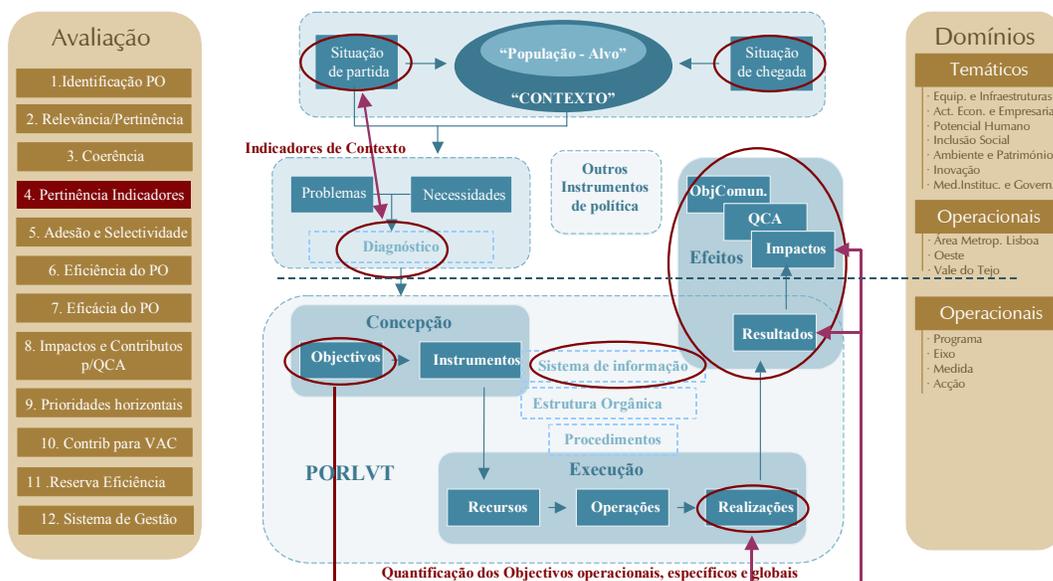
A utilização desta matriz de influências recíprocas, no quadro da abordagem metodológica proposta, destina-se, para além de servir de elemento de controlo da coerência e de compatibilização das diferentes metodologias de análise utilizadas, a facilitar a análise da articulação entre os objectivos estratégicos nacionais, sejam eles nível sectorial (PORLVT) ou de nível global (QCA III), e comunitários.

Analisar a pertinência dos indicadores de quantificação dos objectivos

Objectivo

Analisar a pertinência, adequação e utilidade dos indicadores de contexto, de impacte, de resultados e de realização.

FIGURA 3-4 ARTICULAÇÃO METODOLÓGICA: PERTINÊNCIA DOS INDICADORES



Objectivos operacionais

- Analisar a qualidade dos indicadores seleccionados e, em particular, os associados à afectação da reserva de eficiência;
- Analisar a fiabilidade dos procedimentos de recolha de dados e verificação da sua disponibilização em tempo útil;
- Analisar a articulação lógica na definição e quantificação dos objectivos entre o QCA e o PORLVT;
- Apreciação da quantificação dos objectivos (metas) no que respeita à realização física e aos resultados e impactes do PO;
- Seleccionar um conjunto de indicadores para monitorizar a evolução do PO.

Actividades

- Analisar a qualidade e pertinência dos indicadores (ver Instrumento Metodológico nº 7), tendo em tendo em consideração, no caso específico das medidas financiadas pelo FSE e pelo FEOGA, as orientações contidas nos documentos metodológicos da Comissão Europeia;
- Propor alterações ou ajustamentos aos indicadores identificados (indicadores de contexto, realização, resultados e impactes) e analisar a exequibilidade das metas definidas;
- Verificar a qualidade dos dados utilizados para definição e cálculo dos indicadores;
- Verificar a cobertura de pelo menos 50% das despesas do PO pelos indicadores de eficácia acordados para a reserva de eficiência;
- Construir um “*Tableau de Bord*” para posterior monitorização do PO (ver Figura 3-5).

INSTRUMENTO METODOLÓGICO Nº 7
ANÁLISE DA QUALIDADE E PERTINÊNCIA DOS INDICADORES

As tarefas a desenvolver no âmbito da concretização deste objectivo operacional passam por assegurar a pertinência, adequação, quantificação, fiabilidade e disponibilidade dos indicadores de contexto, realização, resultados e impactes, envolvidos na quantificação dos objectivos fixados inicialmente e das concretizações alcançadas.

O grande número e variedade de indicadores propostos e a sua utilização com finalidades diversas (por exemplo: indicadores de realização ou resultados, da Medida – ou do PORLVT –, afectos ou não à reserva de eficiência) a que se acrescenta os indicadores específicos para o acompanhamento dos objectivos da competitividade e coesão (ver por exemplo o último relatório de progresso sobre a coesão económica e social), os indicadores estruturais adoptados pela Comissão Europeia e os indicadores avançados para a análise do Valor Acrescentado Comunitário, entre outros, sugere que se proceda à definição de um painel de indicadores chave que, à partida, deverá pelo menos incluir os seguintes indicadores:

- Indicadores que garantam a monitorização dos objectivos operacionais, específicos e globais do PORLVT ;
- Indicadores propostos para afectação da reserva de eficiência;
- Indicadores que garantam a monitorização das várias prioridades comunitárias e indicadores propostos para análise do valor acrescentado comunitário.

A organização destes indicadores deverá ser efectuada por dimensões de análise e deverá igualmente permitir a articulação entre indicadores mais orientados para a identificação de variáveis resposta, ou de output ou para a identificação de variáveis de causa ou de input.

Os indicadores chave deverão ser, igualmente, analisados numa perspectiva que valorize as outras dimensões de observação a privilegiar pela avaliação, nomeadamente a possibilidade do seu apuramento e segmentação por sectores, por dimensões instrumentais, localização geográfica, tipo de promotor e dimensão dos projectos.

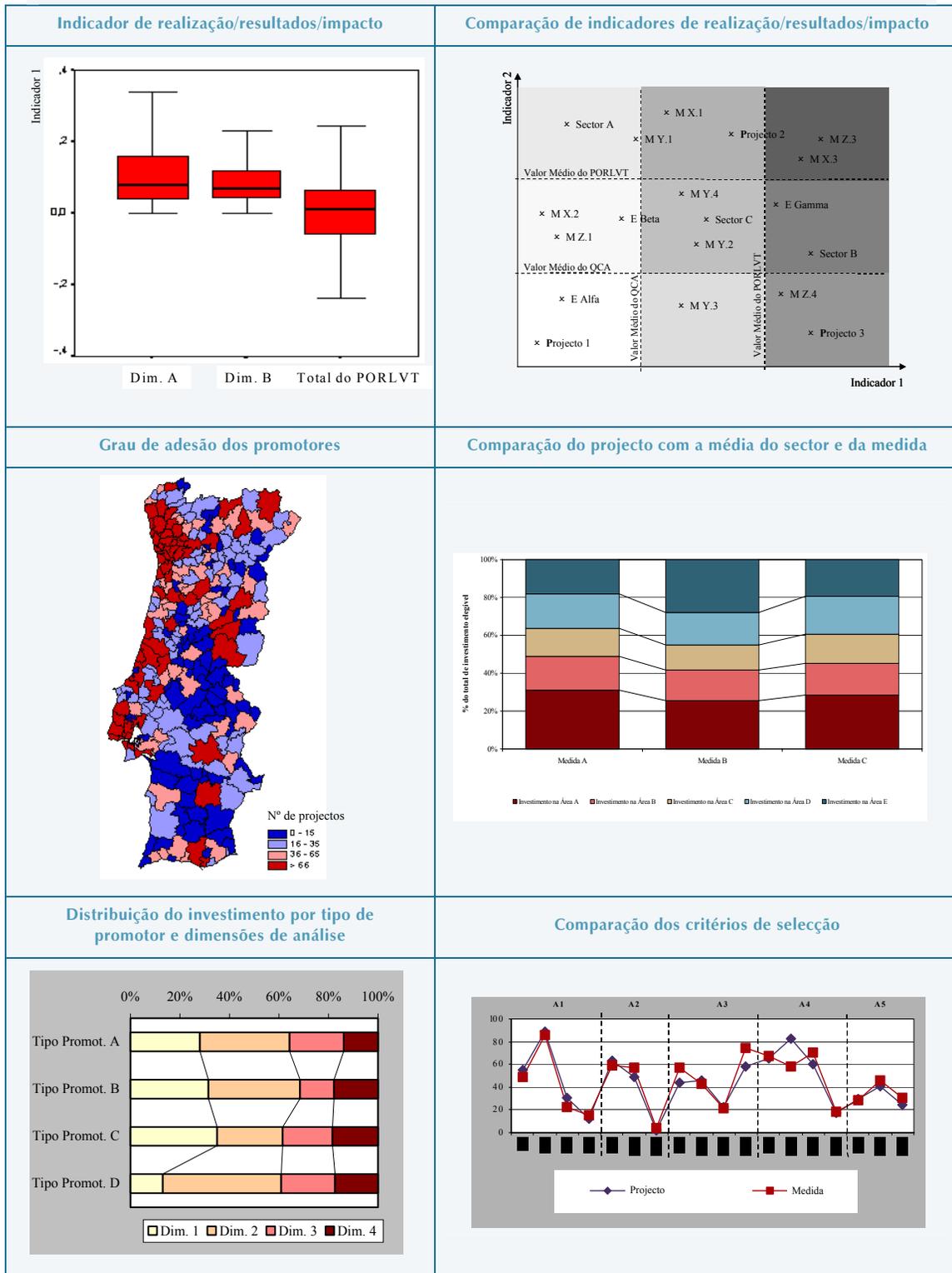
A partir do conjunto de indicadores chave deverá ser proposto um " *tableau de bord*" que, para além de garantir a actualização dos indicadores em 2005, permita a monitorização permanente do programa, através de uma leitura do grau de realização financeira e física das várias medidas e, simultaneamente, uma leitura do mérito relativo dos projectos que se vão candidatando e sendo seleccionados no âmbito do Programa.

