



AVALIAÇÃO INTERCALAR DO INALENTEJO

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. ÂMBITO, OBJETIVOS E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO
2. PRINCIPAIS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

DEZEMBRO DE 2012

1. ÂMBITO, OBJETIVOS E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

A Avaliação Intercalar do INALENTEJO centra-se na apreciação da trajetória de desempenho global e por Eixo Prioritário do PO, até 30/06/2012, e tem por **Objetivo Geral** “Disponibilizar informação e conhecimento relevantes e inovadores sobre as dimensões realização, resultados e impactos das intervenções do INALENTEJO”. A relevância atribuída à formulação de atuações recomendáveis acrescentou um objetivo de dupla face: que remete para as Recomendações: (i) a melhoria da eficácia de implementação do Programa na sua fase final de vigência; e (ii) contribuir para a preparação do período de programação 2014-2020 dos Fundos Estruturais.

Na formulação genérica do Objetivo Geral são identificáveis dimensões de avaliação que se encontram explicitadas nos Objetivos Específicos (reportados à *Dimensão Realizações e Resultados* e à *Dimensão Impactos*) e que, de forma direta ou cruzada, surgem ventiladas nas Questões de Avaliação (QA) conforme se formaliza sinteticamente na Tabela seguinte.

Objetivos Específicos	Questões de Avaliação
✓Caracterizar a evolução dos indicadores de realização e de resultado do PO e seus determinantes.	QA 1 - O desempenho do Programa Operacional em matéria de realizações e resultados é satisfatório? Quais os fatores críticos que explicam esse desempenho e as consequências do mesmo para a prossecução dos objetivos e prioridades do PO? QA 4 - As realizações e os resultados verificados poderiam ter sido alcançados com menos recursos?
✓Caracterizar a evolução de indicadores de realização e de resultado que traduzam objetivos do PO eventualmente não refletidos na sua lista de indicadores e respetivos determinantes.	
✓Caracterizar os desvios até ao momento da Avaliação, face às metas de realização e resultados e os motivos que os justificam.	
✓Identificar as consequências dos desvios verificados no desempenho do PO para a concretização dos seus objetivos.	
✓Identificar o contributo das intervenções já implementadas para os objetivos do PO (ou seja, o impacto efetivo ou potencial, tendo em conta as realizações e resultados contratualizados ou, sobretudo, verificados das intervenções apoiadas).	QA 2 - Quais os contributos efetivos das intervenções apoiadas para a concretização dos objetivos do Programa Operacional, em cada uma das suas prioridades estratégicas? O impacto das intervenções é sustentável? QA 3 - As intervenções apoiadas estão a produzir efeitos não esperados? Em caso afirmativo, quais são esses efeitos e de que modo são convergentes ou divergentes com os objetivos e princípios do Programa Operacional?
✓Identificar eventuais ajustamentos a adotar de modo a potenciar os impactos das intervenções (e a sua sustentabilidade), tendo por referência os objetivos do PO.	
✓Identificar iniciativas que, pela sua inovação e/ou potencial de replicabilidade (para outros públicos ou outros contextos), possam ser consideradas como boas práticas a utilizar como objeto de divulgação e promoção do INALENTEJO junto dos seus destinatários finais e das diferentes partes interessadas.	

Em termos de **Metodologia**, a construção das respostas às Questões de Avaliação assentou, de um modo geral, na triangulação de duas componentes analíticas: (i) uma, que teve por suporte o detalhe em sub-questões de cada QA refletindo os nexos lógicos de entendimento/decomposição com que se encarou os fundamentos de construção da resposta; e (ii) outra, que resultou da utilização cruzada dos

outputs das diversas fontes e métodos, segundo a relação que esses *outputs* estabelecem com as dimensões presentes em cada QA.

O centramento das QA nas realizações e resultados (como campo de identificação de contributos para a concretização de objetivos dos Eixos e do PO) apelou a um uso mais extensivo de *outputs* quantitativos (via exploração e análise dos Sistemas de Informação) ainda que a perceção de resultados e impactos tenha resultado da incorporação equilibrada de elementos qualitativos, sobretudo, com origem nos Inquéritos aos Promotores, nas Entrevistas e nos Estudos de Caso.

2. PRINCIPAIS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

No ciclo mais longo da sua vigência, o INALENTEJO atravessou uma conjuntura prolongada desfavorável às dinâmicas de implementação e de concretização de importantes objetivos. O comportamento regional das principais variáveis de contexto, da atividade económica e empresarial ao emprego, passando pela capacidade de mobilizar recursos próprios e alheios para o financiamento do investimento, não favoreceu uma trajetória de desempenho consentânea com a desejável mudança de ciclo da intervenção dos Fundos Estruturais que se pretendia para a Região.

A sistematização de elementos de resposta às QA deve ter presente essa realidade, ao nível dos desempenhos diferenciados por Eixo e Área de Intervenção, mas também ao nível das dificuldades de identificar de forma mais objetiva, resultados e impactos, no momento intercalar de Avaliação.

