

AVALIAÇÃO DO CONTRIBUTO DOS FUNDOS EUROPEUS ESTRUTURAIS E DE INVESTIMENTO [FEEI] PARA A MODERNIZAÇÃO E CAPACITAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RELATÓRIO FINAL

Entidade Adjudicante:



Equipa de Avaliação:



Cofinanciado por:



21 DE DEZEMBRO DE 2021



Equipa de Avaliação:

Coordenação

João FERMISSON

Rui GODINHO

Gestor de Projeto

Cristina NUNES

Equipa Técnica

Ana SIMÕES

Gonçalo LEAL

Gisela FERREIRA

Helena PEIXOTO

Nuno DUARTE

Painel de Peritos

João SALIS GOMES

José Júlio ALFERES

Sérgio CAMELO

21 de Dezembro de 2021

RESUMO

A presente Avaliação tem como objeto o conjunto das intervenções beneficiárias dos apoios disponibilizados pelos FEEI através do QREN e do PT2020 com vista à promoção da Modernização e Capacitação da Administração Pública [M&CAP] em Portugal, cobrindo o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2007 e 31 de Março de 2020.

Tratando-se de uma 'Avaliação Baseada na Teoria', a base de partida deste exercício teve suporte na reconstituição da 'Teoria da Programação' que esteve subjacente ao desenho das programações do QREN e do PT2020 no âmbito da M&CAP, procurando assim sistematizar o conjunto de intenções, opções e expectativas assumidas em ambos os períodos de programação. A metodologia utilizada contemplou o recurso a um conjunto amplo e diversificado de fontes e técnicas de recolha de informação, nomeadamente (i) a recolha documental e estatística, (ii) a exploração dos Sistemas de Informação do QREN e do PT2020, (iii) a realização de entrevistas semidiretivas, (iv) a realização de três inquéritos por questionário (Beneficiários, Áreas Metropolitanas/Comunidades Intermunicipais e População Residente em Portugal), (v) a realização de três *focus-groups* em temas específicos e (vi) a realização de 23 Estudos de Caso.

A análise realizada permite concluir que o QREN e o PT2020 consagraram opções programáticas com elevada capacidade para endereçar o quadro de necessidades, problemas e desafios identificado em sede de diagnóstico, assim como um claro alinhamento com os objetivos macro da política pública de M&CAP. Os dispositivos adotados na governação, operacionalização e implementação do QREN e do PT2020 exerceram uma influência relevante na prossecução dos objetivos fixados, coexistindo situações onde essa influência foi positiva e outras onde a mesma atuou como condicionante. Os aspetos menos conseguidos residem na objetivação das mudanças pretendidas (patente na bateria de indicadores e metas de resultado adotada) e – de forma associada – na operacionalização plena do princípio da orientação para resultados.

A Avaliação revela que a vasta carteira de operações apoiadas é portadora de contributos efetivos e significativos para o alcance dos objetivos específicos prosseguidos. Estas operações apresentam uma forte articulação entre os diferentes domínios de intervenção apoiados, sendo no entanto clara a centralidade e transversalidade que o domínio da transformação digital da AP assume no conjunto das operações apoiadas. Sem prejuízo desta aposta no digital, foram também concretizadas intervenções expressivas nos canais de atendimento presencial, assegurando assim uma boa aderência às características dos utilizadores de serviços públicos e às suas preferências/hábitos de interação com a AP. De forma menos positiva destaca-se a diminuição abrupta das realizações no âmbito da formação profissional dos recursos humanos da AP entre períodos de programação (em parte explicada pelo atraso observado no cumprimento da condicionalidade *ex-ante* aplicável no PT2020), ficando a intervenção muito aquém das suas metas originais.

A análise realizada mostra ainda que as operações apoiadas pelo QREN e pelo PT2020 permitiram/permitirão gerar contributos significativos e estruturantes para o alcance dos grandes objetivos prosseguidos pela política pública de M&CAP, designadamente a melhoria da eficiência dos serviços da AP e a redução dos custos públicos de contexto para os Cidadãos e as Empresas: no primeiro caso, esses contributos materializam-se predominantemente ao nível do aumento da produtividade e da utilização mais racional dos recursos disponíveis na AP, sendo bem menos expressivo sobre a redução dos seus custos de funcionamento e, sobretudo, do volume de recursos humanos mobilizados; no segundo caso, esses contributos materializam-se ao nível do aumento da rapidez e da efetividade dos serviços prestados aos utilizadores finais, sendo menos expressivo – mas ainda assim relevante – nas dimensões relacionadas quer com a simplificação da carga burocrática imposta aos utilizadores, quer, sobretudo, com a redução da necessidade de interação dos utilizadores com a AP.

Finalmente, a Avaliação mostra que os recursos de financiamento comunitário do QREN e do PT2020 foram decisivos para materializar o ciclo longo e fortemente transformador que caracterizou a evolução da AP portuguesa nos últimos 15 anos. Este contributo situou-se, desde logo, no plano dos efeitos de volume, sendo praticamente unânime que sem o apoio dos FEEI os progressos alcançados ao nível da M&CAP teriam sido bem mais limitados por força da escassez de recursos orçamentais. Em termos mais substanciais, verifica-se que os FEEI alavancaram também efeitos de âmbito e de função com bastante significado. Por contraponto, pode concluir-se que foi ao nível dos efeitos de processo que o contributo dos FEEI foi menos conseguido, o que é resultado a menor eficácia observada na operacionalização do princípio da orientação para resultados e da forte carga burocrática associada à utilização dos FEEI.

SUMMARY

This Evaluation focuses on the set of interventions that benefited from the support of the European Structural and Investment Funds [ESIF] through the QREN (Portuguese National Strategic Reference Framework for the 2007-2014 period) and PT2020 (Partnership Agreement for 2014-2020 period) to promote the Modernisation and Capacity Building of the Public Administration [M&CAP] in Portugal, covering the period between 1 January 2007 and 31 March 2020.

Being a 'Theory-Based Evaluation', it started with the reconstitution of the 'Programming Theory' underlying the design of the QREN and PT2020 programming regarding M&CAP, thus seeking to systematise the set of intentions, options and expectations assumed in both programming periods. The methodology used included the use of a broad and diversified set of sources and techniques of information collection, namely (i) documentary and statistical collection, (ii) the exploration of the QREN and PT2020 Information Systems, (iii) semi-directive interviews, (iv) three questionnaire surveys (Beneficiaries, Metropolitan Areas/Municipalities and Resident Population in Portugal), (v) three focus groups on specific themes and (vi) 23 Case Studies.

The analysis performed allows to conclude that QREN and PT2020 established programmatic options with a high capacity to address the needs, problems and challenges identified during the diagnosis, as well as a clear alignment with the macro objectives of the M&CAP public policy. The models adopted for the governance, operationalisation and implementation of QREN and PT2020 exerted a relevant influence on the pursuit of the objectives set, coexisting situations where this influence was positive and others where it acted as a constraint. The less successful aspects lie in the concrete identification of intended changes (evident in the battery of indicators and targets adopted) and - linked to this - in the full appropriation of the results-oriented principle.

The Evaluation reveals that the vast portfolio of supported operations contributes significantly to achieve the specific objectives pursued. These operations show strong articulation between the different intervention areas; however, the digital transformation of the Public Administration is clearly central and transversal in this set of operations. Notwithstanding this focus on digital, significant interventions were also carried out in the face-to-face service channels, thus ensuring good adherence to the characteristics of public service users and their preferences/habits of interaction with the Public Administration. On a less positive note is the sharp decline in the professional training of the Public Administration human resources between programming periods (partly explained by the delay observed in compliance with the ex-ante conditionality applicable in PT2020), leaving the intervention far from its original goals.

The analysis also shows that the operations supported by QREN and PT2020 have enabled/will enable a significant and structuring contribution to achieve the main objectives pursued by the public policy of M&CAP, namely improving the efficiency of Public Administration services and reducing the public context costs for Citizens and Companies: in the first case, this contribution translate predominantly in an increase in productivity and in a more rational use of the available resources in the Public Administration, being much less expressive in the reduction of its operating costs and, above all, of the volume of human resources employed; in the second case, this contribution is significant for an increased celerity and effectiveness of the services provided to end users, being less expressive - but still relevant - in the dimensions related both to the simplification of the bureaucratic burden imposed on users and, above all, to the reduction of the need for interaction between users and the Public Administration.

Finally, the Evaluation shows that the financing by QREN and PT2020 was decisive in achieving the long and strongly transformative cycle that has characterised the evolution of the Portuguese Public Administration over the last 15 years. Its contribution was primarily at a volume effects level, and it is practically unanimous that without the support of the ESIF the progress achieved would have been much more limited due to the scarcity of financial resources. The ESIF also leveraged quite significant scope and function effects. On the other hand, it was at process effects level that the contribution of ESIF was underachieved, which is a result of the less effectiveness in the operationalisation of the result-orientation principle and the excessive bureaucracy associated with the use of ESIF.

Principais siglas e acrónimos utilizados no documento

ABT: Avaliação Baseada na Teoria
AC: Administração Central
ACd: Administração Central Desconcentrada
AD&C: Agência para o Desenvolvimento e Coesão
AG: Autoridade de Gestão
AL: Administração Local
AM: Área Metropolitana
AMA: Agência para a Modernização Administrativa
ANAFRE: Associação Nacional de Freguesias
ANMP: Associação Nacional de Municípios Portugueses
AP: Administração Pública
AR: Administração Regional
CE: Comissão Europeia
CIM: Comunidade Intermunicipal
DGAEP: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGAL: Direção-Geral das Autarquias Locais
DGQTFP: Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas
EC: Estudo de Caso
FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI: Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FSE: Fundo Social Europeu
iAP: Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública
INA: Instituto Nacional de Administração
LABx: Laboratório de Experimentação da Administração Pública
M&CAP: Modernização e Capacitação da Administração Pública
OA: Objetivo da Avaliação
OI: Organismo Intermédio
OT: Objetivo Temático
PAEF: Programa de Assistência Económica e Financeira
PARE: Programa de Apoio às Reformas Estruturais
PI: Prioridade de Investimento
PO: Programa Operacional
PRACE: Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PREMAC: Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
PRR: Plano de Recuperação e Resiliência
PT2020: Acordo de Parceria Portugal 2014-2020
QA: Questão de Avaliação
QREN: Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013
RAA: Região Autónoma dos Açores
RAM: Região Autónoma da Madeira
RE: Regulamento Específico
SAMA: Sistema de Apoio à Modernização Administrativa
SATDAP: Sistema de Apoio à Transformação Digital da Administração Pública
SIADAP: Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública
SIIFSE: Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu
SIMPLEX: Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa
TdA: Teoria da Ação
TdM: Teoria da Mudança
TdP: Teoria da Programação
TIC: Tecnologias de Informação e Comunicação
UE: União Europeia
VAE: Valor Acrescentado Europeu