Este " *tableau de bord*" deverá permitir dois tipos de entradas:

- Ao nível do projecto (por exemplo, na situação de um novo projecto candidato), o sistema de monitorização deverá permitir, para cada um dos indicadores, posicionar o projecto (medida de localização em termos de percentil), no quadro da medida, eixo ou dimensão de análise e, simultaneamente, comparar os seus valores com os valores médios do conjunto de todos os projectos;
- Ao nível da medida, do eixo ou da dimensão de análise, o sistema de monitorização deverá permitir apurar os valores médios e a dispersão dos vários indicadores seleccionados.

Apresenta-se, de seguida, uma ficha-tipo do " *tableau de bord*" (ver Figura 3-5) de monitorização permanente do PORLVT. Esta ficha, que se inclui a título meramente exemplificativo e genérico, permite ilustrar o tipo de cruzamentos e análises que se podem efectuar, como seja, por exemplo, o grau de adesão dos promotores, a análise e comparação de indicadores (de realização, resultados e impacto), a comparação do mérito sectorial dos projectos, a distribuição do investimento e a comparação da candidatura com a análise.

FIGURA 3-5 EXEMPLIFICAÇÃO DE FICHA DO *TABLEAU DE BORD*



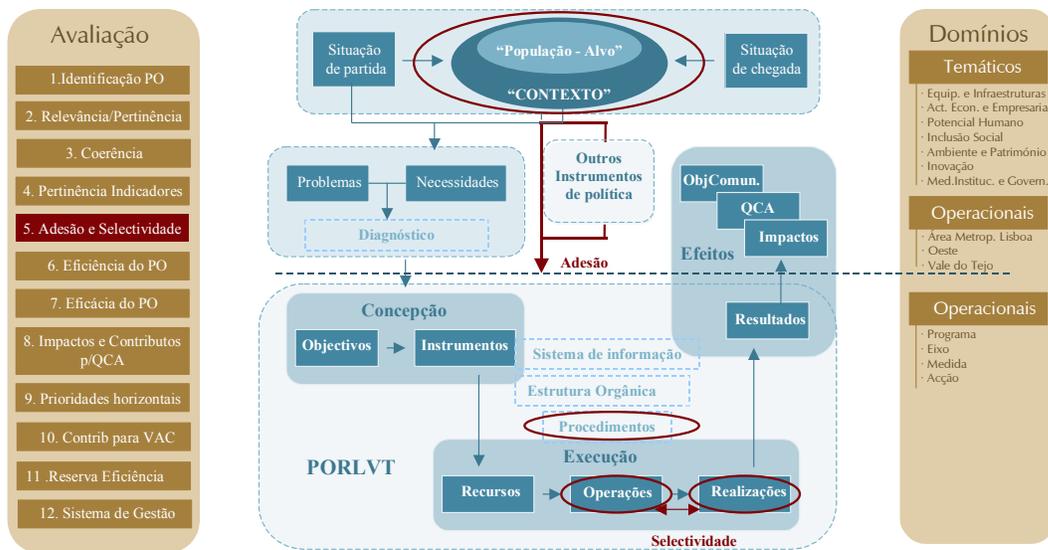
3.2. AVAlIAÇÃO DOS EFEITOS DO PROGRAMA EM ACÇÃO

3.2.1. ANALISAR A ADESÃO E PERFIS DOS PROMOTORES, A SELECTIVIDADE E TIPOLOGIA DOS PROJECTOS E A ARTICULAÇÃO, AO NÍVEL DA ESTRATÉGIA E COMPORtAMENTOS, DOS PROMOTORES DO PORLVT FACE A OUTROS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

Objectivo

Avaliar e tipificar a procura dirigida ao PO e sua articulação com outros instrumentos de política, assim como o grau de selectividade do Programa.

FIGURA 3-6 ARTICULAÇÃO METODOLÓGICA: ADESÃO E SELECTIVIDADE DO PROGRAMA



Objectivos operacionais

- i. Avaliar a adesão dos promotores ao PO;
- ii. Avaliar a articulação da procura do PO com outros instrumentos de política, dando sequência, ao nível da execução, ao exercício de coerência externa efectuado no âmbito da concepção;
- iii. Avaliar o grau de selectividade do PO.

Actividades

- Calcular os níveis de adesão e as taxas de cobertura por medida;
- Definir uma tipologia da procura dirigida ao PO que sirva de suporte à construção das amostras de promotores a inquirir (ver Instrumento Metodológico nº 8);
- Consultar o sistema de informação de outros programas afim de determinar a procura que lhes foi dirigida para a RLVT, identificando áreas de complementaridade e sobreposição, recorrendo, se necessário, à auscultação dos responsáveis pela execução de alguns desses programas;
- Analisar a distribuição da valia dos projectos e a capacidade de discriminação dos critérios utilizados, nomeadamente no caso das medidas abertas (ver Instrumento Metodológico nº 9).

INSTRUMENTO METODOLÓGICO Nº 8 PROCEDIMENTOS PARA A TIPIFICAÇÃO DOS PROJECTOS

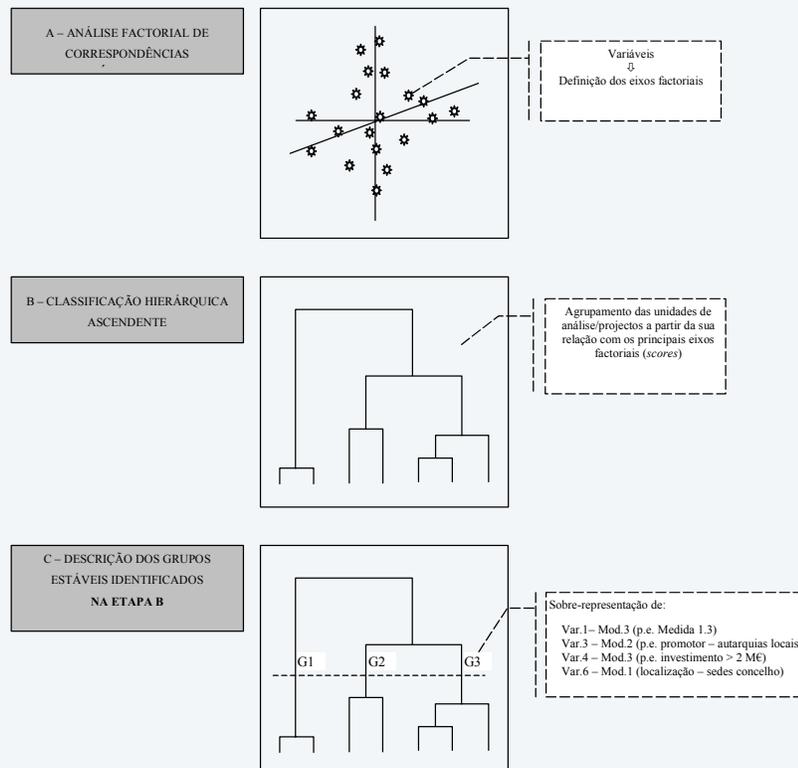
O desenvolvimento do estudo de avaliação dos Programas operacionais deve realizar-se através de um caminho de tratamento e análise da informação visando satisfazer o conhecimento das dimensões relevantes na caracterização da procura que lhes é dirigida, no apuramento das consequências dos processos de determinação do mérito na selectividade das decisões e na estimativa dos impactos previsíveis dos projectos apoiados numa lógica de sustentabilidade.

O **domínio da avaliação**, apoiado por metodologias da análise de dados mais sofisticadas, envolvendo, nomeadamente, exercícios de análise multivariada, análise de correlações, análise de clusters e análise factorial em componentes principais, desenvolve-se para procurar identificar de forma objectiva (com base em resultados empíricos concretos) e de forma sistematizada (envolvendo níveis diferenciados – global, sectorial e regional), ambas dotadas de validade estatística controlada, as características da aplicação da grelha de critérios na avaliação dos projectos, nomeadamente no que respeita à respectiva capacidade para discriminar com clareza, hierarquizar com coerência, adequar a redundância, maximizar a complementaridade, minimizar a conflitualidade e garantir a neutralidade nas características sem correlação estabelecida com os objectivos.

O **domínio da simulação**, apoiado pela utilização, em lógicas globais ou segmentadas, da base de dados construída, desenvolve-se para avaliar o grau de realização previsional dos objectivos específicos do PO, utilizando tendências quantitativas e qualitativas previamente identificadas com base em lições da experiência e atendendo a elementos de natureza teórica, associados, nomeadamente, às referências modernas das políticas públicas.

Neste sentido torna-se relevante o desenvolvimento de propostas de tipificação dos projectos que possam servir de grelha de análise à avaliação da eficácia e da eficiência do PO.