QA 1. O desempenho do Programa Operacional em matéria de realizações e resultados é satisfatório? Quais os fatores críticos que explicam esse desempenho e as consequências do mesmo para a prossecução dos objetivos e prioridades do PO?

As Áreas de Intervenção com trajetória de desempenho mais satisfatória, na ótica da concretização dos objetivos e prioridades do INALENTEJO, são as seguintes:

- Parcerias para a Regeneração Urbana, designadamente qualificação do espaço público e criação e apetrechamento de equipamentos para fins culturais e outros serviços de apoio à população;
- Requalificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-escolar;
- Mobilidade territorial, principalmente na vertente melhoria da rede viária;
- Saúde, com destaque para a qualificação dos equipamentos e das urgências dos hospitais e para a disponibilização de cuidados diferenciados;
- Equipamentos e serviços coletivos de proximidade, principalmente de apoio à população idosa;
- Incentivos à Inovação, designadamente visando a ampliação da capacidade produtiva regional de novos bens, serviços, tecnologias e processos produtivos e a internacionalização.

Uma leitura transversal permite, ainda, destacar: (i) o forte investimento nas Tecnologias de Informação e Comunicação (reorganização administrativa dos serviços, introdução de novas tecnologias em contexto escolar, promoção de conteúdos *online* e promoção regional); e (ii) o forte investimento em tipologias complementares para o desenvolvimento e afirmação do sector turístico na Região (desenvolvimento empresarial, valorização e divulgação do património regional e animação cultural).

As metas de realização e resultado com maior dificuldade de serem atingidas, face aos desvios atuais, respeitam aos indicadores associados à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico e Empresarial e à Melhoria dos Sistemas de Transportes Coletivos.

Entre os **fatores que estimularam os níveis de realização atual e os resultados esperados**, bem como a prossecução dos objetivos, salienta-se o conjunto de atuações da AG do INALENTEJO e as práticas de trabalho e de iniciativa de entidades de interface, com responsabilidade na dinamização da implementação de instrumentos do PO:

- abordagem dos Regulamentos numa perspetiva mais integrada (p.e., organizando Concursos de forma a estimular projetos comuns no âmbito das Subvenções Globais - Iluminação pública, sinalização semaforica, ...);
- dinamização de abordagens de intervenção por parte das CIM, no sentido de evidenciar vantagens na organização de candidaturas comuns;
- desburocratização e simplificação de procedimentos;
- estímulo e apoio persistente à criação de uma Rede Regional de instituições na área da Ciência e Tecnologia visando a implementação do Sistema Regional de Transferência Tecnológica (SRTT);
- (Incremento das taxas de cofinanciamento - Decisão da CMC QREN).

Ao nível do espaço de intervenção das Entidades de interface beneficiárias do Programa, salientam-se como experiências positivas, desejavelmente replicáveis, as seguintes:

- ✓ *PROVERE - Valorização dos Recursos Silvestres do Mediterrâneo*. Estratégia para as áreas de baixa densidade do sul do País em que a experiência de trabalho de coordenação e dinamização levado a cabo pela ADP Mértola tem produzido resultados visíveis, sendo de destacar como principais fatores determinantes: (i) o carácter distintivo da ideia de projeto, assente em Programa de Ação realista e com elementos de ancoragem técnica robustos; (ii) as lideranças fortes e claramente focalizadas em resultados; (iii) a articulação eficaz com apoios enquadrados pelo Eixo 3 do ProDeR; e (iv) a capacidade de mobilizar parceiros privados, promotores de projetos com relação de mercado e potencial de disseminação.

- ✓ *Entidade Regional de Turismo do Alentejo.* Estruturação de um modelo de intervenção com base técnica de sustentação estratégica e operacional, estimulando uma relação dinâmica com o tecido empresarial, organizando a promoção externa e dotando-a de uma visão integrada que permitiu consolidar a fidelização de segmentos tradicionais da procura e desenvolver novos produtos, numa recomposição da oferta regional com potencial para atrair outros públicos.

Entre os **fatores que condicionaram os níveis de realização e os resultados observados e esperados**, salientam-se os seguintes:

- Crise económica e financeira, que condicionou a disponibilidade dos promotores e alterou as suas prioridades, com atrasos na execução dos respetivos projetos e alterações nas atividades previstas (menos relevante).
- Problemas de regulamentação, p.e., no que respeita à insuficiente definição das elegibilidades entre PO Regionais e Temáticos por deficiente articulação entre objetivos semelhantes e inadequação de Regulamentos Específicos e respetivos critérios de mérito às especificidades regionais (caso dos Sistemas de Incentivos).
- Insuficiente articulação entre as Autoridades de Gestão do PO Regional e diferentes PO Temáticos na dinamização e encaminhamento da localização de projetos de investimento privado de carácter estruturante para as prioridades da Região, p.e., nas atividades das cadeias de valor estratégico.
- Insuficiente coordenação estratégica operacional com os Organismos Intermédios económicos que dispõem de competências na atração e dinamização de IDE e grandes projetos com interesse regional, indispensável à valorização do potencial locativo dos ativos do território do Alentejo.
- Incapacidade dos Municípios e das CIM para alterar o paradigma da execução centrado na predominância de projetos atomizados de relevância fundamentalmente local/municipal, em detrimento de projetos com interesse e uma lógica supramunicipal, revestindo o carácter de ações integradas implementadas em parceria, de maior eficácia na supressão de debilidades regionais que exigem respostas de carácter supra-local.
- Deficiente arquitetura das EEC sectoriais cujos mecanismos se revelaram insuficientes para promover a inserção das entidades regionais nos instrumentos criados a nível nacional (Polos e Clusters) e também das PROVERE e RUCI. O desempenho destas EEC foi condicionado pela fragilidade institucional dos parceiros e dos modelos de governação adotados, pela fraca articulação estratégica das iniciativas de investimento e pelo fraco compromisso das Parcerias para o alcance dos resultados. Estes fatores condicionaram o desempenho e as mais-valias esperadas destes instrumentos, que se pretendiam inovadores na mobilização de iniciativas setoriais e territoriais e aos quais se atribuía um papel importante no acesso aos Fundos.