ÍNDICE GERAL

1. INTRODUÇÃO	1
2. ENQUADRAMENTO E CONTEXTO DO OBJETO DA AVALIAÇÃO	2
3. ÂMBITO E OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO	7
4. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO	10
5. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO.....	14
5.1. RELEVÂNCIA	14
5.2. EFICIÊNCIA OPERATIVA.....	18
5.3. EFICÁCIA.....	34
5.4. IMPACTO E SUSTENTABILIDADE.....	45
5.5. EFICIÊNCIA	61
5.6. VALOR ACRESCENTADO EUROPEU	67
6. PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO.....	73
6.1. PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO	73
6.2. PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO.....	79
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Operações Apoiadas pelo QREN e pelo PT2020 a 31 de Março de 2020.....	7
Quadro 2 – Bateria de Indicadores de Resultado dos PO’s do QREN por Domínio de Intervenção.....	17
Quadro 3 – Bateria de Indicadores de Resultado dos PO’s do PT2020 por Fundo	18
Quadro 4 – Número e Custo Total das Candidaturas Submetidas	28
Quadro 5 – Taxa de Admissibilidade das Candidaturas Submetidas.....	29
Quadro 6 – Taxa de Aprovação das Candidaturas Admitidas e Taxa de Contratação das Candidaturas Aprovadas	30
Quadro 7 – Nº de Operações Contratadas	31
Quadro 8 – Custo Total Aprovado Inicial das Operações Contratadas	32
Quadro 9 – Taxa de Execução das Operações Contratadas.....	33
Quadro 10 – Nº de Operações e Custo Elegível por Domínios de Intervenção.....	34
Quadro 11 – Grau de Associação da Componente Formativa a Projetos de Modernização e Capacitação da Administração Pública Financiados pelo QREN e/ou PT2020.....	43
Quadro 12 – Dotação Financeira e Taxa de Compromisso do PT2020	63
Quadro 13 – Grau de Execução dos Indicadores de Realização e Resultado dos PO’s do QREN – Componente FEDER.....	64
Quadro 14 – Grau de Execução dos Indicadores de Realização e Resultado dos PO’s do QREN – Componente FSE.....	64
Quadro 15 – Grau de Execução dos Indicadores de Realização e Resultado dos PO’s do PT2020 – Componente FEDER.....	65
Quadro 16 – Grau de Execução dos Indicadores de Realização e Resultado dos PO’s do PT2020 – Componente FSE.....	66

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo Lógico da Intervenção do QREN e do PT2020 no Domínio da Modernização e Capacitação da Administração Pública.....	11
Figura 2 – Identificação dos Estudos de Caso Realizados	13
Figura 3 – Arquitetura da Programação do QREN e do PT2020 no Âmbito da Modernização e Capacitação da AP.....	19
Figura 4 – Validação da Teoria da Programação a Partir dos Estudos de Caso	37
Figura 5 – Validação da Teoria da Programação a Partir dos Estudos de Caso	38
Figura 6 – Validação da Teoria da Programação a Partir dos Estudos de Caso	42
Figura 7 – Validação da Teoria da Programação a Partir dos Estudos de Caso	44
Figura 8 – Validação da Teoria da Programação a Partir dos Estudos de Caso	47
Figura 9 – Validação da Teoria da Programação a Partir dos Estudos de Caso	50
Figura 10 – Validação da Teoria da Programação a Partir dos Estudos de Caso	52
Figura 11 – Validação da Teoria da Programação a Partir dos Estudos de Caso	54
Figura 12 – Representação Simplificada dos Resultados do Teste Empírico da Teoria da Programação	75

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Adequação das Condições de Acesso e Utilização do Financiamento Comunitário	27
Gráfico 2 – Influência da Capacidade Orçamental dos Beneficiários sobre a Apresentação de Candidaturas	29
Gráfico 3 – Tempo Médio de Aprovação e Contratação de Candidaturas	30
Gráfico 4 – Influência da Capacidade Orçamental dos Beneficiários sobre a Execução das Operações	33
Gráfico 5 – Entidades da Administração Pública com Sítio Eletrónico Acessível para Cidadãos com Necessidades Especiais (2005-2020)	36
Gráfico 6 – Indicadores de Procura/Utilização de Serviços – Agência para a Modernização Administrativa.....	48
Gráfico 7 – Painel de Indicadores Ilustrativos do Resultado Final ‘Melhoria da Eficiência dos Serviços da Administração Pública’.....	56
Gráfico 8 – Contributo das Operações para o Alcance do Resultado Final ‘Melhoria da Eficiência dos Serviços da Administração Pública’.....	57

Gráfico 9 – Painel de Indicadores Ilustrativos do Resultado Final ‘Redução dos Custos Públicos de Contexto para Cidadãos e Empresas’	58
Gráfico 10 – Contributo das Operações para o Alcance do Resultado Final ‘Redução dos Custos Públicos de Contexto para Cidadãos e Empresas’	58
Gráfico 11 – Importância Relativa dos Principais Fatores Condicionantes da Sustentabilidade dos Resultados	60
Gráfico 12 – Importância do Financiamento Comunitário para a Execução das Operações Apoiadas.....	68

1. INTRODUÇÃO

- 1 Este documento corresponde ao Relatório Final da ‘Avaliação do Contributo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento [FEEI] para a Modernização e Capacitação da Administração Pública [M&CAP]’, abrangendo os períodos de programação relativos ao Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 [QREN] e ao Acordo de Parceria Portugal 2014-2020 [PT2020]. Este estudo integra o Plano Global de Avaliação do PT2020, tendo a sua elaboração sido adjudicada ao Consórcio formado pela **ImproveConsult – Consultoria e Estudos, Lda.** e pelo **IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos, C.R.L.** na sequência do Concurso Público lançado pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão [AD&C] para esse efeito.
- 2 Em termos de estrutura, e em linha com o disposto em sede de Caderno de Encargos, o presente Relatório encontra-se organizado em torno de cinco Capítulos principais, a saber:
 - Enquadramento e Contexto do Objeto da Avaliação (Capítulo 2);
 - Objetivos e Âmbito da Avaliação (Capítulo 3);
 - Metodologia de Avaliação (Capítulo 4);
 - Resposta às Questões de Avaliação (Capítulo 5)
 - Principais Conclusões e Recomendações da Avaliação (Capítulo 6).
- 3 O presente Relatório inclui ainda dois volumes anexos. O Anexo I contém a descrição extensiva da Teoria de Programação [TdP] que serve de suporte a esta Avaliação, o roteiro e os resultados da aplicação dos instrumentos de recolha de informação primária (i.e. Inquérito à População Residente, Inquérito aos Beneficiários, Inquérito às Áreas Metropolitanas/Comunidades Intermunicipais e sinopses das entrevistas e dos *focus-groups* realizados), as fichas de análise da regulamentação específica aplicável e a lista de operações classificadas segundo os Domínios de Intervenção consagrados na TdP, enquanto que o Anexo II contém as fichas descritivas dos Estudos de Caso realizados.

2. ENQUADRAMENTO E CONTEXTO DO OBJETO DA AVALIAÇÃO

- 4 O QREN e o PT2020 podem e devem ser entendidos como parte integrante de um conjunto mais vasto de meios e iniciativas que, de forma agregada, se procurou mobilizar com vista a alcançar os objetivos gerais prosseguidos pela política pública de M&CAP ao longo dos últimos 15 anos. Deste ponto de vista, é essencial sistematizar o contexto e as grandes orientações de política pública que enquadraram o desenho e implementação de ambos os períodos de programação, uma vez que é a partir daí que se pode compreender o sentido das intervenções que se procurou incentivar e apoiar através do QREN e do PT2020 e, de igual modo, as especificidades e limites próprios do seu contributo para os objetivos gerais dessa política.
- 5 É por demais evidente que a M&CAP tem sido uma matéria recorrente nas reflexões e debates sobre o papel do Estado (nas suas múltiplas expressões) na economia e na sociedade portuguesas e, de forma mais específica, sobre o grau de desempenho (*performance*) alcançado na prossecução das missões e funções que lhe estão cometidas. De forma relacionada, mas especialmente amplificada por força da crise económica e financeira instalada a partir de 2008 e do processo de assistência financeira a que o Estado Português esteve sujeito entre 2011 e 2014, tal reflexão abrange igualmente dimensões como o peso do Estado na economia e a racionalização da sua dimensão e estrutura, tanto em termos organizativos como em termos estritamente orçamentais. Mais recentemente, é outra vez devido a uma crise – desta vez despoletada por um surto pandémico sem precedentes na história recente do país e do mundo – que o papel e o desempenho da AP voltam a estar no centro do debate político, económico e social.
- 6 Em termos estruturais, esta centralidade está bem patente nas agendas políticas plasmadas nos sucessivos Programas de Governo que foram apresentados entre 2005 (XVII Governo Constitucional) e 2019 (XXII Governo Constitucional, cujo mandato será interrompido *a meio-percurso* por força da recente decisão de dissolução da Assembleia da República), explicitando as prioridades estratégicas visadas pelos Governos proponentes e responsáveis pela sua execução¹. Da análise destes Programas, com tradução em referenciais estratégicos como os sucessivos Programas Nacionais de Reformas e influência decisiva sobre os processos de formulação e implementação do QREN e do PT2020, é possível identificar três *ciclos políticos* principais.
- 7 O primeiro *ciclo político* foi protagonizado pelos XVII e XVIII Governos Constitucionais (Partido Socialista) e compreende os períodos 2005-2009 e 2009-2011 (respetivamente). Num quadro onde a retoma da economia nacional e a modernização do país foram posicionados como desígnios centrais da política governativa a empreender, o Programa do XVII Governo Constitucional assumiu expressamente que “a modernização da Administração Pública é uma peça essencial da nossa estratégia de crescimento para o país”, tendo para efeito definido três linhas principais de atuação²: (i) facilitar a vida ao cidadão e às empresas, (ii) melhorar a qualidade do serviço pela valorização dos recursos humanos e das condições de trabalho e (iii) tornar a Administração mais amiga da economia, ajustando-a aos recursos financeiros sustentáveis do país e contribuindo para um ambiente favorável ao crescimento.
- 8 Este período revelou-se particularmente fecundo ao nível da quantidade e diversidade de intervenções empreendidas, muitas delas de natureza verdadeiramente pioneira e inovadora e com um elevado potencial de transformação do *modus operandi* da AP³. O Programa de Simplificação Legislativa e Administrativa (lançado em 2006 e vulgarmente conhecido por ‘SIMPLEX’) corresponde inequivocamente ao exemplo mais icónico do esforço reformista que então teve lugar, contribuindo de forma muito efetiva para a afirmação de um amplo movimento de simplificação e modernização da atividade administrativa da AP que encontrou suporte numa virtuosa combinação entre a adoção de novos modelos organizativos dos serviços públicos e o recurso intensivo às novas

¹ Um bom repositório das prioridades políticas em áreas estratégicas para a AP constantes dos Programas de Governo apresentados entre 1976 (I Governo Constitucional) e 2011 (XIX Governo Constitucional) pode ser consultado em C. MADUREIRA (Coord.), **Análise da Evolução das Estruturas da Administração Pública Central Portuguesa Decorrente do PRACE e do PREMAC**, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, Lisboa, 2013.

² Cf. **Programa do XVII Governo Constitucional**, Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa, 2005.

³ Cf. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, **Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal: Administrative Simplification and e-Government**, OECD Publications, Paris, 2008.

tecnologias de informação e comunicação [TIC]. Este movimento, rapidamente estendido e internalizado pela generalidade dos níveis da AP⁴, favorecendo o seu funcionamento em rede, encontrou igualmente campo de materialização e forte reconhecimento público através de iniciativas como a criação do Cartão do Cidadão ou a expansão da rede de Lojas do Cidadão e da oferta de outras soluções – físicas ou eletrónicas – de tipo *one-stop-shop* para cidadãos e empresas⁵. É também neste período que se assiste à criação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública [SIADAP], o qual procurou assumir-se como um contributo estruturante para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da AP, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências⁶.