Procedimentos para a tipificação dos projectos



INSTRUMENTO METODOLÓGICO Nº 9 ANÁLISE DA SELECTIVIDADE

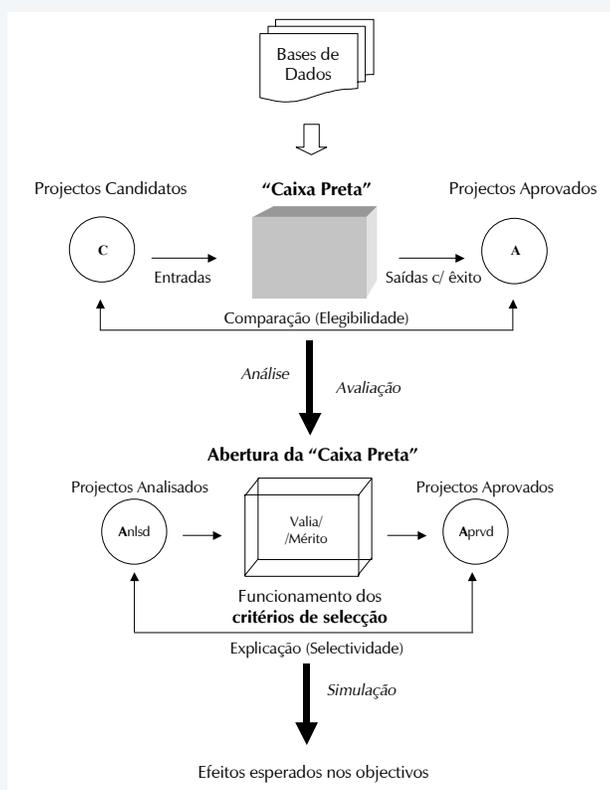
A identificação precisa dos efeitos da aplicação dos critérios de selecção aos universos específicos de cada medida é apoiada pelo desenvolvimento de duas noções centrais:

- A noção de elegibilidade para apoio – peso relativo, no conjunto de todos os projectos entrados que procuram o sistema, dos projectos saídos com aprovação;
- A noção de selectividade na concessão dos apoios, definida de forma necessariamente adaptada ao regime específico de cada sistema. A noção de selectividade contempla uma dimensão absoluta – peso relativo dos projectos com mérito absoluto no conjunto dos projectos elegíveis – e uma dimensão relativa – peso relativo dos projectos aprovados no conjunto dos projectos elegíveis com mérito ou valia determinados.

A caracterização dos níveis de elegibilidade e selectividade, é desenvolvida quer numa perspectiva global, quer numa perspectiva de segmentação sectorial e regional (de acordo com um grelha de variáveis estruturais a definir).

A análise e avaliação das características do funcionamento do dispositivo de selecção dos projectos candidatos às diversas medidas, em particular no caso das medidas “abertas”, contempla dois grandes passos que, explorando os conceitos de elegibilidade e selectividade anteriormente apresentados, procuram responder às questões colocadas:

- no primeiro passo, os processos de recepção, tratamento, análise e decisão sobre os projectos candidatos, onde actuam, entre muitos outros aspectos, os critérios de selecção, são encarados numa lógica de “caixa preta”, isto é, em função dos resultados que produzem, independentemente dos mecanismos concretos que explicam esses resultados, que, por sua vez é analisada através da comparação do universo das candidaturas (entradas) com o universo dos projectos aprovados (saídas);
- no segundo passo, procede-se à abertura da “caixa preta” para, numa lógica de explicação, isolar o papel dos critérios de notação dos projectos conduzindo à determinação da respectiva valia e evidenciar os mecanismos concretos através dos quais se produz a respectiva selecção.

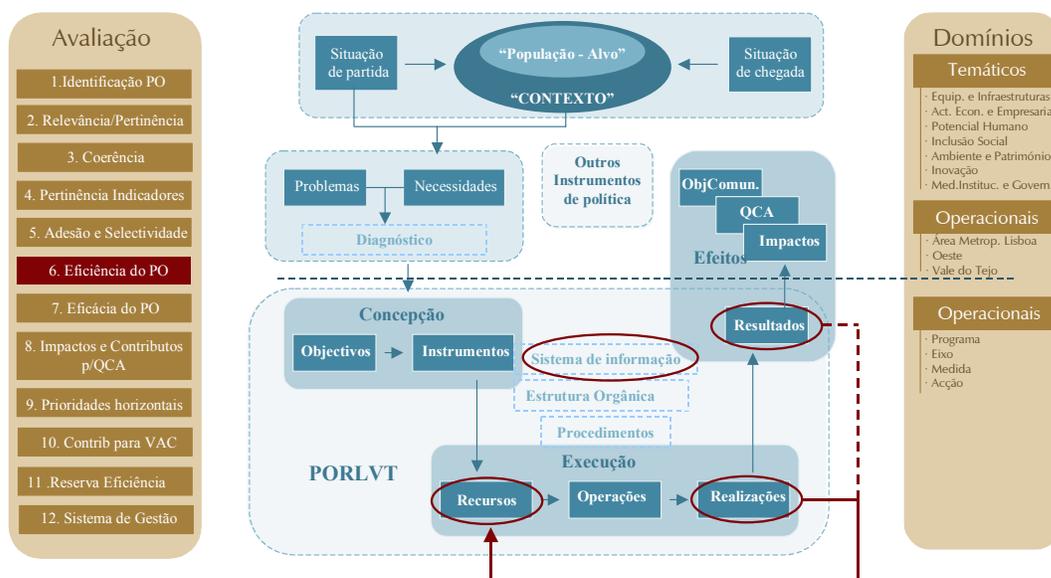


3.2.2. AVALIAR A EFICIÊNCIA DO PO

Objectivo

Avaliar a relação entre os resultados já produzidos pelo PO e os recursos mobilizados

FIGURA 3-7 ARTICULAÇÃO METODOLÓGICA: EFICIÊNCIA DO PO



Objectivos operacionais

- Avaliar os rácios entre as realizações, os resultados, por um lado, e os recursos utilizados para os alcançar, por outro;
- Comparar os valores médios dos indicadores de eficiência do PO com valores padrão e com os valores médios do QCA.

Actividades

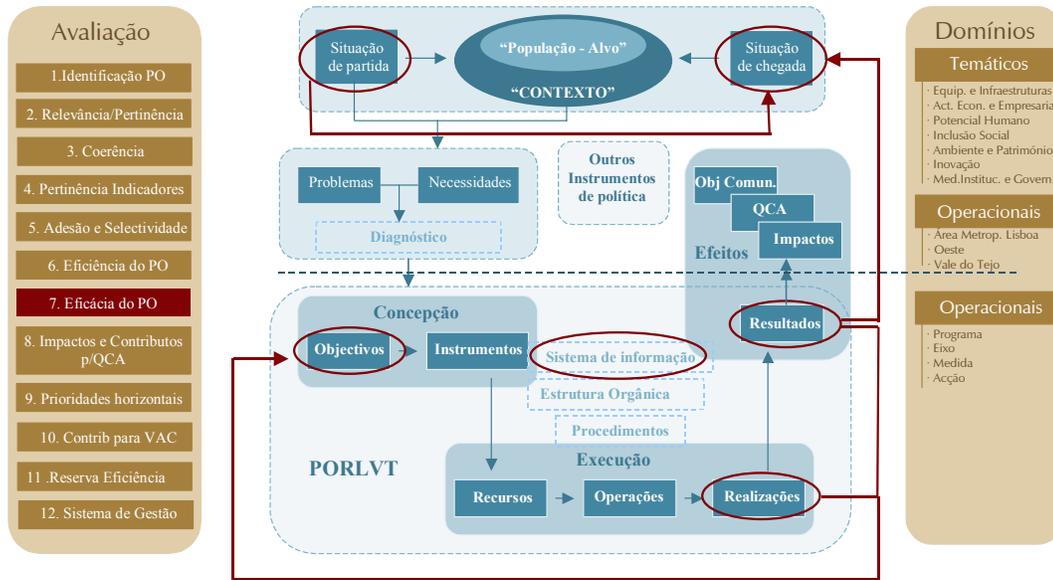
- Calcular os custos unitários do PO;
- Identificar os custos padrão com base nos valores médios do QCA;
- Identificar um conjunto de indicadores comuns a grupos de medidas e realizar uma análise, a nível macro, da eficiência relativa das medidas e eixos do PO em termos de custo por realização/ resultado.

3.2.3. AVALIAR A EFICÁCIA DO PO

Objectivo

Avaliar o grau de realização dos objectivos operacionais, específicos e globais das medidas e dos eixos PORLVT.

FIGURA 3-8 ARTICULAÇÃO METODOLÓGICA: EFICÁCIA DO PO



Objectivos operacionais

- Avaliar os níveis de realização física e financeira global e por medida do PO;
- Analisar os resultados obtidos e os progressos face às metas definidas por eixo e medida, tendo em consideração, no caso específico das medidas financiadas pelo FSE e pelo FEOGA, as orientações contidas nos documentos metodológicos da Comissão Europeia;
- Avaliar ao nível micro, a contribuição dos projectos para a realização dos objectivos das diferentes medidas.

Actividades

- Calcular e interpretar as taxas de compromisso e realização em termos financeiros e físicos;
- Constituição de “clusters” de medidas em função dos níveis de compromisso e execução do PO que permita identificar tendências e propor medidas de ajustamento na definição da medida ou na reprogramação dos meios financeiros (ver
- Instrumento Metodológico nº 10);

- Calcular os indicadores de resultados das várias medidas interpretar as taxas de compromisso, de execução e de realização em termos financeiros e físicos.