QA 2. Quais os contributos efetivos das intervenções apoiadas para a concretização dos objetivos do Programa, em cada uma das suas prioridades estratégicas? O impacto das intervenções é sustentável?

Os principais contributos das intervenções para concretizar o leque de objetivos que suportam as prioridades estratégicas do Programa são os seguintes:

- Forte contributo do Programa para o reforço da dotação de serviços coletivos à população, principalmente nas áreas do Ensino Básico e Pré-escolar e Saúde, do Apoio Social a Idosos, Atividades culturais e Modernização Administrativa.
- Forte contributo do Programa para a Criação de Empresas, o Empreendedorismo e a Inovação Empresarial, principalmente através de projetos de modernização e reforço da capacidade empresarial (em empresas existentes e novas empresas) com uma adesão significativa de sectores considerados estratégicos para a Região: turismo (setor com uma dinâmica de investimento muito destacada), mármore e vinho (neste caso com um volume de investimento bastante significativo em fatores dinâmicos de competitividade).
- Forte contributo para a afirmação e desenvolvimento do setor do Turismo, através dos projetos empresariais (p.e., nas componentes de alojamento, animação e promoção turística) e de iniciativas de valorização do património e dinamização de atividades culturais.
- Contributos limitados no que respeita à diversificação da base económica regional (fruto, nomeadamente, da menor expressão dos designados sectores estratégicos emergentes: automóvel, TIC e aeronáutica) e também ao nível da iniciativa empresarial na promoção da I&DT.
- Contributo para o desenvolvimento urbano, fundamentalmente através de iniciativas de qualificação urbana muito concentradas em intervenções no espaço público, nas infraestruturas urbanas, na valorização do património e dinamização cultural e também para o reforço de funções regionais em Centros Urbanos Regionais: Évora (Saúde e Património), Beja e Santarém (Saúde).
- Fraco contributo dos resultados ao nível da *competitividade urbana e do sistema urbano* (diferenciação funcional, dinamização económica e inovação em contexto urbano e afirmação das vocações funcionais dos principais Centros Urbanos Regionais).
- Forte contributo para a mobilidade intrarregional baseado em projetos de qualificação da rede de infraestruturas rodoviárias locais que, contudo, não contribuíram para a qualificação e inovação dos serviços de transporte e para a articulação modal.
- Contributo em aberto das intervenções apoiadas para a constituição de uma Rede Regional de Centros Tecnológicos, por se destacar apenas a perspetiva de desenvolvimentos futuros resultantes da estruturação em curso do Sistema Regional de Transferência de Tecnologia.

- Contributo para o reforço da Rede Regional de Parques Empresariais desajustado face aos objetivos estabelecidos, pelo fraco investimento nos principais parques empresariais da Região e pela dispersão de Áreas de Acolhimento Empresarial por centros de nível inferior, com menor dimensão e capacidade de dotação de serviços qualificados às empresas, comprometendo o objetivo central da coerência da rede destas Áreas.
- Contributo limitado para o cumprimento dos objetivos na área do ambiente, designadamente para a criação de condições de fruição das áreas de maior valia ambiental e para a proteção e valorização do litoral e mitigação dos efeitos das alterações climáticas.

O contributo das intervenções apoiadas para a concretização dos objetivos do Programa foi condicionado pela persistência do padrão tradicional de investimento municipal muito centrado nas infraestruturas, equipamentos e serviços à população, fruto de lógicas estritamente locais e com fraca capacidade de indução de dinâmicas de desenvolvimento económico.

A Avaliação regista uma forte associação entre a execução do INALENTEJO e o desempenho do sector empresarial (medido pelo Índice Síntese que integra os indicadores de emprego, empresas, volume de vendas, VAB, exportações e importações). Este é o impacto positivo do INALENTEJO mais significativo em termos estatísticos, revelando o efeito dos investimentos realizados ao abrigo do Programa na dinamização da economia local e regional; no entanto, o potencial de impacto na concretização de objetivos e prioridades do INALENTEJO deve ser apreciado de forma conjugada, nomeadamente, com outras iniciativas de política pública.