- 9 Em paralelo com este esforço de modernização, o *ciclo político* em apreço foi também caracterizado pela implementação de um conjunto de medidas destinadas a combater problemas estruturais relacionados com a organização da AP e com a acumulação de desequilíbrios orçamentais persistentes por parte do Estado⁷, com destaque para o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado [PRACE]⁸. A formulação do PRACE obedeceu a um conjunto de princípios que se consideram adequados para Programas desta natureza, com realce para a avaliação prévia da utilidade/valor acrescentado das estruturas existentes como critério fundamental para a tomada de decisões de manutenção, extinção ou transferência para outras entidades públicas ou privadas (via fusão, desconcentração, descentralização ou externalização) ou a aposta no desenvolvimento de serviços partilhados de atividades de suporte de natureza intra ou interministerial. É fundamental realçar, igualmente, que o PRACE assumiu de forma expressa o objetivo de diminuição do número de serviços da AP Central e dos recursos a ela afetos, o que, em par com o controlo de admissões de novos efetivos através da regra de entrada de um elemento recrutado do exterior por cada duas saídas (por aposentação ou outra forma de desvinculação), seria suscetível de ser alcançado por via da obtenção de ganhos de eficiência decorrentes da sua simplificação, racionalização e automatização.
- 10 A transição para o segundo *ciclo político* que se identifica no período em estudo está indelevelmente ligada à grave económica e financeira internacional que se instalou a partir de 2008 e, de forma mais específica, ao pedido de auxílio financeiro efetuado em 2011 pelo Estado Português junto de instituições internacionais⁹ para fazer face ao desequilíbrio das contas públicas e à dificuldade de acesso aos mercados financeiros. A necessidade de implementação de reformas estruturais na AP constituiu um dos domínios temáticos centrais que foram plasmados nos Memorandos de Entendimento acordados com essas instituições, com reflexo direto no desenho do Programa de Assistência Económica e Financeira [PAEF] que foi implementado entre 2011 e 2014.
- 11 Na sequência do conturbado contexto político então existente, que culminou no pedido de demissão do XVIII Governo Constitucional e subsequente realização de eleições antecipadas em Junho de 2011, pode dizer-se com propriedade que foi o XIX Governo Institucional (formado com base numa coligação pós-eleitoral entre o Partido Social Democrata e o CDS – Partido Popular) o grande protagonista do *ciclo político* que teve lugar entre 2011 e 2015. O Programa de Governo então apresentado auto-definiu-se como um *programa frugal e realista para quatro anos*, assente no conjunto de compromissos decorrentes dos referidos Memorandos de Entendimento (que, aliás, contaram com o envolvimento ativo e o apoio claro dos partidos integrantes deste Governo) e na perspetiva de um *cumprimento escrupuloso de todas as suas metas, calendários e objetivos*¹⁰.
- 12 No domínio concreto da AP, a matriz de intervenção subjacente a este Programa é bem ilustrada pela assunção de que “o Governo deve dar o exemplo ao país e reduzir a sua estrutura organizativa e de custos, promovendo simultaneamente uma maior eficiência operacional e uma maior eficácia governativa”, intenção extensível também aos restantes níveis político-administrativos do Estado (i.e. Governos Regionais e Autarquias Locais). Apesar de nenhuma destas orientações (i.e. promoção da eficiência, aumento da eficácia e redução do peso do Estado) ser propriamente nova, aquilo que é distintivo neste *ciclo político* reside nas imposições da designada *Troika* – tanto em magnitude como em rapidez – relativamente à diminuição real da despesa pública

⁴ Veja-se o caso do Programa ‘SIMPLEX Autárquico’, lançado em 2008, cuja adesão (voluntária) por parte dos Municípios evoluiu de 9 Municípios na edição 2008/2009 para 121 Municípios na edição de 2010/2011.

⁵ De que são exemplos o ‘Portal do Cidadão’, o ‘Portal da Empresa’, a ‘Segurança Social Direta’, ‘Empresa na Hora’, a ‘Sucursal na Hora’, a ‘Associação na Hora’, a ‘Marca na Hora’ ou a ‘Janela Única Portuária’.

⁶ Cf. Lei nº66-B/2007, de 28 de Dezembro.

⁷ É de recordar, a este respeito, que Portugal apresentou situações de déficit orçamental excessivo em 2002 e 2005.

⁸ Cf. Resolução do Conselho de Ministros nº124/2005, de 4 de Agosto.

⁹ Designadamente a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional (agrupamento que ficou publicamente conhecido como *Troika*).

¹⁰ Cf. **Programa do XIX Governo Constitucional**, Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa, 2011.

(posicionando-a menos como um resultado e mais como uma condicionante à ação do Estado), assim como na própria opção governamental de, nesta como noutras matérias, se declarar empenhado a *ir para além da Troika*.

- 13 Nesta ótica, a ação do XIX Governo Constitucional foi particularmente marcada pelas iniciativas que empreendeu com vista a reduzir de forma tão imediata quanto possível os encargos suportados com o funcionamento da AP, com destaque para o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central [PREMAC] (sucédâneo do PRACE) e para a política de gestão de recursos humanos do conjunto da AP. No primeiro caso, que partiu de uma avaliação negativa dos resultados alcançados pelo PRACE e dos compromissos constantes dos Memorandos de Entendimento (expressamente assumidos no Programa de Governo), importa realçar que foram concretizadas reduções superiores às metas acordadas com a *Troika* em matéria de diminuição de estruturas orgânicas e de cargos dirigentes na Administração Central (-40% e -28%, respetivamente, ou seja, superiores aos -15% originalmente fixados para ambas as dimensões). Já no que se refere ao segundo caso, compete aqui recordar a aplicação de medidas tão marcantes quanto contestadas como a eliminação temporária dos subsídios de férias e de Natal ou a redução temporária das remunerações superiores a €1.500, em paralelo com o aumento do período normal de trabalho de 35 para 40 horas semanais, a persistência do congelamento de valorizações remuneratórias e a criação do Regime Jurídico de Requalificação de Trabalhadores em Funções Públicas¹¹, assim como a redução em -10% do número de trabalhadores da AP entre 2011 e 2014 por via, sobretudo, de um apertado controlo das admissões de novos efetivos¹².
- 14 Do lado das iniciativas mais vocacionadas para alcançar ganhos de eficácia e eficiência na AP, por seu turno, o Programa e a ação do XIX Governo Constitucional procuraram atribuir especial relevância ao desenvolvimento de modelos de gestão partilhada de atividades de suporte ao funcionamento da AP, sendo exemplos representativos dessa orientação as ações implementadas a partir de 2012 através da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública [ESPAP] nas áreas financeira, da gestão de recursos humanos, das compras públicas, da gestão do parque de veículos do Estado e das TIC. Esta mesma lógica viria também a ser aplicada ao universo das Autarquias Locais, patente no lançamento de um concurso junto de estruturas aglutinadoras de municípios (i.e. entidades intermunicipais, associações de municípios de fins específicos e empresas intermunicipais), tendo neste caso o intuito de apoiar financeiramente projetos de integração e partilha de serviços ou competências municipais¹³. No domínio particular das TIC, por seu turno, deve aqui assinalar-se a aposta realizada no aprofundamento do processo de digitalização da AP e do seu funcionamento em rede, patente na aprovação em 2012 do Plano Global Estratégico de Racionalização e Redução de Custos nas Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública (igualmente previsto nos Memorandos de Entendimento)¹⁴ e, de forma mais específica, em *projetos-bandeira* como a plataforma eletrónica ‘Balcão do Empreendedor’¹⁵, valorizando a posição liderante do país a nível europeu em matéria de governação eletrónica (*e-government*).
- 15 Pelo seu alcance e relevância estratégica, considera-se ainda pertinente destacar aqui o Programa Aproximar – Estratégia para a Reorganização dos Serviços de Atendimento da Administração Pública¹⁶, elaborado na sequência da designada Reforma da Administração Local. Através deste Programa pretendia-se concretizar um novo modelo estratégico baseado na exploração do potencial de integração dos vários serviços setoriais da Administração Central e de racionalização de espaços físicos e de recursos e, por outro lado, na manutenção ou aumento da proximidade, acessibilidade e qualidade no atendimento dos serviços públicos ao cidadão e às empresas em todo o território nacional, reconhecendo a entidades locais (designadamente Municípios e entidades do designado *terceiro setor*) um papel decisivo na montagem e operacionalização de soluções ajustadas às características e necessidades de cada território através de processos de *contratualização de proximidade*. Apesar deste Programa apenas ter sido aprovado na fase final deste segundo *ciclo político*, limitando conseqüentemente a sua implementação¹⁷, é no entanto possível verificar que algumas das suas propostas vieram a merecer acolhimento posterior (vd. rede de Espaços Cidadão).

¹¹ Cf. Lei nº80/2013, de 28 de Novembro.

¹² É de referir também, a este respeito, o lançamento neste período do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo (cf. Portaria nº221-A/2013, de 8 de Julho), destinado a promover a redução de efetivos em órgãos e serviços da Administração Central e, mediante adesão expressa, das Autarquias Locais.

¹³ Cf. Despacho nº5119-B/2015, de 15 de Maio, e Despacho nº10123-A/2015, de 8 de Setembro.

¹⁴ Cf. Resolução do Conselho de Ministros nº12/2012, de 7 de Fevereiro.

¹⁵ O Balcão do Empreendedor foi lançado em 2011 com o intuito de se constituir como um ponto único (*one-stop-shop*) de acesso a serviços digitais relacionados com o exercício de atividades económicas, com destaque para o licenciamento de atividades industriais e comerciais.

¹⁶ Cf. Resolução do Conselho de Ministros nº55-A/2014, de 15 de Setembro. Este Programa foi originalmente despoletado sob a designação ‘Aproximar – Programa de Descentralização de Políticas Públicas’ através da Resolução do Conselho de Ministros nº15/2013, de 19 de Março.

¹⁷ Tal como sucedeu, de resto, com o designado *Guião da Reforma do Estado* (plasmado no documento ‘Um Estado Melhor’).

- 16 Finalmente, o terceiro *ciclo político* que enquadra os processos de formulação e implementação do QREN e do PT2020 inicia-se com a entrada em funções do XXI Governo Constitucional no final de 2015, o qual foi empossado na sequência do pedido de demissão do XX Governo Constitucional (suportado numa coligação entre os partidos que formaram o XIX Governo Constitucional) e que, sendo novamente assumido pelo Partido Socialista, assenta num suporte parlamentar maioritário com contornos inéditos na história da democracia portuguesa¹⁸. Por referência ao anterior *ciclo político*, o Programa de Governo aprovado para o período 2015-2019 assume-se claramente uma estratégia orientada para “virar a página das políticas de austeridade” atribuídas às forças políticas integrantes dos XIX e XX Governos¹⁹.
- 17 Em matéria de AP, este Programa caracterizava o contexto *herdado* como “uma situação sem paralelo na desestruturação dos serviços públicos em praticamente todas as áreas da atividade do Estado”, assinalando que “a diminuição drástica de recursos humanos, a paralisia de um sem número de serviços públicos e a descapitalização das instituições reduzem ainda mais a capacidade de resposta do Estado aos problemas dos cidadãos”. Defendendo um Estado “forte, inteligente e moderno” e “uma ação decisiva em favor da descentralização, de procedimentos simplificados, de inovação e de digitalização”, este Programa considerou prioritário “reiniciar o processo de modernização da Administração Pública que foi travado nos últimos anos e voltar a pôr o nosso país na liderança europeia em matéria de *e-government* e de simplificação administrativa”, tendo para o efeito definido três linhas de atuação principais: (i) melhorar o relacionamento dos cidadãos com a AP e a redução de custos de contexto para as empresas, (ii) garantir maior eficiência na AP combinando melhoria da prestação de serviços públicos com redução de gastos e (iii) revalorizar os funcionários públicos e o exercício de funções na AP.
- 18 A primeira linha de atuação advoga o relançamento do Programa SIMPLEX – através do ‘SIMPLEX +’ – e o seu alargamento a todos os níveis da AP (i.e. central, regional e local), promovendo medidas como a criação de novas ofertas de tipo *balcão único*, a diversificação de modelos e tecnologias de acesso multicanal aos serviços públicos (físicos e eletrónicos), o reforço de práticas de avaliação da satisfação de utentes dos serviços públicos, a redução de custos registais suportados por cidadãos e empresas na proporção das poupanças geradas ou a generalização do princípio *only-once* (i.e. dispensa da obrigatoriedade de fornecimento de quaisquer documentos ou informações já disponibilizadas à AP). Um exemplo especialmente ilustrativo desta linha de atuação reside na aprovação do modelo de avaliação prévia de impacto legislativo (designado por ‘Custa Quanto?’), o qual, tirando partido da experiência de utilização internacional do ‘*Standard Cost Model*’ [SCM], tem como objetivo medir e calcular os custos para as pessoas e para os agentes económicos decorrentes da legislação produzida pelo Governo²⁰; de forma transversal, merece igualmente destaque o lançamento da Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030 [INCoDe.2030], a qual, definindo uma estratégia de desenvolvimento digital para o país, posiciona a generalização da literacia digital enquanto desafio estratégico para o exercício pleno de cidadania e a inclusão numa sociedade com interações crescentemente desmaterializadas, mitigando assim os riscos (reais) de infoexclusão no acesso a serviços públicos que ainda afeta uma parcela significativa da população portuguesa²¹.
- 19 No caso da segunda linha de atuação, os focos prioritários da ação governativa incidem em domínios como a criação/melhoria de centros e redes de partilha de serviços e recursos no seio da AP (incluindo ao nível das compras públicas), a promoção de modelos organizativos dos serviços públicos de tipo matricial, o conhecimento e gestão racional do património imobiliário público e o reforço da autonomia de decisão dos dirigentes dos serviços da AP, designadamente em matéria de gestão orçamental. Para além da constituição de estruturas como o Centro de Competências Jurídicas do Estado [JurisAPP]²² e o Centro de Competências Digitais da Administração Pública [TicAPP]²³, a procura de maior eficiência na ação da AP foi também prosseguida através da criação de instrumentos de política como o Sistema de Incentivos à Eficiência da Despesa Pública [SIEF]²⁴ e o Sistema de Incentivos à Inovação na Gestão Pública [SIIGeP]²⁵.
- 20 Por seu turno, a terceira e última linha de atuação dirige-se fundamentalmente aos trabalhadores da AP, abrangendo medidas ligadas à reposição de rendimentos e das 35 horas de trabalho semanal, ao