INSTRUMENTO METODOLÓGICO Nº 10
ANÁLISE DA EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA

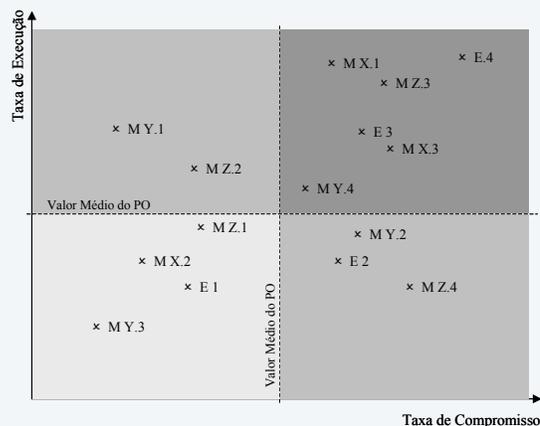
A avaliação da realização global física e financeira passa por proceder à análise quantificada – com base nos apuramentos possíveis, nomeadamente através do Sistema de Informação do PORLVT (SIPORLVT) – dos seguintes indicadores:

- Taxa de aprovação (TA): relação entre projectos aprovados e projectos propostos sob a forma de candidatura;
- Taxa de compromisso (TC): em termos financeiros, relaciona o montante do orçamento previsto comprometido devido aos projectos aprovados (AP), com o montante orçamental inicialmente programado (PR). Ou seja $tc = AP/PR$. Este indicador será calculado para o período do programa decorrido (correspondente ao período da presente avaliação intercalar). Se existir informação disponível, poderá também calcular-se para todo o período do Programa. Este conceito pode também ser aplicado à realização física. Neste caso relaciona o número de unidades previstas nos projectos aprovados (AP) com as metas definidas para o conjunto do Programa (PR);
- Taxa de realização (TR): em termos financeiros relaciona o montante de despesa realizada (EX) com a despesa inicialmente prevista (PR). Em termos físicos relaciona o número de unidades já concluídas (EX) com as metas definidas para o conjunto do Programa (PR). O horizonte temporal a que se aplica é o do período coberto pela avaliação intercalar.
- Taxa de execução (TE): em termos financeiros relaciona o montante de despesa já realizada (EX) com a despesa dos projectos aprovados, prevista para o período da avaliação intercalar (AP); em termos físicos relaciona o número de unidades já concluídas (EX) com o número de unidades previstas nos projectos aprovados (AP).

A análise da taxa de compromisso procura fundamentalmente avaliar a capacidade mobilizadora do Programa, através do grau de adesão dos potenciais promotores às diferentes medidas e acções, e observar a percentagem do total de recursos financeiros que se encontra já comprometida. Com a taxa de realização avalia-se o grau de concretização financeira do programa, nomeadamente por via da taxa de realização calculada para o horizonte temporal já decorrido. Com a taxa de execução mede-se a capacidade de concretização dos promotores face aos compromissos assumidos, ou seja, o ritmo de execução dos projectos aprovados.

Em termos algébricos: $tr = tc * te$ $EX/PR = AP/PR * EX/AP$

O cruzamento da taxa de compromisso com a taxa de execução permite definir uma tipologia do grau de realização para os diferentes Eixos e Medidas, tipo de promotores e outras variáveis de segmentação. A figura seguinte exprime graficamente a relação entre as duas taxas e permite evidenciar desde logo algumas conclusões sobre o grau de adesão e de execução relativos dos vários Eixos e Medidas ou tipo de promotores.



Um outro possível cruzamento poderá ser efectuado entre a taxa de aprovação e a taxa de realização verificando a relação entre a selectividade e os níveis de realização dos diferentes programas.

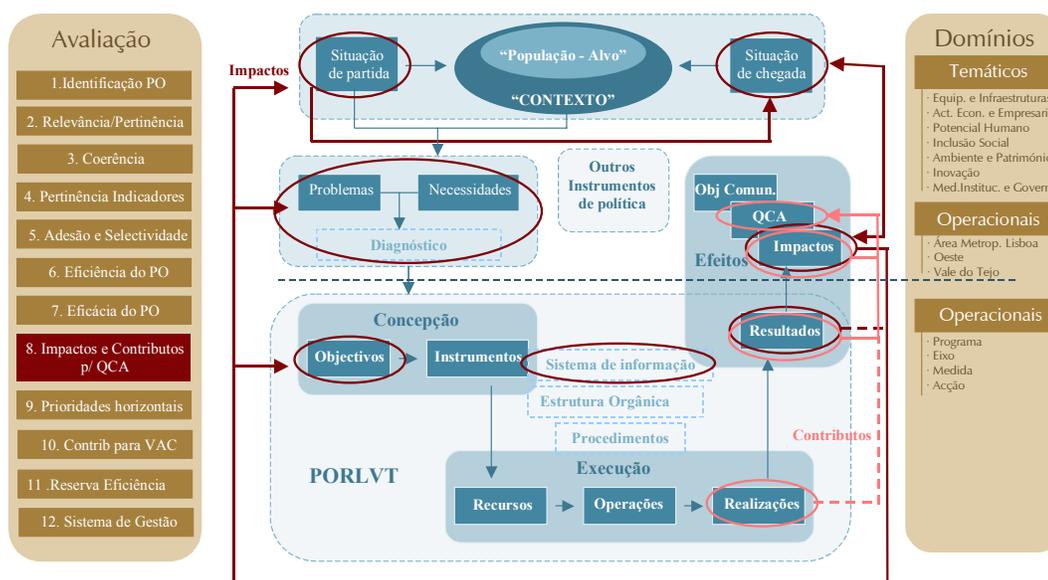
3.3. CONTRIBUTO DO PROGRAMA PARA OS GRANDES OBJECTIVOS E PRIORIDADES NACIONAIS E COMUNITÁRIAS

3.3.1. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS GLOBAIS DO PO E DA SUA CONTRIBUIÇÃO PARA OS OBJECTIVOS DO QCA

Objectivo

Avaliação dos impactos globais do Programa e do contributo do mesmo para a concretização dos objectivos do QCA.

FIGURA 3-9 ARTICULAÇÃO METODOLÓGICA: IMPACTOS E CONTRIBUTOS PARA OS OBJECTIVOS DO QCA



Objectivos operacionais

- i. Avaliar o contributo do PORLVT por domínios temáticos e sub-regiões;
- ii. Avaliar o impacto macroeconómico das intervenções do PO.
- iii. Estimar os impactos específicos atribuíveis ao PORLVT para os seguintes objectivos específicos de nível QCA: “Reforço da empregabilidade”, “Inclusão social”, “Melhoria da qualidade de vida”, “Aumento da produtividade”, “Reforço da inovação”, “Melhoria da integração em redes globais”, “Qualificação das áreas metropolitanas”, “Reforço do sistema urbano” e “Qualificação dos espaços rurais”.

Actividades

- Calcular os indicadores de impacto do PORLVT;
- Determinar o impacto macroeconómico do PO (ver Instrumento Metodológico nº 11).
- Avaliar da contribuição do programa para os objectivos do QCA com recurso à análise da matriz de influências recíprocas anteriormente apresentada (ver Instrumento Metodológico nº 6) e ao apuramento de um subconjunto de indicadores chave que permitem medir o efeito do PORLVT para a realização dos objectivos do QCA, através das cadeias de impactes do QCA nas quais o PORLVT é relevante: pessoas e território e, de forma mais indirecta, actividades;
- Simular a construção dos cenários de referência para estimar os efeitos do PORLVT e os respectivos mecanismos de transmissão.

**INSTRUMENTO METODOLÓGICO Nº 11
MODELIZAÇÃO MACROECONÓMICA PARA A AVALIAÇÃO DE IMPACTES**

Um instrumento que poderá ser utilizado com vantagem na análise do impacto macroeconómico das intervenções no âmbito do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo é a modelização macroeconómica, que poderá enquadrar e potenciar as metodologias mais finas de análise.

Nesse quadro, considera-se a utilização de ferramentas de modelização macroeconómica a dois níveis:

- por um lado, um modelo macroeconómico agregado para a economia portuguesa que permitirá analisar o impacto das intervenções comunitárias e de políticas de base nacional sobre a economia portuguesa;
- dada a necessidade de analisar a situação ao nível da região, torna-se necessário a produção de um instrumento que produza resultados desagregados territorialmente.

A Augusto Mateus & Associados, dada a sua experiência e envolvimento em trabalhos de avaliação de programas e políticas públicas, desenvolveu, ao longo do período 2000-2001, um modelo macroeconómico agregado para a economia portuguesa que, visando fornecer um quadro de coerência entre micro, meso (sectorial e regional) e macroeconomia, serve também, adequadamente, o primeiro propósito acima enunciado.

Este modelo tem uma estrutura por blocos apresentada de forma esquemática na figura seguinte. Inclui um total de 52 equações das quais cerca de 30 são relações de identidade ou definição. Das restantes, algumas foram estimadas econometricamente e outras correspondem a relações de comportamento simples. A generalidade das equações é estimada sob a forma de mecanismo de correcção de erros o que permite levar em conta as relações de longo prazo que se estabelecem entre as variáveis e simultaneamente considerar as dinâmicas de curto prazo.