O INALENTEJO contribui para a generalidade dos impactos identificados, sendo possível sinalizar, como relações mais significativas, as seguintes: (i) o desempenho do sector empresarial revela uma forte relação com o ProDeR, a par da relação observada com o INALENTEJO, sendo que aquele revela uma relação mais estreita especificamente com o número de empresas criadas e com o sector comercial; (ii) o desempenho dos domínios relacionados com as condições de vida, educação, poder de compra, pobreza e criminalidade, possui uma forte relação com o investimento realizado ao abrigo do POPH, sendo evidente o impacto positivo deste Programa no desenvolvimento social da Região; e (iii) o desempenho ao nível do emprego (peso do emprego na fase de construção) possui uma relação significativa com o POVT, responsável pelas grandes intervenções públicas regionais.

QA 3. As intervenções apoiadas estão a produzir efeitos não esperados? Em caso afirmativo, quais são esses efeitos e de que modo são convergentes ou divergentes com os objetivos e princípios do PO?

A avaliação das realizações e resultados dos projetos apoiados, com base nas diferentes fontes de informação e análises efetuadas, não permitiu identificar resultados não esperados. Contudo, foi possível observar alguns desvios que afetaram os resultados observados e esperados: (i) reduzidas dinâmicas de procura e investimento em áreas afetadas pela crise macroeconómica e financeira; e (ii)

concretização mitigada de apostas estratégicas do Programa, por dificuldade de concentração temática e seletiva do investimento (I&D/Transferência de Tecnologia, regeneração/competitividade urbana, ...).

A concentração de investimento na fileira do Turismo, nas vertentes de alojamento hoteleiro, amenidades, promoção e animação turística, valorização do património construído e de outros recursos regionais com potencial diferenciador, constituiu pela positiva um efeito menos esperado. Pela negativa, salienta-se a inexistência de operações aprovadas com componentes de criação/qualificação de serviços partilhados, em nós da Rede de Parques Empresariais.

QA 4. As realizações e os resultados verificados poderiam ter sido alcançados com menos recursos?

Não se verificam desvios significativos entre os custos observados e previstos, principalmente devido à disciplina introduzida sobre a rubrica “trabalhos a mais”, à observância das regras da contratação pública e à consulta ao mercado, através do Procedimento de Concurso Público; a utilização de procedimento concursal tem revelado um impacto positivo nos custos finais das obras. A existência de tabelas de custo padrão, para um leque mais alargado de tipologias de infraestruturas e equipamentos, poderia introduzir maior racionalidade nos custos finais dos projetos apoiados.

A organização pela AG/ST de Concursos estimulando projetos comuns, p.e., no âmbito das Subvenções Globais, terá contribuído para melhorar os indicadores de custos (candidaturas e implementação de projetos aprovados).

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O exercício de identificação de elementos de balanço (Conclusões) e de Recomendações está organizado em duas vertentes/momentos-chave que remetem: (i) para o desenvolvimento do Programa até ao final da sua vigência; e (ii) para a preparação do período de programação 2014-2020.

3.1. Período de vigência do INALENTEJO

3.1.1. Recomendações estratégicas

Conclusão 1. Sectores estratégicos regionais. O Programa registou uma adesão positiva por parte das empresas da Região ao leque de incentivos disponíveis. Como resultado da Avaliação emerge, todavia, uma desequilibrada adesão no conjunto dos designados setores estratégicos regionais que constituem uma parte significativa da base económica regional assentes, nomeadamente, na exploração de recursos produtivos regionais de qualidade.

As atividades da fileira do Turismo apresentam um comportamento muito relevante, sendo a atividade económica mais beneficiada no quadro dos incentivos empresariais. Em contrapartida, regista-se uma fraca presença de iniciativas de investimento empresarial em domínio-chave para o desenvolvimento

regional: agroalimentar, cortiça, TIC e automóvel. Assim, permanece por concretizar, no âmbito do INALENTEJO, a dinamização dos sectores económicos tradicionais, bem como dos sectores emergentes.

Recomenda-se a adoção de uma abordagem focalizada/privilegiada sobre as empresas dos sectores considerados estratégicos para a Região, no âmbito dos Concursos dos Sistemas de Incentivos às empresas, em sede de Aviso de Concurso ou de Orientação Técnica, mobilizando para esse objetivo vários “stakeholders” do PO, com destaque para as Associações Empresariais.

Conclusão 2. Dinamização da procura. As iniciativas de dinamização da procura dirigidas a públicos-alvo específicos, nomeadamente, as iniciativas dirigidas às empresas registaram uma adesão positiva por parte dos agentes locais. Estas iniciativas foram importantes para a dinamização da procura e constituíram formas eficazes de esclarecimento e de aproximação do Programa junto dos potenciais beneficiários e das estruturas associativas. Dadas as características do tecido empresarial regional, a ampliação e consolidação desta linha de ação, pela Autoridade de Gestão, deve constituir uma opção relevante no sentido da dinamização ativa da procura, da promoção de projetos individuais e coletivos e da dinamização de redes, sobretudo, junto de setores estratégicos.