¹⁸ Atendendo ao curto período durante o qual o XX Governo Constitucional esteve em funções (menos de 1 mês), entendeu-se ser desnecessária a análise do respetivo Programa (que, aliás, foi reprovado pela Assembleia da República).

¹⁹ Cf. **Programa do XXI Governo Constitucional**, Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa, 2015.

²⁰ Cf. Resolução do Conselho de Ministros nº44/2017, de 24 de Março, e Resolução do Conselho de Ministros nº74/2018, de 8 de Junho.

²¹ Cf. Resolução do Conselho de Ministros nº26/2018, de 8 de Março.

²² Cf. Decreto-Lei nº149/2017, de 6 de Dezembro.

²³ Cf. Resolução do Conselho de Ministros nº22/2018, de 7 de Março.

²⁴ Cf. Portaria nº186/2017, de 1 de Junho, e Portaria nº11/2018, de 10 de Janeiro.

²⁵ Cf. Portaria nº186/2018, de 27 de Junho.

descongelamento das carreiras e à disponibilização de incentivos e prémios de desempenho, ao rejuvenescimento e reforço das qualificações académicas e profissionais dos recursos humanos e à adoção de modelos flexíveis de trabalho na AP (promoção do teletrabalho, trabalho a tempo parcial, etc.). Neste âmbito, importa ainda referir a aprovação do Regime da Valorização Profissional dos Trabalhadores com Vínculo de Emprego Público (que veio substituir o já referido Regime Jurídico de Requalificação de Trabalhadores em Funções Públicas)²⁶ e, com especial relevância para a presente avaliação, do novo Regime Jurídico da Formação Profissional na Administração Pública, o qual, revogando um quadro legal com mais de 15 anos, pretende (re)posicionar a formação profissional como “um instrumento estratégico de modernização e transformação das administrações públicas”²⁷.

- 21 Por fim, e atendendo à sua relevância, considera-se essencial referenciar sumariamente o processo de descentralização iniciado pelo XXI Governo Constitucional e atualmente prosseguido pelo XXII Governo Constitucional (em funções), em especial através da Lei-Quadro da Transferência de Competências para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais²⁸. Apesar de relativamente recente, e ainda em curso de efetivação, este é previsivelmente um dos processos que, em conjunto com as recomendações e propostas da designada Comissão Independente para a Descentralização, maior impacte assumirão na organização futura do Estado Português. Em termos mais globais, mas com articulação direta ao objeto da presente Avaliação, merecem também particular realce a recente aprovação de vários instrumentos com reflexo direto naquilo que será a política pública de M&CAP para os próximos anos, como são os casos da Estratégia de Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública²⁹, do Plano de Ação para a Transformação Digital de Portugal³⁰ e da Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026³¹, os quais encontrarão parte relevante do seu financiamento no também recentemente aprovado Plano de Recuperação e Resiliência [PRR].

²⁶ Cf. Lei nº25/2017, de 30 de Maio.

²⁷ Cf. Decreto-Lei nº86-A/2016, de 29 de Dezembro.

²⁸ Cf. Lei nº50/2018, de 16 de Agosto.

²⁹ Cf. Resolução do Conselho de Ministros nº55/2020, de 31 de Julho.

³⁰ Cf. Resolução do Conselho de Ministros nº30/2020, de 21 de Abril.

³¹ Cf. Resolução do Conselho de Ministros nº131/2021, de 10 de Setembro.

3. ÂMBITO E OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO

- 22 A presente Avaliação tem como objeto o conjunto das intervenções beneficiárias dos apoios disponibilizados através do QREN e do PT2020 com vista à promoção da M&CAP em Portugal, cobrindo o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2007 e 31 de Março de 2020. Estas intervenções correspondem a um total de 2.410 operações com um custo elegível de 1.052 milhões de euros e um montante de Fundo (FEDER e FSE) de 765 milhões de euros, repartindo-se por 11 Programas Operacionais [PO's] do QREN e 7 PO's do PT2020 (Quadro 1).

QUADRO 1 – OPERAÇÕES APOIADAS PELO QREN E PELO PT2020 A 31 DE MARÇO DE 2020

Período de Programação/ Programa Operacional	Fundo	Operações		Custo Elegível		Fundo	
		nº	%	10³€	%	10³€	%
QREN							
PO Fatores de Competitividade	FEDER	240	15,7	336 069	65,3	227 643	61,9
PO Potencial Humano	FSE	986	64,4	71 153	13,8	53 089	14,4
PO Norte	FEDER	61	4,0	31 441	6,1	26 725	7,3
PO Centro	FEDER	22	1,4	16 068	3,1	13 657	3,7
PO Lisboa	FEDER	32	2,1	7 218	1,4	2 652	0,7
PO Alentejo	FEDER	31	2,0	16 400	3,2	13 940	3,8
PO Algarve	FEDER	19	1,2	14 140	2,7	11 195	3,0
PO Açores	FEDER	18	1,2	7 038	1,4	6 207	1,7
PO Açores	FSE	2	0,1	28	0,0	24	0,0
PO Madeira	FEDER	8	0,5	10 139	2,0	8 618	2,3
PO Madeira	FSE	113	7,4	4 783	0,9	3 826	1,0
Total	FEDER	431	28,1	438 512	85,2	310 637	84,5
	FSE	1 101	71,9	75 965	14,8	56 939	15,5
	Total	1 532	100,0	514 477	100,0	367 577	100,0
PT2020							
PO Competitividade e Internacionalização	FEDER	329	37,5	239 580	44,6	165 143	41,6
	FSE	272	31,0	186 205	34,7	138 223	34,8
PO Norte	FEDER	125	14,2	31 178	5,8	26 501	6,7
	FSE	22	2,5	4 733	0,9	4 023	1,0
PO Centro	FEDER	25	2,8	23 805	4,4	20 234	5,1
	FSE	0	0,0	0	0,0	0	0,0
PO Alentejo	FEDER	18	2,1	8 389	1,6	7 130	1,8
	FSE	28	3,2	5 203	1,0	4 423	1,1
PO Algarve	FEDER	25	2,8	11 316	2,1	9 053	2,3
	FSE	0	0,0	0	0,0	0	0,0
PO Açores	FEDER	24	2,7	18 905	3,5	16 069	4,0
	FSE	1	0,1	79	0,0	67	0,0
PO Madeira	FEDER	3	0,3	6 035	1,1	5 130	1,3
	FSE	6	0,7	1 667	0,3	1 417	0,4
Total	FEDER	549	62,5	339 209	63,2	249 261	62,7
	FSE	329	37,5	197 888	36,8	148 153	37,3
	Total	878	100,0	537 096	100,0	397 414	100,0
QREN+PT2020							
Total	FEDER	980	40,7	777 721	74,0	559 899	73,2
	FSE	1 430	59,3	273 852	26,0	205 092	26,8
	Total	2 410	100,0	1 051 573	100,0	764 990	100,0

NOTA 1: OS DADOS DO PT2020 ABRANGEM O PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 01/01/2014 E 31/03/2020

NOTA 2: OS DADOS DO QREN CORRESPONDEM À EXECUÇÃO FINAL E OS DO PT2020 AOS COMPROMISSOS EXISTENTES ATÉ 31/03/2020

FONTE: AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO E AUTORIDADES DE GESTÃO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS DO QREN E DO PT2020

- 23 O aumento da eficiência e da qualidade das instituições públicas correspondeu a uma das componentes-chave que foram expressamente inscritas no desígnio estratégico que o QREN se propôs prosseguir ao longo do período 2007-2013, figurando igualmente como uma das cinco prioridades estratégicas em torno das quais se estruturou

a sua programação³². Esta opção traduziu o reconhecimento de constrangimentos estruturais no plano da organização e funcionamento das instituições públicas e do seu impacto negativo sobre a qualidade da formulação e a eficácia da concretização das políticas públicas, limitativos do seu potencial e indispensável contributo para o sucesso dos processos de desenvolvimento económico, social e territorial e, bem assim, da otimização do funcionamento e da eficácia dos respetivos agentes.

- 24 Em termos estratégicos e transversais, os objetivos fundamentais fixados no QREN em matéria de M&CAP foram assim explicitados:
- assegurar a redução dos custos públicos de contexto, necessária para apoiar o aumento da competitividade da economia e para melhorar as condições envolventes da atividade dos agentes produtivos;
 - aumentar a eficácia e a eficiência da atividade administrativa através de intervenções integradas e inseridas em dinâmicas de desenvolvimento regional, sub-regional e local, na melhoria das condições e do desempenho de funções de interação com os agentes económicos e com os cidadãos;
 - promover a mobilidade horizontal e vertical na Administração Pública, sobretudo quando associada à descentralização de competências para a Administração Local;
 - garantir, com eficácia, a qualificação profissional e o reconhecimento das competências adquiridas pelos funcionários e agentes públicos da Administração Central, Regional e Local;
 - desenvolver formações estratégicas para a gestão e inovação na Administração Pública.
- 25 Tal como é explicitado no texto do QREN, procurou-se que estes objetivos fossem prosseguidos de forma articulada no quadro das Agendas Operacionais Temáticas ‘Fatores de Competitividade’ e ‘Potencial Humano’. No primeiro caso, a ação do QREN foi estruturada em torno das designadas ‘Intervenções Integradas para a Redução dos Custos Públicos de Contexto’, direcionadas essencialmente para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo sistema público e na dimensão da previsibilidade, transparência e simplificação dos procedimentos públicos, visando desta forma a obtenção de ganhos de eficiência coletiva. Relativamente ao segundo caso, a ação do QREN foi estruturada em torno das designadas medidas de ‘Gestão e Aperfeiçoamento Profissional’, direcionadas essencialmente para a promoção da capacidade de inovação, gestão e modernização das organizações (e, em especial, da AP) por via da valorização da formação profissional enquanto elemento-chave de suporte à qualificação das práticas de gestão e da mudança organizacional.
- 26 O PT2020, por seu turno, posicionou a ‘Reforma da Administração Pública’ como um dos seis Domínios-Chave em torno dos quais foi estruturada a sua programação e implementação, assumindo a natureza de Domínio Transversal (em conjunto com a ‘Territorialização das Políticas’) relativamente aos quatro Domínios Temáticos adotados (i.e. ‘Competitividade e Internacionalização’, ‘Inclusão Social e Emprego’, ‘Capital Humano’ e ‘Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos’)³³. Definida como uma “dimensão-chave da mudança estrutural do país”, a ‘Reforma da Administração Pública’ foi apontada no PT2020 como “uma condição indispensável para que o Estado assegure respostas adequadas aos desafios de um mundo em acentuada mudança demográfica, social e económica, conseguindo compatibilizá-las com a necessidade de adequar o seu custo à capacidade financeira que lhes dá suporte”.
- 27 Em termos estratégicos, as prioridades fixadas no PT2020 em matéria de M&CAP passaram por:
- oferecer mais e melhores serviços digitalizados, permitindo ganhos de eficácia na prestação de serviços públicos na ótica dos cidadãos e agentes económicos e da própria AP;
 - aumentar o acesso e o uso dos serviços digitalizados do Estado por parte de cidadãos e empresas, contemplando novos modelos organizativos que reforcem a integração, descentralização e eficácia da oferta e a mitigação de barreiras existentes do lado da procura (vd. iliteracia digital);
 - melhorar a eficiência interna da AP, combinando abordagens centradas na simplificação regulamentar e na reengenharia de processos internos com a valorização de modelos organizativos que permitam obter ganhos de eficiência (vd. serviços partilhados);
 - capacitar as instituições e as políticas públicas, promovendo modelos de governação mais eficientes e orientados para resultados, a divulgação e partilha de boas práticas, a adoção de modelos de reporte mais transparentes, íntegros e escrutináveis e o reforço das capacidades de monitorização, avaliação e auditoria;