ESTRUTURA DO MODELO

<p>Bloco Despesa</p> <p>PIB95, PIB, CONS95pc, CONS, I95, I, Ipriv95, X95, X, M95, M, VE95, VE, G95, G, PCONS, PI, PX, PM, PG, PVE</p>	<p>Bloco Emprego</p> <p>Volume Emprego Agrícola, Volume Emprego não Agrícola, População, Desemprego</p>
<p>Curva de Phillips</p> <p>Salário Médio Nominal</p>	<p>Bloco Orçamental</p> <p>Impostos, Contribuições Segurança Social, Juros, Saldo Orçamental</p>

São variáveis endógenas as componentes da despesa, o emprego e alguns preços. São variáveis exógenas os principais instrumentos de política, nomeadamente o investimento, a política fiscal, as transferências comunitárias, bem como um conjunto de variáveis de enquadramento internacionais. A forma como o modelo é simulado permite integrar em todas as equações as alterações que se considerem adequadas decorrentes de determinados acontecimentos.

Este modelo, permitindo estimar o efeito das intervenções sobre variáveis como o PIB per capita e a produtividade, permite analisar o impacto daquelas intervenções sobre alguns dos indicadores de competitividade normalmente utilizados.

A utilização deste modelo no exercício de avaliação é feita por via da elaboração de dois cenários, um com a presença e outro com a ausência, das intervenções em análise. Nesse sentido, uma parte inicial do exercício de avaliação, consiste em estimar os efeitos do PORLVT sobre o conjunto de variáveis exógenas do modelo, nomeadamente a FBCF e transferências. Em seguida, a simulação do modelo permite avaliar os efeitos dessas intervenções sobre o conjunto das variáveis endógenas.

A utilização do modelo macroeconómico poderá, de igual forma, dar uma coerência global a eventuais exercícios de cenarização parcelares efectuados no âmbito dos trabalhos, relativamente a algumas variáveis definidas.

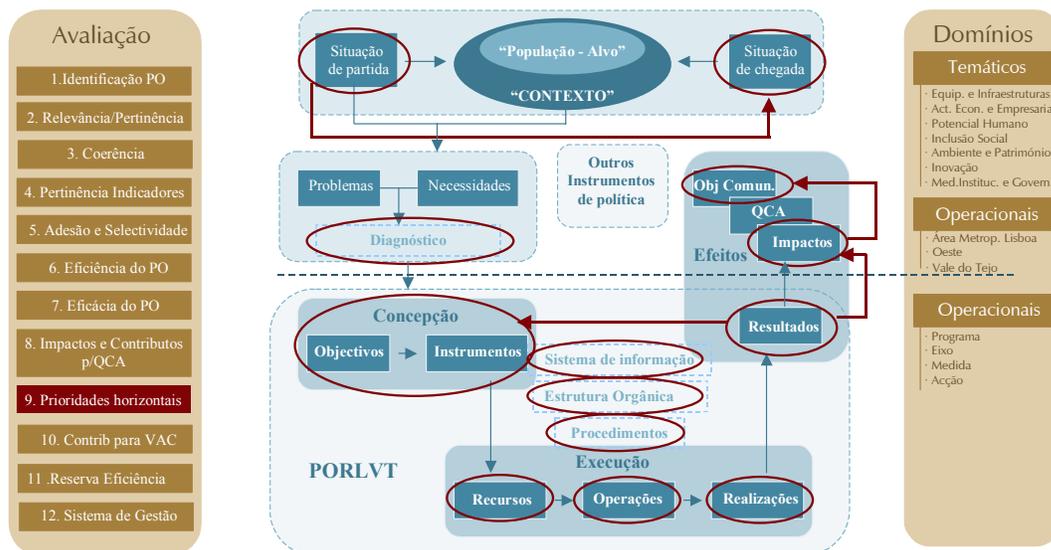
O modelo anteriormente descrito apresenta como principal limitação, no que concerne aos exercícios previstos no presente estudo, o facto de não contemplar uma desagregação territorial. Com vista a obviar a esta limitação, está em desenvolvimento um módulo de modelização multi-regional integrada, que corresponde a uma adaptação às regiões portuguesas de técnicas desenvolvidas pelo CEPREDE – Centro de Previsão Económica da Universidade de Madrid, desde 1986, para as regiões espanholas no âmbito da rede HISPALINK. Pretende-se com este exercício, dispor de um instrumento que permita produzir estimativas para o VAB regional decorrentes dos impactos das intervenções do PORLVT.

3.3.2. ANALISAR A INTEGRAÇÃO DAS PRIORIDADES HORIZONTAIS

Objectivo

Avaliar a integração das prioridades horizontais definidas no plano comunitário (ver Figura 3-11) – nomeadamente em termos de ambiente, igualdade de oportunidades, emprego, desenvolvimento local e sociedade de informação – na delineação e implementação do PO.

FIGURA 3-10 ARTICULAÇÃO METODOLÓGICA: INTEGRAÇÃO DAS PRIORIDADES HORIZONTAIS



Objectivos operacionais

- i. Verificar em que medida as prioridades horizontais foram tidas em consideração na concepção e execução do PO;
- ii. Avaliar os resultados do PO ao nível das prioridades horizontais;

Actividades

- Interrogar os diferentes tipos de actores envolvidos no PO sobre a incorporação das prioridades horizontais ao nível do diagnóstico, objectivos, estratégia do programa, divulgação, gestão e acompanhamento, adesão, critérios de selecção, perfil dos projectos e promotores, realizações, efeitos e demonstratividade (ver Instrumento Metodológico nº 12)
- Classificação pela equipa de avaliação do grau de incorporação das prioridades horizontais na concepção do programa, assim como ao nível da execução e restantes níveis referidos na actividade anterior;
- Calcular os indicadores de resultados associados às três prioridades horizontais explicitadas;
- Identificar as medidas em cujos resultados permitem concluir ou induzir mais efeitos ao nível das prioridades horizontais.

FIGURA 3-11 A INTEGRAÇÃO DAS DIMENSÕES E PRIORIDADES COMUNITÁRIAS

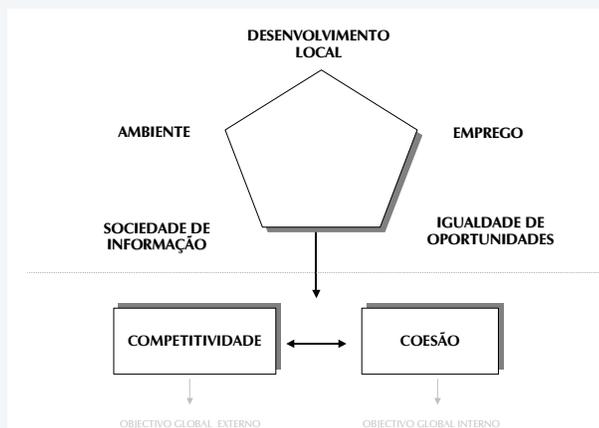
A articulação das dimensões transversais comunitárias (ambiente, igualdade de oportunidades, emprego, desenvolvimento local e sociedade de informação) com os grandes objectivos globais à escala da União Europeia, seja a competitividade, como grande referência de afirmação externa, seja a coesão, como grande referência de afirmação interna do projecto europeu, permite, também, afinar e melhorar a avaliação da relevância e da eficácia, nomeadamente no que respeita a uma identificação mais completa das cadeias de impacto, das influências recíprocas e dos efeitos indirectos e induzidos.

O desenvolvimento deste prisma de análise poderá revelar-se igualmente importante para a integração da avaliação dos impactos, na medida em que contribui para um bom desenho dos cenários de referência para a construção das situações virtuais (“economia sem QCA”). Esta articulação pressupõe ainda dois desenvolvimentos metodológicos:

- a análise da influência das dimensões transversais comunitárias para as prioridades nacionais;
- a análise da relação entre as dimensões transversais e os objectivos globais, seja no plano comunitário, seja no plano da convergência entre as realidades nacional e comunitária (no plano da articulação entre o espaço nacional e o espaço comunitário, existem formas particulares de “solidariedade” e “oposição” na prossecução dos objectivos à escala nacional e comunitária, isto é, as 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 efeitos de “spill-over” negativos sobre a outra escala, nacional → comunitária ou comunitária → nacional).

A **integração das dimensões e prioridades comunitárias** faz-se assim através da incorporação das grandes referências ao nível da União sobre os grandes objectivos da competitividade e da coesão económica e social

A articulação entre as dimensões transversais e os objectivos



INSTRUMENTO METODOLÓGICO Nº 12
GUIÃO DAS QUESTÕES A FOCAR NO ÂMBITO DA AVALIAÇÃO DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMENS E MULHERES

Diagnóstico

- Os problemas identificados afectam igualmente homens e mulheres?
- De que modo é que os problemas identificados se articulam com a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres?
- O diagnóstico inclui a perspectiva do género nas diversas dimensões de análise?
- As várias faces do défice de equidade entre homens e mulheres estão contempladas no diagnóstico efectuado? Quais as mais relevantes?

Objectivos

- A promoção da igualdade de oportunidades é um objectivo explícito?
- Quais os outros objectivos com que está relacionado?
- O objectivo promoção da igualdade de oportunidades é entendido na óptica da atenuação das desigualdades ou da promoção da igualdade?
- No segundo caso, é entendido ao nível dos processos ou dos fenómenos?

Estratégia do programa

- A promoção da igualdade de oportunidades corresponde a uma orientação reactiva ou pró-activa?
- Estão previstas acções positivas? São relevantes? Qual o seu valor acrescentado? Quais os seus efeitos adversos?
- Existem constrangimentos que impeçam o mesmo nível de participação de homens e mulheres na concretização do programa?