Recomenda-se o reforço dimensão da gestão do Programa através da divulgação permanente junto das empresas da Região, em colaboração com as estruturas associativas dos vários setores. Paralelamente, devem ser alargadas as iniciativas de divulgação do Programa junto de destinatários-alvo e em territórios exteriores à Região, no sentido captar de investimento; para estas iniciativas, a Autoridade de Gestão deve estabelecer parcerias com entidades nacionais, nomeadamente, com os Organismos Intermédios (IAPMEI, AICEP e AdI) e Turismo de Portugal.

Conclusão 3. Âmbito supramunicipal/intermunicipal dos projetos. Apesar de constituir um objetivo do Programa Operacional, em linha com objetivos globais do QREN e dos respetivos PO, a orientação das iniciativas de investimento público (e privado) para intervenções em parceria e com um âmbito territorial alargado, não teve o sucesso esperado e desejado. Com efeito, o peso dos projetos com incidência supramunicipal atinge apenas 10,7% do total dos projetos apoiados e o número de projetos desta natureza enquadrados nos Planos de Ação das CIM foi bastante reduzido: 9, num total de 332 projetos. O investimento promovido pelos Municípios tem, assim, uma influência local estrita e assenta predominantemente em infraestrutura física e equipamento (local).

Recomenda-se o reforço da importância da dimensão supramunicipal e da natureza integrada das intervenções nos processos de avaliação dos projetos, p.e., dos projetos nos domínios das infraestruturas e equipamentos urbanos, com forte incidência na estruturação e organização dos territórios. Paralelamente, deve ser: (i) incentivado o investimento público, que revista uma forte

complementaridade com a promoção da base económica local e a promoção dos fatores relevantes de competitividade territorial e do sistema urbano; e (ii) valorizadas (no âmbito do processo de seleção das operações) as prioridades de desenvolvimento e de ordenamento territorial inscritas nos instrumentos de ordenamento de âmbito municipal (planos diretores municipais), e de âmbito supramunicipal (planos integrados de ordenamento do território) e regional (planos regionais de ordenamento do território).

Conclusão 4. Mobilidade Territorial. Concentração do investimento realizado na Mobilidade Territorial na componente da infraestrutura rodoviária, sendo de registar a ausência de contributos para a qualificação e inovação dos serviços de transporte e para a articulação dos modos de transporte, questão sinalizada como uma fragilidade da Região. Com efeito, com a exceção de um caso todos os projetos desta Área de Intervenção incidiram sobre iniciativas de construção/renovação de rodovias.

Recomenda-se o estabelecimento de critérios de elevada seletividade nesta Área de Intervenção canalizando as operações aprovadas para objetivos de reforço da coerência da rede viária regional (articulação das redes locais com a rede regional e nacional) e para intervenções de melhoria do serviço de transporte regional incentivando soluções ajustadas ao padrão de povoamento do território.

Conclusão 5. Diversificação da Base Económica Regional. A implementação do Programa revela resultados limitados no Objetivo de Diversificação do perfil de especialização produtiva regional. O PO apresenta resultados muito significativos na fileira do Turismo cujo setor constitui o mais dinâmico em termos de investimento apoiado, seguindo-se as atividades ligadas ao vinho e aos mármore. Assim, com exceção do Turismo, o PO revela resultados limitados nos designados sectores emergentes o que pode vir a condicionar o alcance do objetivo de diversificação da base económica regional.

Recomenda-se o reforço das iniciativas da Autoridade de Gestão para atuações de dinamização da procura orientadas para os sectores estratégicos da economia regional, com acesso e mobilização de recursos de financiamento do Eixo Competitividade, Inovação e Conhecimento.

Conclusão 6. Iniciativas de base local. Ausência de apoios, nos campos de intervenção dos Regulamentos Específicos do Programa, para investimentos micro de base local (materiais e imateriais).

Recomenda-se o estímulo à aplicação na Região do Programa Valorizar para construir respostas à necessidade de incentivar os apoios a microempresas e a projetos de natureza produtiva, equacionando a possibilidade de articular com a intervenção dos GAL (Eixo 3 do ProDeR) e dos GADE dos Municípios.

Conclusão 7. Dinamização económica dos investimentos públicos. Predomínio de operações com um âmbito local e fraca capacidade para induzir dinâmicas de desenvolvimento económico de grande parte dos investimentos públicos, mesmo quando enquadrados em Programas / Planos de Ação.

Recomenda-se o reforço das Orientações Técnicas de suporte a novos Avisos de Concursos no sentido de conferir prioridade às intervenções municipais e intermunicipais geradoras de diferenciação funcional, dinamização económica e inovação urbana.

3.1.2 Recomendações Operacionais

Conclusão 8. Sustentabilidade. Sustentabilidade problemática dos investimentos fortemente dependentes do financiamento público, num ciclo prolongado de constrangimentos orçamentais da parte da Administração Central e Local. Em 74,3% dos casos para os quais existe informação disponível (500 projetos), o grau de cobertura dos custos operacionais pelas receitas foi classificado como “negativo” ou “muito negativo”. Trata-se, predominantemente, de projetos de infraestruturização do território e de serviços públicos à população muito dependentes do financiamento por parte de recursos públicos (93% das entidades beneficiárias que indicaram ter como fonte de financiamento recursos públicos, referem que essa dependência se situa entre 75 e 100%).