³² Cf. **Quadro de Referência Estratégico Nacional – Portugal 2007-2013**, Observatório do QCA III/Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Lisboa, 2007.

³³ Cf. **Portugal 2020 - Acordo de Parceria 2014-2020**, Lisboa, 2014.

- promover a qualificação geral e específica dos trabalhadores em funções públicas, reforçando a sua capacidade técnica e de gestão e a sua adaptabilidade a contextos de trabalho cada vez mais exigentes.

Apesar de se tratar, como referido, de um Domínio Transversal, a prossecução *efetiva* das prioridades traçadas em matéria de M&CAP foi essencialmente alocada ao Domínio Temático ‘Competitividade e Internacionalização’ e, de modo mais específico, ao OT:2 (Melhorar o Acesso às Tecnologias da Informação e da Comunicação e Fomentar a sua Utilização e Qualidade) e ao OT:11 (Reforçar a Capacidade Institucional e Garantir uma Administração Pública Eficiente)³⁴. No caso do OT:2, onde foi mobilizada a Prioridade de Investimento 2.3 [PI:2.3] (Reforço das aplicações de TIC na administração em linha, aprendizagem em linha, infoinclusão, cultura em linha e saúde em linha), a ação do PT2020 encontra-se direcionada para acelerar processos de modernização administrativa com suporte nas TIC, com realce para o reforço e melhoria da interação digital com cidadãos e empresas, assim como para promover ganhos de eficiência no funcionamento interno da AP, designadamente por via da implementação de serviços partilhados e de medidas de simplificação, reengenharia e desmaterialização de processos e modelos de funcionamento. Relativamente ao OT:11, onde foi mobilizada a PI:11.1 (Investimento nas capacidades institucionais e na eficiência das administrações e dos serviços públicos, a fim de realizar reformas, legislar melhor e governar bem), a ação do PT2020 foi direcionada para reforçar a adaptabilidade, produtividade e motivação dos dirigentes e trabalhadores em funções públicas, assim como as competências pessoais e profissionais dos trabalhadores em situação de requalificação.

- 28 Tendo por base esta descrição sumária do objeto em avaliação, foram estabelecidos os seguintes Objetivos de Avaliação:
- OA1** Avaliar a adequação das estratégias adotadas pelo QREN e pelo PT2020 e dos seus modelos de governação e de operacionalização face às necessidades diagnosticadas e aos objetivos traçados em matéria de M&CAP
 - OA2** Avaliar se a forma como as tipologias de apoio foram/estão a ser implementadas é a que melhor permite maximizar os resultados esperados, selecionando os projetos com maior potencial para induzir mudanças estruturais e dar resposta aos objetivos específicos fixados
 - OA3** Aferir o grau de eficácia e de eficiência dos apoios concedidos através do QREN e do PT2020 e identificar o seu efeito e contributo face aos objetivos prosseguidos pela política pública em análise
 - OA4** Explicitar a forma como as intervenções apoiadas no QREN e no PT2020 produziram/são suscetíveis de produzir os efeitos observados/esperados, quais os mecanismos causais subjacentes e as características dos respetivos contextos de operação, assim como os fatores críticos de sucesso (e de insucesso) para a obtenção dos resultados desejados
 - OA5** Identificar e produzir conhecimento sobre as melhores práticas do QREN e do PT2020 em domínios críticos para a M&CAP
 - OA6** Identificar as principais necessidades, desafios e prioridades de natureza estratégica, programática e operativa que deverão ser tidas em conta no período de programação 2021-2027
- 29 Esta Avaliação está primordialmente direcionada para servir com eficácia o leque de destinatários identificado em sede de Caderno de Encargos, designadamente as AG’s dos PO’s financiadores dos instrumentos de apoio em estudo e os respetivos Comitês de Acompanhamento e entidades neles representadas, com destaque para os parceiros sociais, os Organismos Intermédios desses PO’s, as entidades de coordenação política e técnica dos FEEI (designadamente a Comissão Interministerial de Coordenação [CIC] do PT2020 e a Agência para o Desenvolvimento e Coesão [AD&C]) e a Comissão Europeia [CE], assim como os Beneficiários das intervenções avaliadas e os Cidadãos em geral.

³⁴ O texto do PT2020 refere ainda a mobilização do OT:8 (Promover o Emprego e Apoiar a Mobilidade Laboral), designadamente através da mobilização de apoios à realização de estágios profissionais na AP; contudo, esta dimensão de intervenção não integra o objeto da presente avaliação, justificando assim a ausência de referências adicionais.

4. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

- 30 Esta Avaliação tem suporte no método de ‘Avaliação Baseada na Teoria’ [ABT] (*‘Theory-Based Evaluation’*), tal como definido em sede de Caderno de Encargos, adotando a abordagem da ‘Teoria da Programação’ [TdP] (*‘Program Theory’*) como principal referencial operativo para a sua implementação (cf. descrição mais detalhada constante do Anexo A)³⁵. A ABT baseia-se na ideia de que qualquer intervenção estruturada (política, programa, projeto, etc.) tem suporte em teorias explícitas ou implícitas relativamente à forma (i.e. como?) e às razões (i.e. porquê?) pelas quais se espera que venha a produzir os efeitos pretendidos³⁶. Desta forma, a ABT consiste em identificar quais são essas teorias, usualmente designadas como *teorias da mudança* (*‘theories of change’*), explicitando-as com a clareza e detalhe possíveis e identificando os pressupostos/hipóteses que lhes estão subjacentes, funcionando como um guião para a apreciação factual da medida em que as mesmas são confirmadas pelas evidências recolhidas no processo de avaliação e contribuem para os resultados observados (análise de contribuição)³⁷. A mobilização da ABT nesta Avaliação é feita com o propósito de *identificar a teoria da mudança subjacente à intervenção em estudo e apreciar o seu sucesso através da comparação entre essa teoria e a sua implementação efetiva*, procurando aferir se as mudanças observadas correspondem ao esperado e compreender como e porquê terá essa intervenção contribuído para a sua materialização³⁸.
- 31 Neste âmbito, a Equipa de Avaliação procedeu à reconstituição do racional que esteve subjacente ao desenho das programações do QREN e do PT2020 no domínio da M&CAP, dotando o presente exercício avaliativo com um referencial estruturante para o seu desenvolvimento (Figura 1). Este trabalho de reconstituição procurou sistematizar o conjunto de intenções, opções e expectativas assumidas em ambos os períodos de programação, partindo da análise de informação documental e, perante as limitações e insuficiências encontradas, complementando-a através da realização de entrevistas a *stakeholders* direta ou indiretamente ligados à programação (e/ou à sua implementação) e também da auscultação do Painel de Peritos associado à Equipa de Avaliação. O resultado alcançado foi globalmente validado por um conjunto amplo e diversificado de *stakeholders* (via *Workshop* de Validação da Teoria da Programação do QREN e do PT2020), beneficiando paralelamente de um processo intenso de discussão entre a Equipa de Avaliação e a AD&C.
- 32 A metodologia utilizada contemplou o recurso a um conjunto amplo e diversificado de fontes e técnicas de recolha de informação, as quais foram selecionadas e mobilizadas em função das necessidades de informação suscitadas pelo quadro de OA e de QA subjacente a esta Avaliação. A utilização destes instrumentos é sumariamente apresentada nos pontos seguintes, remetendo-se para anexo elementos com a sua caracterização mais detalhada.

Recolha Documental e Estatística

- 33 Esta Avaliação mobilizou um vasto acervo de informação secundária de natureza documental e estatística ao longo do seu período de execução, o qual permitiu aportar contributos muito significativos para o enquadramento, caracterização e análise do objeto de estudo. As principais referências bibliográficas encontram-se expostas no final deste Relatório e todas fontes da informação estatística apresentada foram devidamente identificadas.

Entrevistas Semi-Diretivas

- 34 Esta Avaliação procurou implementar um vasto plano de auscultação de entidades e personalidades com relevância para o objeto de estudo através da realização de entrevistas com carácter semi-diretivo. O Anexo I contém a lista de entrevistas realizadas (Capítulo B) e a respetiva sinopse (Capítulo N).