Divulgação, Gestão E Acompanhamento

- Homens e mulheres têm o mesmo nível de acesso aos mecanismos de divulgação do programa?
- Existe uma representação equitativa de homens e mulheres nas comissões de gestão e de acompanhamento?
- Existe, entre os membros dessas comissões, uma sensibilização para a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres?
- Estão previstos instrumentos específicos de observação e/ou indicadores de acompanhamento e avaliação que permitam verificar se o objectivo da igualdade de oportunidades está a ser atingido?

Adesão

- A adesão de homens e mulheres é equitativa?
- O perfil das candidaturas apresentadas é idêntico ou equivalente? Se não é, quais as razões que justificam a diferença? Podem ser ultrapassadas?

CrITÉrios De Selecção Dos Projectos

- Os critérios de selecção incluem algum item que possa conduzir à valorização/desvalorização dos projectos apresentados por homens ou por mulheres?
- Os critérios estabelecidos podem ser integralmente cumpridos por homens e por mulheres, tendo em conta as especificidades identificadas no diagnóstico?
- Os critérios de selecção asseguram que os homens e as mulheres tenham uma representação equitativa ao nível dos beneficiários finais?

Perfil Dos Projectos E Dos Promotores

- As características dos projectos desenvolvidos por homens e por mulheres são equivalentes em termos de domínios, dimensão física e dimensão financeira?
- As características dos projectos desenvolvidos por homens e por mulheres são sujeitas a uma valorização social semelhante?
- Os projectos considerados mais inovadores estão distribuídos de forma equitativa entre os promotores homens e mulheres?

Realizações (Bens E Serviços Produzidos)

- Os bens e serviços produzidos beneficiam homens e mulheres de modo equivalente? (por exemplo, o tipo de serviços de acção social, os temas dos projectos investigação científica, os equipamentos e acções de formação profissional, etc.).
- As diferenças entre os bens e serviços dirigidos a homens e a mulheres estão relacionadas com os aspectos que configuram o défice de equidade? (por exemplo, ao nível das áreas de formação profissional ou do tipo de empregos apoiados).

Efeitos

- Resultados a esperar dos programas operacionais ao nível da promoção da igualdade de oportunidades em cada um dos seguintes domínios:
 - organização familiar e apoio ao grupos vulneráveis que sobrecarregam o trabalho doméstico (crianças, idosos, pessoas com deficiência);
 - valores e representações sócio-culturais – eliminação de estereótipos;
 - educação e formação – atenuação da dominância pronunciada de homens ou de mulheres em determinados domínios;
 - reforço das competências sociais e pessoais;
 - investigação científica e tecnológica em domínios com valor acrescentado para a promoção da igualdade de oportunidades;
 - saúde reprodutiva (sexualidade, procriação e contraceção) ;
 - empregabilidade e actividade profissional;
 - iniciativa económica;
 - mobilidade geográfica;
 - participação social e representação política;
 - protecção das mulheres;
 - protecção da maternidade,
 - desenvolvimento dos serviços sociais,

Demonstratividade

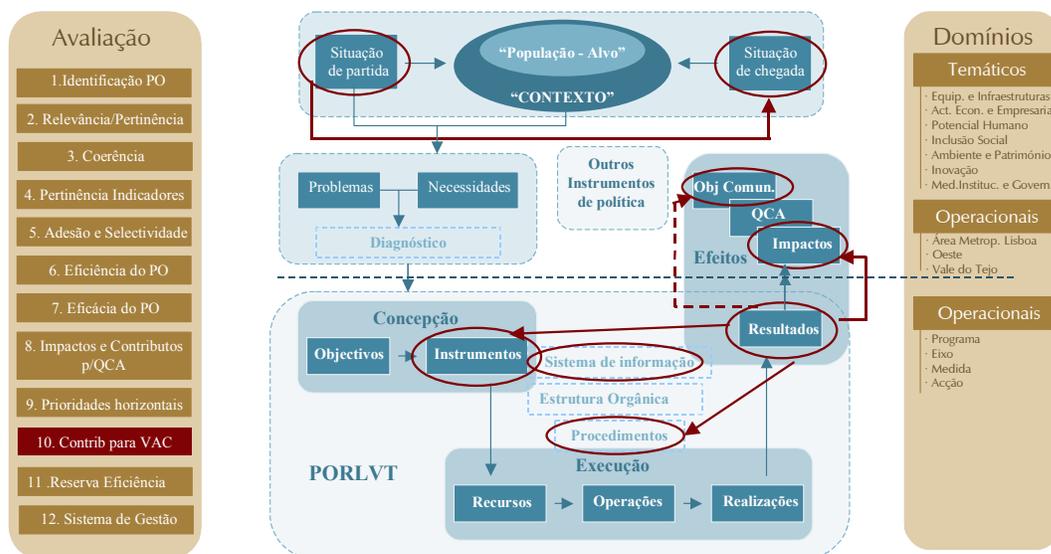
- As referências a boas práticas contemplam projectos com valor acrescentado significativo no campo da promoção da igualdade de oportunidades? Quais?

3.3.3. AVALIAR O VALOR ACRESCENTADO COMUNITÁRIO

Objectivo

Avaliar o contributo do programa para a realização do valor acrescentado comunitário.

FIGURA 3-12 ARTICULAÇÃO METODOLÓGICA: CONTRIBUTO PARA O VALOR ACRESCENTADO COMUNITÁRIO



Objectivos operacionais

- i. Propor o sistema de indicadores, a metodologia a seguir e realizar um primeiro teste de avaliação sobre o contributo do PO para a realização dos objectivos comunitários, nomeadamente, a coesão económica e social, o conjunto das prioridades comunitárias e a estratégia de desenvolvimento sustentável;
- ii. Propor o sistema de indicadores, a metodologia a seguir e realizar um primeiro teste de avaliação sobre a verificação do princípio da adicionalidade, e o efeito de alavancagem financeira, em particular o resultante do acréscimo de investimento privado;
- iii. Propor o sistema de indicadores, a metodologia a seguir e realizar um primeiro teste de avaliação sobre o contributo do PO para a inclusão na prática nacional dos princípios adoptados nas sucessivas reformas dos fundos estruturais e que se manifestam pela generalização dos trabalhos de acompanhamento, avaliação e auditoria, pela introdução dos

princípios do parceria e pelo grau de coerência entre a programação nacional e comunitária;

- iv. Propor o sistema de indicadores, a metodologia a seguir e realizar um primeiro teste de avaliação sobre o contributo do PO para o desenvolvimento de redes de cooperação à escala nacional e europeia, através do desenvolvimento de projectos envolvendo diferentes tipos de agentes, em particular o efeito das acções inovadoras, e o reforço das acções visando a troca de experiência e de informação.

Actividades

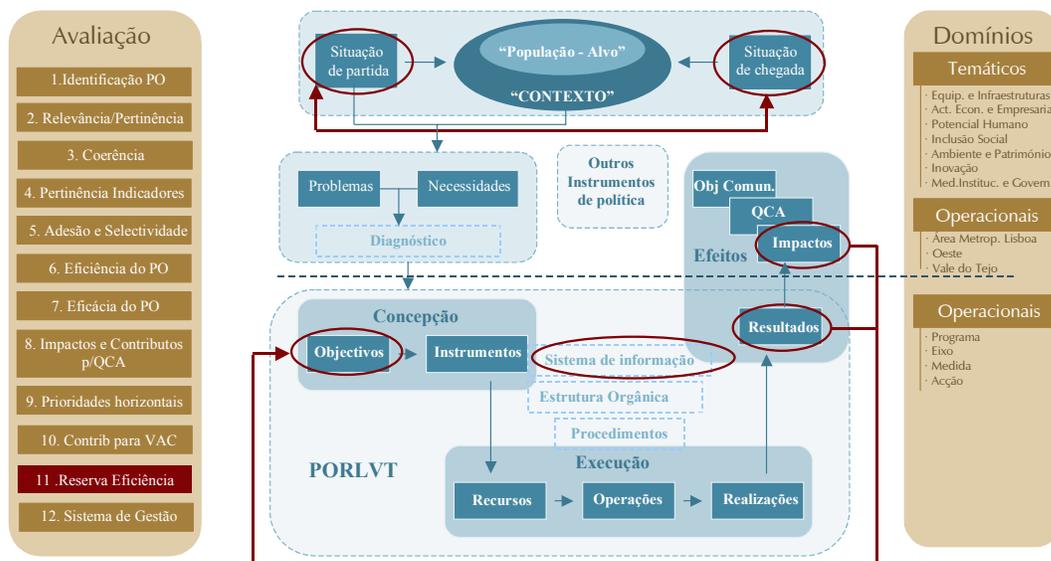
- Desenvolver uma metodologia de suporte à avaliação do valor acrescentado comunitário;
- Definir o sistema de indicadores a utilizar;
- Testar os indicadores anteriormente definidos, realizando um primeiro exercício de avaliação do valor acrescentado comunitário.

3.3.4. ANALISAR OS INDICADORES DE RESERVA DE EFICIÊNCIA

Objectivo

Avaliar os indicadores de reserva de eficiência.