Recomenda-se uma avaliação mais rigorosa da sustentabilidade das operações, generalizando a introdução de critérios/requisitos de análise de sustentabilidade financeira ajustada à utilidade pública dos investimentos. Paralelamente, *recomenda-se* o reforço da importância atribuída ao critério da sustentabilidade no processo de seleção das operações.

Conclusão 9. Sistema de Indicadores. (a) Insuficiência do conjunto de indicadores existentes, na perspetiva da monitorização e avaliação do contributo das intervenções para os Objetivos do Programa para a Estratégia Regional. Exemplos: Requalificação da Rede Escolar (o acréscimo da cobertura do ensino pré-escolar deveria contemplar um indicador sobre o número de salas/vagas criadas neste nível de ensino); Mobilidade Territorial (inexistência de indicadores que permitam uma leitura do tipo de investimentos ao nível das infraestruturas rodoviárias); e Base económica regional (inexistência de indicadores que permitam acompanhar o comportamento dos designados sectores estratégicos regionais). (b) Insuficiência dos procedimentos de registo e atualização regular da informação relativa às realizações e resultados dos projetos aprovados.

Recomenda-se: (i) Identificação rigorosa de indicadores, associados ao conjunto de objetivos dos Eixos Prioritários do Programa de modo a assegurar uma adequada monitorização de contributos (com relevância para o futuro PO); e (ii) Apetrechamento do SIGPOA com recursos técnicos que assegurem um adequado e atualizado registo de informação do ciclo de vida das operações, com vista a dispor de informação sobre o cumprimento de metas e objetivos, o que pressupõe introduzir novos atributos de registo das operações e indicadores que ventilem a sua relevância estratégica.

Conclusão 10. Planos de Ação. Reduzida expressão e articulação estratégica das iniciativas de projetos e investimentos no âmbito das Estratégias de Eficiência Coletiva e no âmbito das Subvenções Globais, limitando a eficácia e eficiência destes instrumentos de política e contratualização. Com efeito, por um lado, é reduzido o peso que as EEC referentes a PCT, Clusters e PROVERE tiveram no conjunto do PO (abrangem apenas 5,1% do investimento apoiado) e, por outro lado, os investimentos apoiados no âmbito dos restantes Planos de Ação evidenciam uma natureza muito local e atomística.

Recomenda-se o reforço da função acompanhamento dos projetos aprovados e da implementação dos Planos de Ação, com vista a uma maior focalização nos Objetivos e Resultados esperados, enquanto compromissos destes Planos e Parcerias. [O acompanhamento da implementação do Programa Estratégico do SRTT poderá constituir um bom teste].

Conclusão 11. Coordenação. Existência de um potencial de articulação estratégica entre a AG INALENTEJO e a AG do COMPETE e os Organismos Intermédios com intervenção na área empresarial os quais devem reforçar a articulação e a conjugação de recursos e iniciativas no sentido de promoverem os recursos/oportunidades de localização regional no mercado global, visando uma maior procura do Programa e contribuindo desta forma para captar novo investimento empresarial.

Recomenda-se o desenvolvimento de iniciativas conjuntas de captação de IDE e outro com potencial estratégico para a Região, com divulgação e promoção exterior do Programa junto de potenciais interessados em investir na Região beneficiando das condições específicas de apoio ao investimento empresarial oferecidas pelo PO e valorizando o potencial locativo das Áreas de Acolhimento Empresarial existentes no Alentejo.

3.2. Próximo período de programação

3.2.1 Recomendações Estratégicas

Entre as prioridades a equacionar do próximo ciclo de programação dos Fundos Estruturais para a Região, *recomendam-se* as seguintes:

- ✓ Configurar o futuro Programa como instrumento prioritariamente ao serviço da afirmação do desenvolvimento económico, da organização e consolidação do Sistema Urbano Regional e da sustentabilidade ambiental da Região, num contexto de solidariedade de financiamento com os PO Temáticos Nacionais.
- ✓ Estimular a abertura da Região favorecendo a sua participação em redes internacionais ao nível da atividade económica e dos projetos de cooperação de I&D com parceiros ibéricos, europeus e intercontinentais, em domínios de interesse material e imaterial, que contribuam para a

transformação e valorização gradual dos ativos do território (ambiente, cultura, património, competências humanas e tradição produtiva).