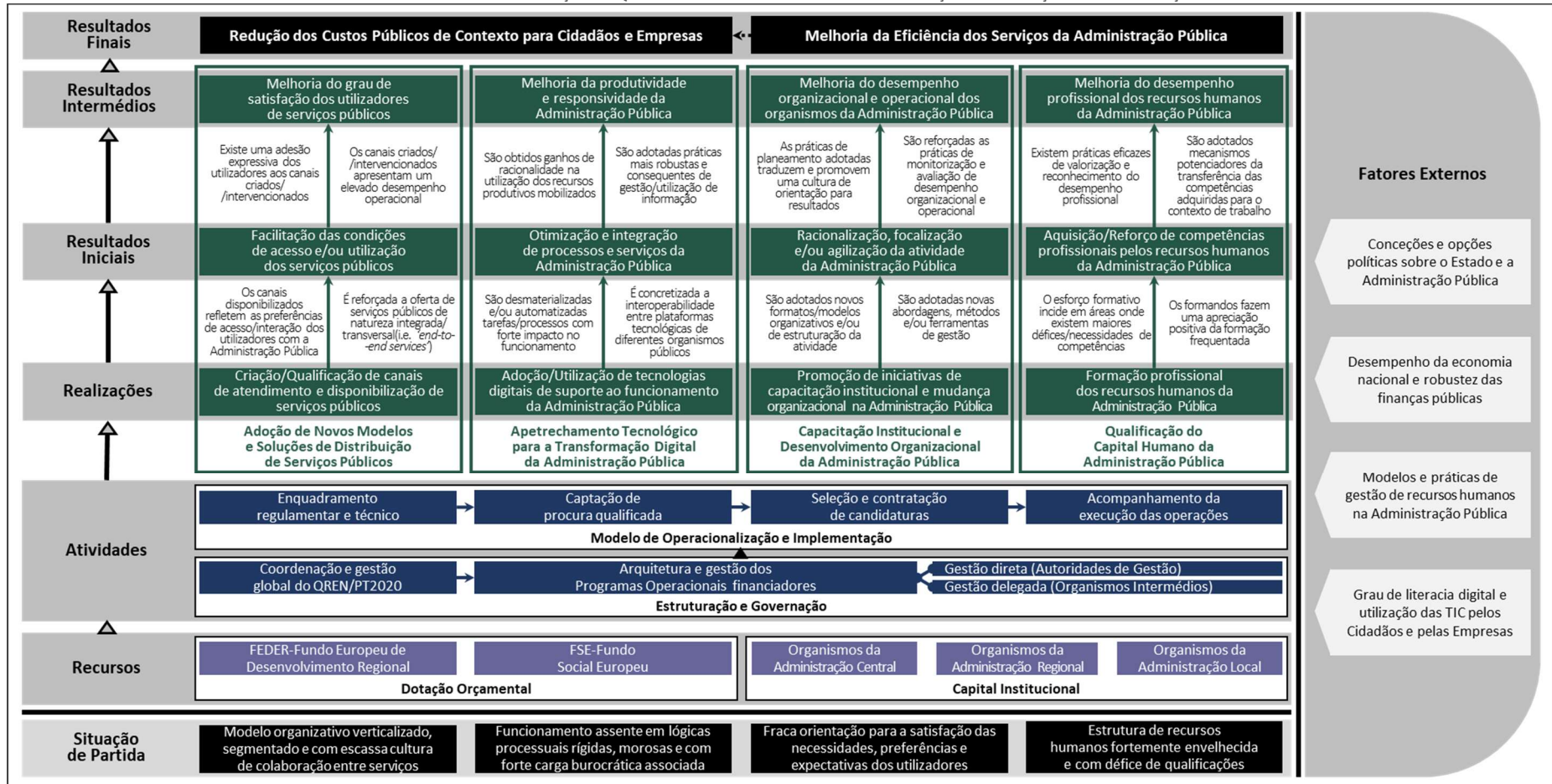
³⁵ A adoção do método de ABT foi previamente determinada em sede de Caderno de Encargos, sendo a opção pela abordagem da TdP da responsabilidade da Equipa de Avaliação; tanto o enquadramento conceptual/teórico da ABT e da TdP como a fundamentação da escolha da TdP como abordagem metodológica a adotar correspondem a aspetos que estão devidamente explicitados na Proposta apresentada, pelo que se considera redundante reproduzir esses conteúdos no presente Relatório.

³⁶ Cf. C.H.WEISS, *Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families*, in J.CONNELL, A.KUBISH, L.SCHORR e C.H.WEISS (Eds.), *New Approaches to Evaluating Community Initiatives*, Aspen Institute, Washington DC, 1995.

³⁷ Idem.

³⁸ Cf. *EVASED Sourcebook: Method and Techniques*, European Commission, s.l., 2013.

FIGURA 1 – MODELO LÓGICO DA INTERVENÇÃO DO QREN E DO PT2020 NO DOMÍNIO DA MODERNIZAÇÃO E CAPACITAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA DA EQUIPA DE AVALIAÇÃO

Exploração dos Sistemas de Informação do QREN e do PT2020

- 35 Esta Avaliação mobilizou um vasto conjunto de elementos informativos com origem nos sistemas de informação associados à gestão do QREN e do PT2020 e dos respetivos PO's. Estes elementos foram obtidos através da AD&C, das AG's do PO Competitividade e Internacionalização, do PO Inclusão Social e Emprego (depositária da informação do PO Potencial Humano do QREN) e dos 7 PO's Regionais do PT2020, assim como da Agência para a Modernização Administrativa [AMA] (Organismo Intermédio do PO Fatores de Competitividade do QREN e do PO Competitividade e Internacionalização do PT2020).

Inquéritos por Questionário

- 36 Esta Avaliação procedeu ao desenho e aplicação de inquéritos por questionário junto de três grupos de *stakeholders*:
- Beneficiários de apoios do QREN e do PT2020 no domínio da M&CAP;
 - Áreas Metropolitanas/Comunidades Intermunicipais [AM/CIM], na sua qualidade de Organismos Intermédios;
 - População residente no território nacional, enquanto destinatária final das intervenções apoiadas.
- 37 O detalhe da aplicação e dos resultados obtidos através deste conjunto de inquéritos é apresentado no Anexo I.

Workshops

- 38 Esta Avaliação contemplou a realização de um *Workshop* Inicial dedicado à 'Validação da Teoria da Programação do QREN e do PT2020' (realizado em 9/7/2020) e de um *Workshop* Final dedicado à 'Validação de Resultados e Recomendações da Avaliação' (a realizar na sequência da entrega deste Relatório), tendo como participantes as entidades integrantes do Grupo de Acompanhamento desta Avaliação.

Focus-Groups

- 39 Esta Avaliação contemplou a realização de três *Focus-Groups*:
- 'Diminuição dos Custos de Contexto para as Empresas' (realizado em 19/11/2021);
 - 'Qualificação dos Recursos Humanos da Administração Pública' (realizado em 19/11/2021);
 - 'Necessidades e Desafios de Modernização e Capacitação da Administração Pública Local' (realizado em 22/11/2021).
- 40 A lista de entidades participantes e a sinopse de cada *Focus-Group* encontra-se apresentada no Anexo I.

Estudos de Caso

- 41 Esta Avaliação contemplou a elaboração de 23 Estudos de Caso [EC's]. A seleção final destes EC's esteve a cargo da Equipa de Avaliação, tendo por base os critérios fixados em sede de Relatório Inicial e beneficiando do apoio prestado pelas AG's dos PO's financiadores e pela AMA (Figura 2). Estes critérios foram, designadamente, os seguintes:
- Domínio de Intervenção: pretendeu-se assegurar uma distribuição equitativa entre os quatro Domínios de Intervenção contemplados na TdP, ou seja, 5-6 EC's por cada Domínio (critério mandatário);
 - Maturidade: pretendeu-se estruturar os EC's com base em operações concluídas/encerradas, dado esta ser uma condição para se poderem apreciar os efeitos produzidos na sequência da sua implementação à luz dos circuitos de produção de resultados (iniciais, intermédios e finais) previstos na TdP (critério mandatário);
 - Exemplaridade: pretendeu-se estruturar os EC's com base em operações (tanto quanto possível) representativas das tipologias de operações que, em cada Domínio de Intervenção, mereceram maior prioridade no quadro da política pública de M&CAP e/ou que melhor ilustrassem as tipologias mais comuns/frequentes no universo de operações apoiadas (critério orientador);
 - Dimensão Financeira: pretendeu-se estruturar os EC's com base em operações que, por regra, correspondessem a operações (ou conjuntos de operações) com dimensão financeira relevante, designadamente porque, ao concentrarem parte significativa dos recursos de financiamento disponibilizados pelos PO do QREN e/ou do PT2020, seriam também aqueles aos quais se exigiria maior capacidade para produzir efeitos mais estruturantes e duradouros (critério orientador).

FIGURA 2 – IDENTIFICAÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO REALIZADOS

Domínio de Intervenção	Designação do Estudo de Caso	Promotor
Adoção de Novos Modelos e Soluções de Distribuição de Serviços Públicos	A1 Lojas e Espaços do Cidadão	AMA
	A2 Plataforma Multicanal de Atendimento	AMA
	A3 SIAC – Sistema Integrado de Apoio ao Contribuinte	AT/DGITA
	A4 Agendamento Eletrónico de Serviços de Saúde	ACSS/SPMS
	A5 Seixal Digital – Balcão Único	CMSeixal
Apetreçamento Tecnológico para a Transformação Digital da Administração Pública	B1 iAP-Interoperabilidade na Administração Pública	AMA
	B2 Identificação Eletrónica	AMA
	B3 SIMREG – Simplificação e Desmaterialização de Atos e Processos de Registo	IRN
	B4 Plataforma de Dados da Saúde/Registo de Saúde Eletrónico	ACSS/SPMS
	B5 Sistema de Gestão Escolar da Região Autónoma dos Açores	SREC
	B6 eGov@Madeira – Governo Eletrónico da Administração Pública Regional	SRFAP
Capacitação Institucional e Desenvolvimento Organizacional da Administração Pública	C1 CSC@UC – Centro de Serviços Comuns da Universidade de Coimbra	UC
	C2 SCORE II – Reengenharia de Processos no ISS	ISS
	C3 GO-PRO II – Gestão por Objetivos e Reengenharia de Processos no ISS	ISS
	C4 GeRALL – Gestão Partilhada de Recursos na Administração Pública	ESPAP
	C5 Serviços Partilhados de Finanças, Recursos Humanos e Veículos do Estado	ESPAP
	C6 Serviços Partilhados de Aprovisionamento Eletrónico da CIM Baixo Mondego	CIMRC/CIMBM
	C7 SIMPLEX Autárquico da Câmara Municipal do Porto	CMPorto
Qualificação do Capital Humano da Administração Pública	D1 Formação Profissional na Autoridade Tributária	AT
	D2 Formação Profissional na Câmara Municipal de Mafra	CMMafra
	D3 CSC@UC – Centro de Serviços Comuns da Universidade de Coimbra > Componente Formativa	UC
	D4 Atendimento Presencial e Multicanal > Componente Formativa	AMA
	D5 Simplificação Administrativa e Balcão Único > Componente Formativa	AMA

- 42 Os resultados obtidos encontram-se sintetizados através das Fichas de Estudos de Caso constantes do Anexo II.

Painel de Peritos

- 43 Esta Avaliação foi desenvolvida com o contributo de um Painel de Peritos independente associado à Equipa de Avaliação, composto pelos Professores João Salis Gomes, José Alferes e Sérgio Caramelo. A constituição e ativação deste Painel de Peritos visou dotar a Equipa de Avaliação com contributos especializados ao nível da:
- adequação e robustez da abordagem metodológica preconizada para a realização do exercício de avaliação, tendo presentes os OA e as QA em presença;
 - (re)construção e validação técnico-científica da TdP subjacente ao desenho dos instrumentos de política consignados no QREN e do PT2020, tendo em consideração o património de conhecimento científico e técnico acumulado pelos Peritos;
 - orientação e validação técnico-científica das respostas a produzir no âmbito das QA e das conclusões gerais resultantes do estudo, atentos os OA fixados para esta Avaliação, assim como das recomendações daí resultantes.

5. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

5.1. RELEVÂNCIA

QA1

As opções programáticas do QREN e do PT2020 no domínio da modernização e capacitação da Administração Pública foram ao encontro das necessidades diagnosticadas e dos objetivos e prioridades da política pública vigente ao longo da sua implementação?

A análise realizada permite concluir que o QREN e o PT2020 consagraram opções programáticas com elevada capacidade para endereçar o quadro de necessidades, problemas e desafios identificado em sede de diagnóstico, assim como um claro alinhamento com os objetivos macro da política pública de M&CAP. Apesar da insuficiente tradução destas opções na bateria de indicadores e metas de resultado dos PO's financiadores, que permitiria objetivar de forma mais clara e mensurável as mudanças pretendidas e concretizar mais plenamente o princípio da orientação para resultados, considera-se que o desenho estratégico e programático adotado permitiu enquadrar eficazmente as fases subsequentes do respetivo ciclo de operacionalização (e.g. regulamentação específica), potenciando a geração de contributos relevantes para o alcance dos objetivos visados a partir de cada um dos quatro Domínios de Intervenção presentes na sua TdP.