FIGURA 3-13 ARTICULAÇÃO METODOLÓGICA: RESERVA DE EFICIÊNCIA



Objectivos operacionais

- Apresentar os resultados dos indicadores, previamente estabelecidos, da reserva de eficiência, formulando uma apreciação crítica dos resultados obtidos;
- Formular uma apreciação sobre se os resultados dos indicadores de reserva de eficiência reflectem uma imagem fiel da eficiência do PO no seu conjunto.

Actividades

- Apresentar os resultados dos indicadores estabelecidos para a reserva de eficiência (referenciados a 30/06/2003) e definir a respectiva evolução tendencial (para 31/12/2003, com base em metodologia a fornecer pela CCR);
- Comparar os resultados com os objectivos definidos no PO e CP.

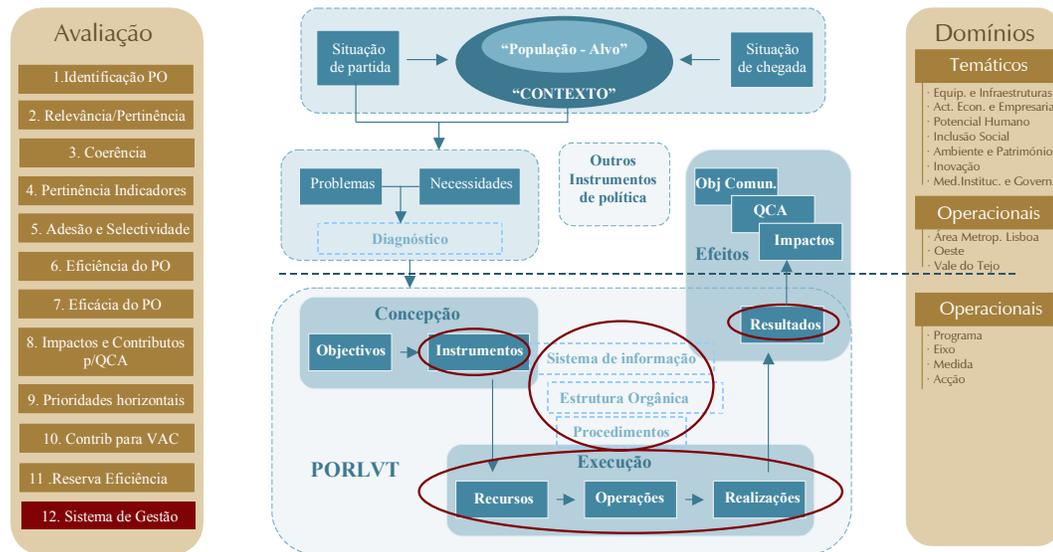
3.4. AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DE GESTÃO DO PROGRAMA

3.4.1. Avaliação da qualidade do sistema de gestão e acompanhamento

Objectivo

Analisar a adequação e qualidade dos dispositivos de gestão, execução e controlo, bem como o respectivo contributo para a eficácia e eficiência do PO.

FIGURA 3-14 ARTICULAÇÃO METODOLÓGICA: SISTEMA DE GESTÃO E ACOMPANHAMENTO



Objectivos operacionais

- Analisar a capacidade de gestão e eficiência dos órgãos de execução e controlo, em aspectos relacionados com:
 - os mecanismos de controlo;
 - procedimentos de consulta e de publicitação;
 - atribuição e hierarquização de responsabilidades;
 - adequação de recursos;
 - sistema de informação;
 - qualidade e fiabilidade dos procedimentos administrativos e sua conformidade com os princípios de igualdade de oportunidades;

- transparência, circuitos e controlo financeiro, política de concorrência e regimes de ajudas;
- ii. Efectuar a identificação da situação actual do sistema de gestão do PORLVT, na vertente dos processos e função informática (pessoas, aplicações, tecnologia, infra-estruturas e informação);
- iii. Definir Matriz de Responsabilidades;
- iv. Efectuar a análise de risco e identificar eventuais melhorias a implementar ao nível dos processos e recursos informáticos, e ambiente de controlo associado.

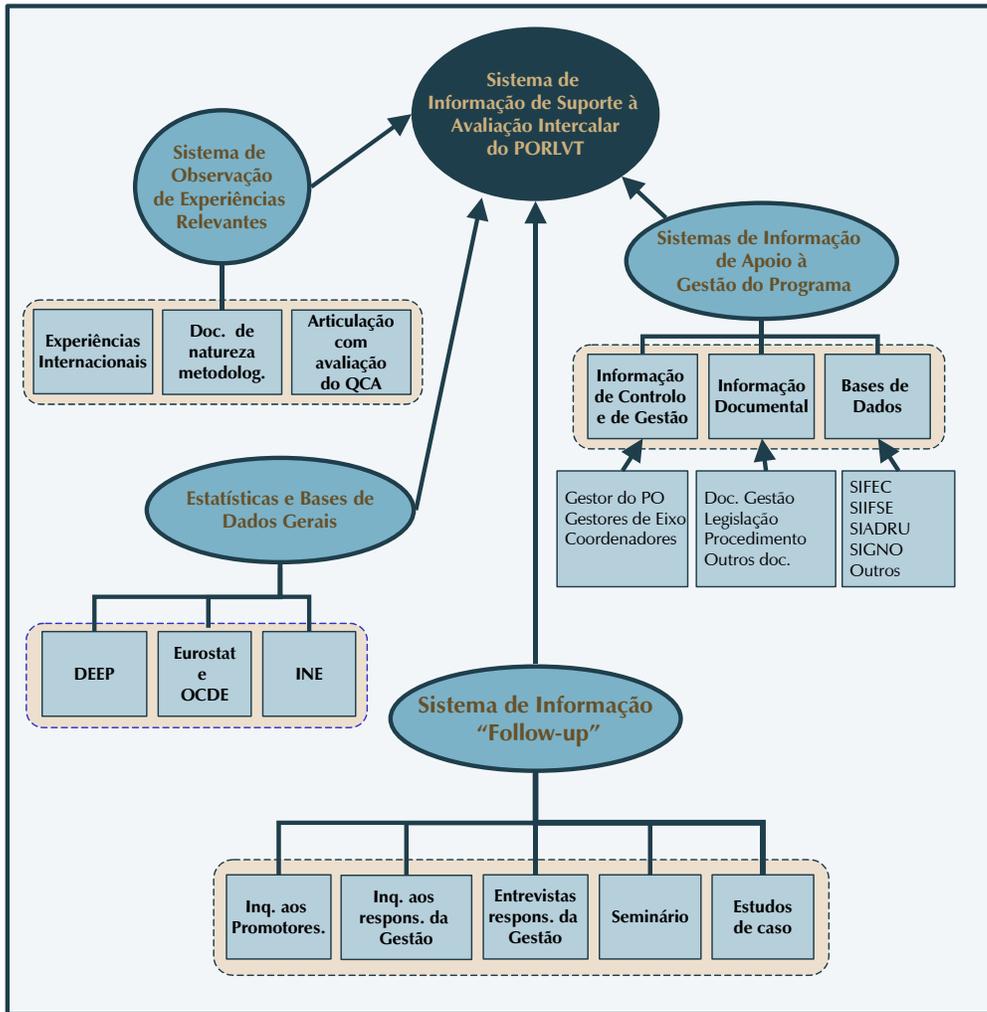
Actividades

- Identificação de interlocutores;
- Elaboração de questionários para utilização nos processos de auscultação dos diversos actores envolvidos no PO, incluindo alguns promotores;
- Identificação, recolha e leitura da informação relevante para a realização do trabalho (procedimentos, regulamentação, legislação);
- Identificação dos indicadores de base;
- Aprofundamento da metodologia, conceitos e definições a utilizar;
- Compreensão/Levantamento da actividade dos órgãos do PORLVT, nomeadamente:
 - Ambiente interno (organização, funções e responsabilidades, dispositivos e procedimentos de controlo, produtos e serviços, processos “recolha, tratamento e divulgação” dos sistemas de informação, procedimentos e modalidades de selecção de projectos);
 - Ambiente externo (“fornecedores”, beneficiários, parceiros, regulamentação);
 - Compreensão da função informática (objectivos, organização, pessoas, processos e fluxos), inventário dos recursos informáticos (pessoas, aplicações, tecnologias, instalações e dados) e elaboração do "mapping" dos processos e recursos informáticos face aos processo do PORLVT;
 - Definição e apresentação de critérios de avaliação do sistema;
 - Elaborar o inventário de acções a implementar e estabelecimento de prioridades.

4. O SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE SUPORTE À AVALIAÇÃO

51. 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, seja numa perspectiva ex-ante (com base em informação histórica e previsionar contida nos dossiers de candidatura, em bases de dados e outras fontes estatísticas e em informação especialmente recolhida para efeitos de avaliação com recurso a inquéritos específicos), seja numa perspectiva mais qualitativa (com base em informação resultante de adequadas acções de estudo de caso, estudos de opinião e entrevistas especializadas).
52. Deste modo, a avaliação intercalar do PORLVT exige a concepção de um sistema de informação próprio, alimentado pela informação relevante disponível e organizado em função dos objectivos próprios dos trabalhos de avaliação devendo englobar os seguintes elementos (ver Figura 4-1):
- i. **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;
 - ii. **Sistema de informação de follow-up** que integra os resultados do processo de auscultação dos diferentes intervenientes no PORLVT;
 - iii. **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.