- ✓ Promover uma definição rigorosa das áreas de interesse estratégico regional para reorientar o investimento público, segundo prioridades estruturantes de natureza regional e intermunicipal, e concretizar a concentração temática e territorial dos apoios públicos ao investimento.
- ✓ Estruturar um novo ciclo de desenvolvimento urbano centrado na dinamização de funções diferenciadoras que atraiam residentes dotados de qualificações e capacidade de iniciativa e na renovação das vocações estratégicas, nomeadamente dos Centros Urbanos Regionais e Estruturantes da Região.
- ✓ Estruturar uma intervenção orientada para os Territórios de Baixa Densidade, abrangendo os Centros Urbanos Complementares de proximidade, que contemple, p.e., atuações de atração de residentes (nomeadamente, através de um ciclo de revitalização seletiva de pequenos aglomerados e aldeias), de dinamização económica de recursos locais e criação de empresas, de apoio à organização de produções primárias e respetiva valorização de mercados.
- ✓ Desenvolver o exercício da programação do desenvolvimento regional segundo uma abordagem integrada das necessidades de competências escolares e profissionais para a Estratégia, combinando conhecimento e qualificação do potencial humano como condição para alcançar uma Região mais inteligente e mais inclusiva, o que pressupõe envolver nos procedimentos de programação, as instâncias regionais da educação, da formação e do emprego.

3.2.2 Recomendações Operacionais

Esta componente sistematiza elementos de balanço associados a uma visão compreensiva de dimensões-problema do atual período de programação (de caráter estratégico e de caráter operacional), as quais implicam mudanças que o próximo período de programação dos FFE tem vantagem em equacionar desde cedo, com contributos objetivos a partir da visão das necessidades a refletir na programação e gestão do futuro PO Alentejo 2014-2020.

Conclusão 1. Regulamentação dos Programas. A regulamentação dos Programas Operacionais do QREN, ao definir um modelo uniforme baseado nas três Agendas Temáticas e envolvendo uma forte harmonização de conceitos, regras e condições, implicou uma muito limitada tomada em consideração das especificidades e prioridades regionais.

No próximo período programação seria desejável encontrar uma solução mais flexível tanto em relação ao modelo de Concursos – na sequência dos ajustamentos efetuados no âmbito dos PO do atual QREN – como às tipologias de operações e condições para a sua aprovação e financiamento comunitário.

Recomenda-se que a nível nacional sejam apenas aprovadas regulamentações de enquadramento e não de operacionalização, devendo estas últimas – como sempre ocorreu até 2006 – estar ligadas aos objetivos e conteúdo de cada Programa Operacional. Sem prejuízo de elaborar Regulamentos nacionais para algumas categorias de operações, estes deveriam ter carácter genérico, deixando ao futuro PO Regional a decisão de como as operacionalizar (condições específicas de elegibilidade, critérios de seleção, condições de financiamento, etc.), bem como o modelo de acesso (Concursos, Convite, Candidatura contínua, etc.).

Conclusão 2. Implementação de Sistemas de Incentivos. Os Sistemas de Incentivos ao investimento privado a financiar pelo novo PO Alentejo deverão estar ligados aos resultados que se pretende atingir a nível do tecido económico regional, particularmente no caso das micro, pequenas e médias empresas cuja criação e desenvolvimento se encontra mais dependente do mercado local e regional. As regras de funcionamento de tais sistemas devem ser definidas no quadro do Programa.

Ainda que o próximo Regulamento do FEDER – complementado pelas novas orientações em matéria de Auxílios de Estado para 2014-20 – não preveja o financiamento de investimento em grandes empresas existe, naturalmente, um conjunto alargado de empresas de média dimensão (segundo a classificação comunitária) que têm um âmbito de atividade que extravasa largamente o espaço regional e podem justificar uma abordagem nacional, em termos de regulamentação.

Recomenda-se que os Sistemas de Incentivos de Nova Geração (2014-20), embora perfilhando orientações gerais comuns, sejam distintamente regulamentados no que respeita a grandes e pequenos projetos de investimento. Neste entendimento, poder-se-ia definir um limite máximo de investimento e de dimensão de empresa para a regulamentação regional, tudo o resto continuando numa lógica nacional, com intervenção da CCDR na avaliação do mérito regional. Tal solução permitiria conciliar as estratégias nacional e regional, alicerçando os pequenos e médios projetos no potencial de desenvolvimento das regiões e tornando os SI em instrumentos de política pública dessas estratégias.

Conclusão 3. Articulações entre FEDER, FSE e FEADER. A coordenação ou mesmo a integração de atuações financiadas pelos Fundos da Coesão (FEDER e FSE) e pelo FEADER é crucial em regiões com uma forte componente de economia rural. Como corolário, não é razoável nem suficiente que em vastas regiões do Alentejo o desenvolvimento local seja feito única e exclusivamente à base de intervenções cofinanciadas pelo FEADER.

Os novos regulamentos da Política de Coesão privilegiam uma abordagem temática das intervenções dos Fundos, na linha da Estratégia Europa 2020, não existindo prioridades territoriais capazes de dar resposta direta aos objetivos da coesão territorial. Para suprir esta lacuna, os Regulamentos preveem a

existência de novas figuras de integração territorial dos Fundos: as Intervenções Territoriais Integradas (ITI) e o Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), as quais podem envolver os três Fundos. Enquanto as ITI são lançadas e geridas por atores públicos, as DLBC seguem a metodologia e experiência LEADER devendo ser coordenadas por associações da sociedade civil.