A relevância da programação na perspetiva do endereçamento das necessidades identificadas

- 44 O desenho das opções programáticas do QREN e do PT2020 em matéria de M&CAP esteve suportado num quadro de referência muito similar ao nível das principais necessidades a que se procurou atender, facto que se entende dever ser aqui destacado porque traduz o reconhecimento de que os problemas e desafios com que a AP se defronta possuem natureza estrutural. Na perspetiva da Equipa de Avaliação, esta circunstância não deve confundir-se com a inexistência de progressos no período em apreço (reconhecidos, aliás, no próprio PT2020), mas antes com a dificuldade em produzir alterações de fundo na *situação de partida* em espaços de tempo limitados.
- 45 De acordo com a TdP que serve de suporte a esta Avaliação, que procura sistematizar este quadro de necessidades a partir da análise dos elementos documentais que concretizam ambas as programações e das entrevistas conduzidas junto dos *stakeholders* direta ou indiretamente ligados à programação (e/ou à sua implementação), esta situação de partida é passível de ser resumida em torno de quatro aspetos principais:
- a persistência de modelos organizativos excessivamente verticalizados e segmentados na AP, traduzindo a predominância de lógicas eminentemente setoriais na estruturação e condução da atividade da AP e uma dispersão/fragmentação significativa de recursos e estruturas, características muito acentuadas pela escassa cultura de articulação/colaboração entre organismos e serviços públicos;
 - a rigidez, morosidade e forte carga burocrática dos modelos e lógicas processuais subjacentes ao funcionamento da AP, com reflexos negativos ao nível quer da qualidade e celeridade dos processos de decisão, quer do desempenho operacional dos serviços públicos;
 - a fraca orientação para a satisfação das necessidades, preferências e expectativas dos utilizadores finais (cidadãos, empresas, etc.), patente em aspetos como a fragmentação dos canais informativos e transacionais disponibilizados pela AP, os elevados tempos de espera para atendimento ou o reduzido aproveitamento/reutilização de informação já existente nos vários serviços da AP (potenciador de necessidades redundantes de interação e/ou entrega de dados por parte dos utilizadores);
 - o forte envelhecimento e deficiente qualificação da estrutura de recursos humanos da AP, condicionando a capacidade de inovação e transformação da AP e, em termos mais amplos, a qualidade do desempenho das suas missões a nível individual e coletivo.
- 46 Sem prejuízo do consenso existente em torno deste conjunto de aspetos (que, no essencial, continuam a fundamentar grande parte das opções de instrumentos de política mais recentes), considera-se importante assinalar que é muito escassa a informação disponível (em especial de natureza quantitativa) para caracterizar de forma rigorosa este conjunto de problemas e necessidades, bem como a sua evolução ao longo dos períodos de programação em análise. Contrariamente ao que sucede noutras áreas, a base informacional existente sobre a AP continua a ser muito limitada em termos de cobertura institucional, amplitude temática e qualidade/rigor,

situação que, não sendo exclusiva de Portugal, não deixa de se refletir nos elementos de caracterização e diagnóstico que suportaram ambos os períodos de programação e, forçosamente, também no presente exercício avaliativo³⁹.

A BASE INFORMACIONAL DE SUPORTE À MEDIÇÃO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO

A medição do desempenho da AP tem constituído uma ambição incessante a nível europeu e internacional e também de (alguns) governos nacionais nas últimas décadas. O desejo de desenvolver indicadores comparativos tornou-se cada vez mais forte devido ao reconhecimento do papel fundacional da AP e da sua governação na construção de sociedades prósperas, bem como ao sucesso evidenciado por projetos de medição noutras áreas de política pública. Os casos da saúde, do ambiente e do projeto PISA para o desempenho educativo são apenas alguns dos exemplos mais proeminentes de sistemas de indicadores comparativos desenvolvidos a nível internacional que têm sido utilizados em vários documentos e discussões de política pública. No entanto, a AP – a *máquina da governação* – manteve-se durante muito tempo como um *balcão estatístico* (sic), exceção feita à informação de natureza orçamental e das contas nacionais. A base de evidência para a AP mantém-se estreita e ainda há muito por fazer.

FONTE: A. HEICKLINGER ET AL, PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN EUROPE: CONCLUSIONS, LESSONS LEARNED AND RECOMMENDATIONS FOR FUTURE EU POLICY, DIRECTORATE-GENERAL FOR EMPLOYMENT, SOCIAL AFFAIRS AND INCLUSION .- EUROPEAN COMMISSION, BRUSSELS, 2018 (TRADUÇÃO DA EQUIPA DE AVALIAÇÃO)

- 47 A análise realizada permite concluir que os quatro Domínios de Intervenção contemplados na TdP que explicita o campo de ação do QREN e do PT2020 no âmbito da M&CAP permitem endereçar de forma amplamente satisfatória o conjunto de problemas/necessidades apontado⁴⁰. De forma mais específica, pode dizer-se que:
- o Domínio de Intervenção A (Adoção de Novos Modelos e Soluções de Distribuição de Serviços Públicos) previu expressamente o apoio à adoção/generalização de modelos e soluções de distribuição de serviços públicos com maior capacidade para ir ao encontro das necessidades, preferências e expectativas dos utilizadores, valorizando claramente o recurso a canais de atendimento/interação mais diversificados, integrados e simplificados para Cidadãos e Empresas;
 - o Domínio de Intervenção B (Apetreçamento Tecnológico para a Transformação Digital da Administração Pública) previu expressamente o apoio a intervenções promotoras da interoperabilidade entre entidades públicas e, por essa via, da disponibilização de serviços integrados (*end-to-end services*) aos utilizadores finais, assim como a intervenções de base tecnológica destinadas a reduzir a excessiva rigidez, morosidade e carga burocrática apontada ao funcionamento da AP;
 - o Domínio de Intervenção C (Capacitação Institucional e Desenvolvimento Organizacional da Administração Pública) previu expressamente o apoio à adoção de novos modelos organizacionais e de funcionamento pelas entidades da AP, contrariando a sua excessiva verticalização e segmentação, promovendo a agilização dos seus processos de decisão estratégica e operacional e uma crescente orientação para resultados e para o utilizador;
 - o Domínio de Intervenção D (Qualificação do Capital Humano da Administração Pública) previu expressamente o apoio ao reforço das competências dos recursos humanos da AP, potenciando por esta via um desempenho individual e coletivo mais eficaz e eficiente das funções desenvolvidas pelos diferentes organismos da AP a nível interno e na relação estabelecida com os seus utilizadores finais.
- 48 A única dimensão onde esta capacidade de endereçamento não se observa corresponde ao problema do forte envelhecimento da estrutura de recursos humanos da AP e à consequente necessidade de se proceder à sua renovação geracional, o que pressupõe a ativação de mecanismos de contratação que não fazem parte do conjunto de intervenções que integram o objeto desta Avaliação.

A relevância da programação na perspetiva do contributo para os objetivos da política pública

- 49 O desenho das opções programáticas do QREN e do PT2020 em matéria de M&CAP teve lugar num quadro político onde se identificam três *ciclos* distintos de governação com diferenças marcadas quanto ao entendimento do papel do Estado na economia e sociedade e à natureza das reformas prioritárias para a AP (cf. Capítulo 2). Apesar deste contexto, a análise realizada permite constatar que, *na prática*, não existiram alterações substanciais ao nível dos objetivos macro defendidos e prosseguidos pelos sucessivos Governos no âmbito da política pública de

³⁹ De acordo com o documento do PRR que explicita o conteúdo da sua Componente 19 (Transição Digital da Administração Pública), “evidencia-se ainda a necessidade de progressão em matéria de produção e tratamento de informação sobre o próprio Estado, permanecendo desafios em matéria de coordenação dos entes públicos e seus recursos humanos, indicando uma qualidade menor do que seria desejável em termos de elaboração de políticas e coordenação interministerial, apesar da criação do Sistema de Informação e Organização do estado em 2011”.

⁴⁰ Deve ter-se presente que os Domínios de Intervenção aqui considerados correspondem a uma construção conceptual da Equipa de Avaliação a partir da reconstituição do racional de intervenção do QREN e do PT2020 no âmbito da M&CAP e vertido na TdP que serve de suporte a esta Avaliação; por esta razão, e uma vez que esta construção foi feita em função dos objetivos e do conteúdo material das diferentes tipologias de intervenção em presença e não das categorias formais consideradas para efeitos de programação e gestão dos FEEI (e.g. Prioridades de Investimento no caso do PT2020), deve ter-se presente que não é correto estabelecer-se uma relação unívoca entre as mesmas.

M&CAP, situação que se refletiu também na presença de diversos elementos e lógicas de continuidade/aprofundamento entre ambos os períodos de programação.

- 50 Na perspetiva da Equipa de Avaliação, esta relativa estabilidade parece decorrer da conceção eminentemente gestonária (*managerial*) que tem caracterizado a ação governativa no domínio da M&CAP e que é particularmente evidente na formulação do QREN e do PT2020, sugerindo que se esteve perante um *ciclo longo* e consistente de utilização dos FEEL onde foi evidente a influência exercida por escolas de pensamento como o *New Public Management* ou – mais recentemente – da *Citizen-Centric Governance*⁴¹. Deve ter-se presente, no entanto, que esta circunstância não se confunde com a inexistência de alterações – nalguns casos muito expressivas – ao nível das prioridades e formas de intervenção prosseguidas pelos diferentes Governos para atingir os objetivos macro da política pública em apreço, com reflexo também ao nível das opções de gestão que, a cada momento, vieram a ser vertidas na implementação do QREN e do PT2020.
- 51 Assim, e de acordo com a TdP que serve de suporte a esta Avaliação, sustentada na análise de um vasto conjunto de fontes documentais e nas entrevistas conduzidas junto de vários *stakeholders* relevantes, considera-se acertado deduzir que a política pública de M&CAP prosseguida ao longo dos últimos 15 anos – e para a qual o QREN e o PT2020 procuraram contribuir – esteve orientada em função de dois grandes objetivos complementares:
- Melhoria da Eficiência dos Serviços da Administração Pública;
 - Redução dos Custos Públicos de Contexto para Cidadãos e Empresas.
- 52 O primeiro destes objetivos remete para uma perspetiva tendencialmente mais *interna*, centrada na otimização/mudança das condições e dos termos concretos de organização e funcionamento da AP com vista à obtenção de ganhos de eficiência no seu desempenho. Por seu turno, o segundo destes objetivos remete para uma perspetiva tendencialmente mais *externa*, privilegiando a ótica dos utilizadores de serviços públicos e centrando-se quer na simplificação e/ou redução das suas interações com a AP, quer com o aumento da sua satisfação com a qualidade dos serviços prestados pela AP. A já aludida estabilidade destes objetivos volta a estar presente no novo PRR, que estrutura a sua Componente 19 (Transição Digital da Administração Pública) a partir do objetivo geral de “providenciar um melhor serviço público, utilizando a tecnologia e reforçando a proximidade para um acesso mais simples, efetivo e eficiente de cidadãos e empresas, reduzindo custos de contexto, bem como promovendo uma gestão eficiente da Administração Pública e dos recursos públicos utilizados por esta, que reforce o contributo do Estado para o crescimento e desenvolvimento económico e social”.
- 53 Em termos globais, a Equipa de Avaliação considera que as programações do QREN e do PT2020 foram capazes de assegurar um elevado grau de alinhamento com os objetivos macro da política pública de M&CAP, refletida também na regulamentação de suporte à sua operacionalização, potenciando a geração de contributos relevantes a partir dos quatro Domínios de Intervenção expressos na respetiva TdP. De forma mais específica, pode dizer-se que:
- o Domínio de Intervenção A (Adoção de Novos Modelos e Soluções de Distribuição de Serviços Públicos) previu expressamente o apoio a intervenções destinadas a qualificar e simplificar as formas de atendimento e interação da AP com os Cidadãos e as Empresas, bem patente em dimensões como a expansão da rede nacional de Lojas de Cidadão e Espaços Cidadão, a organização e integração transversal de serviços em função das necessidades dos utilizadores finais (i.e. numa lógica de *balcão único*) e a diversificação dos canais de atendimento/interação com suporte em plataformas integradas multicanal;
 - o Domínio de Intervenção B (Apetrechamento Tecnológico para a Transformação Digital da Administração Pública) previu expressamente o apoio a intervenções destinadas a viabilizar ganhos de eficiência no funcionamento da AP e a melhorar a qualidade do serviço prestado aos seus utilizadores finais, bem patente em dimensões como a desmaterialização de processos, o desenvolvimento de sistemas e infraestruturas tecnológicas de suporte ao funcionamento interno da AP e ao atendimento/interação com os Cidadãos e as Empresas, a promoção da interoperabilidade entre sistemas e plataformas tecnológicas de diferentes