FIGURA 4-1 SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA AVALIAÇÃO INTERCALAR DO PORLVT



Fonte: Equipa de avaliação, Metodologia de Avaliação do PORLVT

4.1. SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE APOIO À GESTÃO DO PORLVT

53. A filosofia de construção deste módulo passa pela consolidação do sistema de informação de apoio à gestão do PORLVT e deve permitir a utilização do máximo de informação incluída nos vários tipos de formulários de candidatura bem como das várias fichas de análise e selecção das candidaturas e dos módulos relacionados com a execução física e financeira dos projectos.

A construção de um sistema de informação organizado por projecto deveria permitir a realização de uma multiplicidade de cruzamentos e perspectivas de análise que vão desde o apuramento dos níveis de realização física e financeira por medida e eixo até à comparação do modo como o

promotor e a entidade de análise avaliam o mesmo projecto, passando pelo apuramento dos valores do investimento apoiado por áreas e tipo de despesas elegíveis.

54. No caso concreto da avaliação do PORLVT, o desenvolvimento deste módulo implicou, em virtude das fortes debilidades do Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão –SIFEC (apresentadas mais à frente de forma detalhada), um forte investimento da equipa de avaliação, que passou pela consolidação de diversos ficheiros desenvolvidos com estruturas e suportes aplicativos diferentes exigindo, igualmente a construção de uma tipologia de classificação dos projectos por tipo de promotor e por domínio de intervenção dos Fundos de Estruturais, dos cerca de 3300 projectos homologados, até Junho de 2003, no âmbito do Programa.

Apesar deste investimento permaneceram debilidades consideráveis neste módulo do sistema de informação condicionando de forma significativa o desenvolvimento de algumas partes da avaliação e obrigando a adopção de soluções de recurso que serão apresentadas no âmbito do desenvolvimento das respectivas componentes.

4.2. SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE “FOLLOW-UP”

55. O sistema de informação de “follow-up” visa apoiar a análise dos indicadores de acompanhamento construídos a partir do sistema de informação de apoio à gestão, através da recolha de informação de natureza mais qualitativa e inscreve-se no princípio da audição dos beneficiários, promotores e agentes envolvidos na gestão no processo de avaliação do Programa.

Em complemento aos dados disponíveis, nomeadamente os que integram o sistema de informação do PORLVT e a informação estatística produzida pelas entidades do sistema estatístico nacional, a metodologia proposta para o exercício de avaliação intercalar do PO impõe a recolha directa de informação através da auscultação dos agentes envolvidos e da análise de “Estudos de caso”. O sistema de informação de “Follow-up” é analisado exaustivamente no Volume 4 desta Avaliação Intercalar e incluiu a audição de actores e o desenvolvimento de um conjunto de estudos de caso.

Audição de actores

56. **A audição dos actores** – essencialmente promotores e entidades envolvidas na gestão – foi efectuada através de Inquéritos, Entrevistas Individuais e de uma sessão de trabalho:

- **Inquérito postal**, dirigido aos **promotores** e às **entidades com responsabilidades na Gestão do Programa**, visando a obtenção de opiniões quantificáveis (essencialmente questões de resposta fechada) com base em três formulários – promotores em geral, promotores com candidaturas exclusivamente no âmbito do FEOGA e intervenientes na gestão – que contemplaram as necessárias adaptações em função das entidades inquiridas e dos tipos de promotores/beneficiários em questão;

A concepção do inquérito realizado aos **promotores** do PORLVT teve como objectivo a obtenção de uma leitura focalizada na óptica dos utilizadores do Programa, valorizando as suas opiniões e o seu conhecimento sobre: a Região, o Programa, os processos de candidatura, o desempenho da gestão, o desenvolvimento dos projectos, a adequação da informação prestada a beneficiários finais e potenciais e à opinião pública e a avaliação dos resultados do Programa.

O inquérito realizado às entidades com responsabilidades no âmbito da concepção e da **gestão do Programa** teve como objectivo a obtenção de uma análise de sensibilidade do modo de funcionamento do Programa, numa óptica de leitura especificamente vocacionada para a eficácia e eficiência alcançada e para a detecção de problemas de carácter estrutural, em aspectos que se prendem com: o ciclo do projecto, o quadro institucional e articulação funcional do sistema de gestão, a adequação dos recursos disponíveis, a divulgação de informação, a adequação dos critérios de selecção, a eficácia do sistema de acompanhamento e de controlo, a avaliação da situação da região e com a execução e resultados do Programa.

- **Entrevistas** directas realizadas aos intervenientes na **Gestão do Programa**, visando o aprofundamento do conhecimento sobre a evolução do Programa e da análise da adequação e da qualidade dos dispositivos de gestão, acompanhamento e controlo;
- **Sessão de trabalho**¹⁴, promovida pela Equipa de Avaliação, subordinada ao tema “Avaliação Intercalar do PORLVT – perspectivas para o período 2003-2006”, em que os intervenientes na gestão do Programa foram convidados, em conjunto: i) a discutir algumas linhas de conclusões preliminares da Avaliação, ii) a debater questões centrais para a formulação de recomendações

¹⁴ Realizada mediante convite direccionado a todos os membros das UG e aos chefes de projecto da EAT Central e das EAT das medidas desconcentradas.

visando a melhoria da eficiência e eficácia do PO e iii) a formular desafios para o próximo período de programação.

Estudos de caso

57. No que respeita aos Estudos de caso, à análise teve como objectivos:

- aprofundar os dados recolhidos através das análises extensivas (inquéritos aos responsáveis pela gestão e inquérito aos promotores) no sentido de compreender os processos e mecanismos que estão na origem das acções e dos resultados;
- interligar as intervenções apoiadas pelos diferentes eixos e pelas diversas medidas do Programa;
- contextualizar os resultados e impactes potenciais do PORLVT.

O modo mais adequado para operacionalizar esses três objectivos é fazer coincidir os estudos de caso com espaços concelhios uma vez que ao adoptar o território como ponto de partida permite, por um lado, identificar a articulação entre os diversos tipos de acções que o PO promove e, por outro, contextualizar o PO no conjunto dos investimentos públicos e no quadro do desenvolvimento regional e local.

58. Esta opção metodológica concretizou-se na selecção de quatro concelhos, um em cada um dos subespaços regionais, efectuada a partir do investimento total elegível¹⁵ ponderado pela população residente em 2001. Foi escolhido, em cada uma das sub-regiões, o concelho que apresenta o valor correspondente à mediana, o que permite eliminar situações extremas, ou seja, aquelas em que um projecto de muito grande dimensão “distorce” a leitura da execução do PO ou aquelas em que o PO assume, até ao final de 2002, um significado muito diminuto. Com os critérios de selecção anteriormente identificados, foram apurados como caso de estudo os concelhos apresentados na Figura 4-2.

FIGURA 4-2: CONCELHOS SELECIONADOS PARA OS ESTUDOS DE CASO

Sub-região	Concelho
AML Grande Lisboa	Amadora
AML Península de Setúbal	Montijo
Oeste	Arruda dos Vinhos
Ribatejo	Abrantes

¹⁵ Foi apenas considerado o investimento elegível relativo aos projectos apoiados pelo FEDER dado que a total desagregação concelhia dos outros dois instrumentos de financiamento não estava ainda disponível nas bases de dados do Estudo de Avaliação no momento da selecção dos casos. Esta restrição não nos parece prejudicar a selecção dos casos de estudo uma vez que os investimentos apoiados pelo FEDER são aqueles que assumem uma maior relevância ao nível da estruturação do espaço concelhio.

59. A análise dos estudos de caso combinou diversos procedimentos que asseguraram no seu conjunto a triangulação dos dados, o que configura aliás uma das principais mais valias da metodologia radicada em casos de estudo. Os procedimentos desenvolvidos incluíram:

- o tratamento da informação constante das bases de dados;
- a consulta dos dossiers de candidatura efectuada com base em ficha de leitura concebida a partir dos formulários de candidatura;
- realização de entrevistas aos promotores dos projectos mais relevantes na óptica da dimensão e/ou do carácter inovador;
- realização de entrevista ao Presidente da Câmara Municipal na perspectiva da relevância e da adicionalidade do PO no quadro concelhio.

4.3. SISTEMA DE OBSERVAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS RELEVANTES E FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA SECUNDÁRIAS

60. A realização do estudo de avaliação exige ainda um volume de informação, estatística e documental, considerável e alargado a diversas áreas, no sentido de garantir a definição e a alimentação de um eficaz sistema de indicadores de contexto e de avaliação dos impactos meso e macro económicos e que procure ainda incorporar as lições de outras experiências de avaliação, nomeadamente através dos documentos de natureza metodológica com relevância para a avaliação intercalar. Nesse quadro, identificaram-se e utilizaram-se os seguintes elementos principais:

- **Sistema de informação do Sistema Estatístico Nacional e Internacional:** foram utilizadas, sobretudo no que respeita à actualização do diagnóstico, diversas publicações do INE (Anuários Estatísticos Regionais, Contas regionais, Inquérito ao emprego, Estatísticas do Comércio Internacional, Censos, Inquérito aos orçamentos familiares, Estatísticas da Justiça, Estatísticas demográficas e Estatísticas dos transportes), estatísticas não publicadas de diversos ministérios (por ex. estatísticas ambientais), estudos e bases de dados de organizações internacionais como EUROSTAT e dos Relatórios e base de dados da OCDE;
- **Sistema de observação de experiências relevantes:** para além da informação estatística, foi igualmente fundamental para o desenvolvimento dos trabalhos a utilização de um conjunto de estudos elaborados por entidades nacionais ou internacionais com relevância para a temática da avaliação, destacando-se os documentos de trabalho e metodológicos da Comissão Europeia;