Recomenda-se que, com vista a reforçar sinergias e complementaridades e desse modo aumentar a eficácia na utilização dos Fundos, seja prevista na programação tanto do PO do Alentejo 2014-20 como do próximo Programa de Desenvolvimento Rural, uma dotação para ações integradas (ITI e DLBC) envolvendo o FEDER, o FSE e o FEADER. Para além disso, deveriam ser encontradas soluções no sentido de os organismos desconcentrados da Administração Central (Educação, Emprego e Formação e Agricultura), acompanharem a aplicação na Região dos diversos Fundos e, assim, articularem atuações quando não exista gestão integrada.

Conclusão 4. Modelo de contratualização. A contratualização generalizada, através de Subvenções Globais, de componentes do INALENTEJO foi um dos elementos novos que deve ser equacionado nas vantagens e desvantagens para compreender o seu efetivo potencial de aprofundamento no próximo período de programação. Em face da nova configuração administrativa do nível NUT III, afigura-se adequado explorar a possibilidade de as Comunidades Inter Municipais (CIM) dinamizarem novas formas de intervenção no território, combinando diversos Fundos de finalidade estrutural (FEDER, FSE e FEADER) e abrindo portas para um modelo de intervenção territorial mais pró ativo no estímulo ao desenvolvimento económico e à criação de emprego.

Recomenda-se que seja equacionada a possibilidade de no próximo PO do Alentejo se configurarem Programas Territoriais de Desenvolvimento que deem origem a ITI abrangendo o FEDER e o FSE e o FEADER e para cuja gestão sejam encontradas fórmulas inovadoras que associem as CIM às estruturas regionais do Instituto do Emprego e Formação Profissional e do MAMAOT (Agricultura e Pescas) de forma a garantir abordagens integradas de desenvolvimento a nível das NUT III. Este modelo teria, ainda, a vantagem de progressivamente conduzir os Municípios a focalizar-se em outros tipos de atuação que não apenas a construção e gestão de infraestruturas e equipamentos coletivos. Para efetivar este modelo seria necessário assegurar, em sede de programação e ao longo de 2013, numa solução operativa na qual os diversos Fundos envolvidos (e que podem ainda ser complementados pelo FEAMP) afetem à partida uma parcela da sua dotação global a este tipo de operações.

Conclusão 5. Programação do Investimento Público, competitividade territorial e políticas de ordenamento do território. O INALENTEJO apresenta resultados fracos e desajustados nos objetivos e nas áreas de intervenção que se pretendiam contribuírem para a consolidação de um adequado modelo de organização territorial e para a promoção de redes e de fatores e dinâmicas de

competitividade territorial e urbana. O desenvolvimento regional sustentável exige modelos virtuosos de organização e articulação territorial de recursos e de infraestruturas e de promoção de fatores de competitividade territorial, numa lógica de redes territoriais de desenvolvimento.

Nesta perspetiva, as políticas e os instrumentos de apoio ao investimento público e ao investimento privado, nomeadamente, com carácter estruturante, deve ter como referência as opções estratégicas e os modelos de ordenamento territorial consubstanciados nos instrumentos de gestão (planos de ordenamento do território), atração que poderá contribuir também para melhorar a coordenação e a criar sinergias entre os investimentos setoriais.

Recomenda-se que o estabelecimento de uma relação de forte coordenação entre os apoios ao investimento público e privado e a prossecução de objetivos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano. Trata-se de tomar como quadro de referência da programação de investimentos em infraestruturas e equipamentos de âmbito local e supramunicipal, as opções estratégicas de ordenamento do território estabelecidas nos instrumentos de gestão territorial, nomeadamente, dos de âmbito municipal e regional.

Conclusão 6. Sistema de Indicadores. Desde o primeiro QCA I (1989-93) que foram ensaiados diversos modelos de sistema de indicadores com vista a monitorizar adequadamente os Programas e a fornecer atempadamente a informação necessária às estruturas de gestão, bem como às atividades de avaliação. Dado que nenhum modelo dos até agora implementados (uns mais centralizados como o do QCA 2000-06, outros mais descentralizados, como o atual) respondeu cabalmente às necessidades da gestão, acompanhamento, controlo e avaliação, haverá que encontrar uma solução mais eficiente e eficaz, naturalmente baseada nas necessidades específicas do futuro PO do Alentejo.

A concretização deste objetivo implica a manutenção de um modelo nacional descentralizado em que cada instrumento de programação terá que promover o seu próprio Sistema de Informação, de acordo com as suas necessidades, salvaguardando as indispensáveis articulações de conceção, alimentação, ... com os módulos centrais.

Recomenda-se que a CCDR Alentejo, em concertação com as Autoridades Nacionais, designadamente o IFDR, inicie um processo próprio de construção de um modelo aperfeiçoado de “software” de gestão do PO Alentejo 2014-20, logo que as orientações e a estrutura de base do futuro modelo se encontrem definidas. O sistema a adotar terá necessariamente que incorporar a totalidade da informação relativa às atividades do Programa (ao contrário, p.e., do que acontece agora com os Sistemas de Incentivos) para que se transforme num verdadeiro instrumento de gestão.