⁴¹ De acordo com P.L.CAVALCANTE, *Trends in Public Administration after Hegemony of the New Public Management: a Literature Review*, in *Revista do Serviço Público*, nº70 (2), Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019, pp.195-217, o *New Public Management* (também designado pelo Autor como *managerial public administration*) consistiu num amplo movimento de reforma do aparelho da AP assente num conjunto de mudanças deliberadas ao nível das estruturas e processos dos organismos públicos com o objetivo de melhorar o seu desempenho, traduzindo um modelo prescritivo e pós-burocrático de estruturação e gestão baseado nos princípios da eficiência, da eficácia e da competitividade e na adoção das ferramentas de gestão utilizadas no setor privado/empresarial. Por seu turno, e de entre as várias tendências pós-*New Public Management* referenciadas na literatura, a *Citizen-Centric Governance* (que, a exemplo de outras, surge na continuidade daquele movimento) distingue-se pela prioridade atribuída à colocação das necessidades, preferências e expectativas dos cidadãos no centro dos mecanismos de *entrega de serviço* por parte dos organismos da AP, o que significa privilegiar um modelo de interação do cidadão com a AP baseada na sua identidade individual, nos seus eventos de vida e prioridades e não na forma como a AP está organizada; a este respeito, vd. H.PFEIL (2018).

organismos públicos, a consolidação de mecanismos de identificação, autenticação e assinatura eletrónica e a racionalização de custos associados à implementação e gestão de TIC's;

- o Domínio de Intervenção C (Capacitação Institucional e Desenvolvimento Organizacional da Administração Pública) previu expressamente o apoio a intervenções de apoio à racionalização de estruturas e à melhoria do desempenho organizacional e operacional dos organismos da AP, bem patente em dimensões como o desenvolvimento de instrumentos de planeamento, gestão e avaliação de desempenho, a reengenharia e simplificação de processos administrativos, a certificação de qualidade de entidades e serviços da AP e a adoção de sistemas e ferramentas de avaliação da satisfação dos utilizadores finais;
- o Domínio de Intervenção D (Qualificação do Capital Humano da Administração Pública) previu expressamente o apoio ao reforço das competências dos recursos humanos da AP, bem patente no incentivo ao desenvolvimento de intervenções formativas em áreas estratégicas para a gestão e inovação nos diferentes níveis da AP (incluindo a formação de dirigentes) e a aquisição, desenvolvimento e aperfeiçoamento das competências técnicas, científicas e comportamentais necessárias à melhoria do desempenho profissional dos ativos da AP e à concretização de iniciativas de modernização administrativa.

54 Apesar do alinhamento existente entre as programações do QREN e do PT2020 com os objetivos macro da política pública de M&CAP, é forçoso reconhecer uma muito notória insuficiência da bateria de indicadores de resultado adotada em ambos os períodos de programação, penalizando a objetivação dos progressos ambicionados e a adoção plena do princípio de orientação para resultados inerente à utilização dos FEEI. No caso do QREN, esta insuficiência está bem espelhada, desde logo, na deficiente cobertura que os indicadores adotados asseguram relativamente aos diferentes Domínios de Intervenção financiados por cada PO, situação que é especialmente visível no caso dos PO's Regionais com recursos FEDER alocados e que, apesar de abrangerem intervenções com enquadramento nos Domínios A, B e C, apenas possuem indicadores referenciados ao Domínio A; por outro lado, existem também situações onde os indicadores adotados para expressar o resultado pretendido são manifestamente limitados, como é o caso dos PO's com recursos FSE alocados e também do PO Fatores de Competitividade relativamente às ações de formação profissional associadas ao Domínio D (Quadro 2).

QUADRO 2 – BATERIA DE INDICADORES DE RESULTADO DOS PO'S DO QREN POR DOMÍNIO DE INTERVENÇÃO

Programa Operacional	Indicador	Domínio de Intervenção			
		A	B	C	D
PO Fatores de Competitividade (FEDER)	Rapidez - Redução de tempos médios de espera	X	-	-	-
	Universalidade - Grau de acessibilidade dos serviços públicos <i>on-line</i> a cidadãos com necessidades especiais	X	-	-	-
	Simplificação - Redução do número de contactos necessários entre o cidadão e/ou as empresas e a AP em processos administrativos	X	-	-	-
	Desmaterialização - Aumento do nível de utilização de processos administrativos não presenciais	X	-	-	-
	Utilização de fatura eletrónica	-	X	-	-
	Redução nos custos de comunicações	-	X	-	-
	Nível de interoperabilidade entre sistemas de informação na AP	-	X	-	-
	Funcionários formados no âmbito das intervenções apoiadas	-	-	-	X
PO Potencial Humano (FSE)	Nº de ativos que concluíram ações de formação para a inovação e gestão na AP	-	-	-	X
PO Norte (FEDER)	População servida pelas lojas de cidadão/centros multisserviços apoiados	X	-	-	-
PO Centro (FEDER)	Nº de serviços da administração pública <i>on-line</i> em % do total de serviços da AP	X	-	-	-
	População servida pelas lojas do cidadão, centros multisserviços e balcões únicos	X	-	-	-
PO Lisboa (FEDER)	Nº de instituições envolvidas em projetos de redução dos custos públicos de contexto	-	-	-	-
PO Alentejo (FEDER)	% de serviços públicos (regionais e autárquicos) disponíveis <i>on-line</i>	X	-	-	-
	População servida por lojas do cidadão e centros multisserviços	X	-	-	-
PO Algarve (FEDER)	Nº de processos submetidos por empresas através de serviços disponibilizados <i>on-line</i> por entidades públicas (regionais e locais)	X	-	-	-
PO Açores (FEDER)	% de organismos da Administração Pública que disponibilizam formulários para <i>download</i>	X	-	-	-
PO Açores (FSE)	Nº de projetos de reengenharia de processos de governo eletrónico na Administração Pública	-	-	X	-
PO Madeira (FEDER)	Nº de serviços públicos <i>on-line</i>	X	-	-	-
PO Madeira (FSE)	-	-	-	-	-

FONTE: ANÁLISE PRÓPRIA A PARTIR DOS TEXTOS DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS DO QREN

55 Com exceção deste último caso (i.e. ações formativas com enquadramento no Domínio de Intervenção D), as insuficiências assinaladas para o QREN estão também presentes nos sete PO's do PT2020 com atuação no âmbito da M&CAP (que passam a financiar intervenções em todos os quatro Domínios de Intervenção considerados), embora se ampliem por força da maior dificuldade em estabelecer uma relação direta entre as realizações apoiadas e os resultados esperados (Quadro 3).

QUADRO 3 – BATERIA DE INDICADORES DE RESULTADO DOS PO'S DO PT2020 POR FUNDO

Fundo	Indicador	Programas Operacionais
FEDER	% de Câmaras Municipais que disponibilizam o preenchimento e submissão de formulários na Internet	PO's Regionais do Continente
	% de indivíduos com idade entre 16 e 74 anos que preencheram e enviaram pela Internet impressos ou formulários oficiais nos últimos 12 meses	PO Competitividade e Internacionalização PO's Regionais do Continente PO's Regionais dos Açores e da Madeira
	% de empresas com 10 e mais pessoas ao serviço que utilizaram a Internet para interagir com organismos, entidades e autoridades públicas	PO Competitividade e Internacionalização
FSE	% de trabalhadores em funções públicas que se consideram mais aptos após a frequência da formação	PO Competitividade e Internacionalização PO's Regionais do Continente PO's Regionais dos Açores e da Madeira
	% de trabalhadores que reiniciam funções na AP até 24 meses após a entrada no Sistema de Requalificação	PO Competitividade e Internacionalização

FONTE: TEXTOS DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS DO QREN

- 56 No caso do FEDER, que financia intervenções com enquadramento nos Domínios A e B (e, no limite, C) da TdP, os indicadores adotados caracterizam-se por estarem cingidos à perspetiva de aumento da utilização do canal eletrónico por parte dos utilizadores finais dos serviços públicos e, nos PO's Regionais do Continente, também da oferta de serviços disponibilizada pelas Câmaras Municipais com suporte nesse canal. Esta é uma perspetiva que se afigura bastante limitada face aos objetivos visados pelo PT2020 e ao próprio tipo de intervenções suscetíveis de financiamento, uma vez que continua a existir uma forte aposta na implementação de novos modelos e soluções de atendimento presencial (e.g. Lojas do Cidadão e Espaços Cidadão); por outro lado, o alcance dos indicadores adotados é largamente tributário de circunstâncias não controláveis pelo lado da oferta (e.g. grau de literacia digital e preferências dos cidadãos), o que condiciona o estabelecimento de uma relação direta entre as intervenções apoiadas e os resultados expressos nestes indicadores. De forma transversal, constata-se também que os indicadores de resultado adotados pelo FEDER não permitem uma associação direta aos Domínios de Intervenção suscetíveis de serem financiados com recurso a este Fundo, com destaque para o Domínio de Intervenção B.
- 57 No caso do FSE, por seu turno, a grande limitação encontrada prende-se com a inexistência de qualquer indicador de resultado para a componente de capacitação institucional (i.e. Domínio de Intervenção C), a qual constitui uma das grandes apostas da programação do PT2020. Como se mostrará mais à frente (vd. Capítulo 5.5), esta circunstância acabou por deixar totalmente *a descoberto* o resultado de 98% do montante de FSE aprovado até 31 de Março de 2020 (i.e. 145,9 milhões de euros) e 37% do montante total de financiamento comunitário (i.e. FEDER e FSE) aprovado até aquela data.
- 58 Como foi já anteriormente referido, o conjunto de limitações apontado é largamente tributário de problemas mais vastos de medição e avaliação da atividade e do desempenho da AP, sendo justo reconhecer que não são exclusivos do QREN e do PT2020 nem – em termos mais amplos – da AP portuguesa. Não deve ignorar-se, contudo, que este é um problema real que existe (e persiste) e que, por maioria de razão, não pode deixar de se refletir diretamente nas condições de avaliabilidade das intervenções que constituem o objeto da presente Avaliação.

5.2. EFICIÊNCIA OPERATIVA

QA2

Os modelos e as práticas de governação, operacionalização e implementação adotados no QREN e no PT2020 revelaram-se adequados para alcançar os objetivos identificados na programação em matéria de modernização e capacitação da Administração Pública?

A análise realizada mostra que os dispositivos adotados na governação, operacionalização e implementação do QREN e do PT2020 exerceram uma influência expressiva – por vezes decisiva – na forma como se procurou e/ou conseguiu alcançar os objetivos de M&CAP identificados nas respetivas programações, coexistindo situações onde essa influência foi positiva e outras onde a mesma atuou como condicionante. A adequação global da regulamentação específica produzida e o valor acrescentado aportado pela delegação de competências de gestão em OI's materializam dimensões onde essa influência foi claramente positiva, contribuindo eficazmente para colocar *no terreno* as opções e apostas constantes da programação e assegurar um acompanhamento qualificado aos beneficiários e às respetivas candidaturas/operações. Em contraponto, e não obstante alguns progressos, verifica-se que continuam a existir margens de progresso significativas em dimensões como a simplificação da gestão e utilização dos FEEI (sobretudo no caso do FSE) e a operacionalização do princípio da orientação para resultados, as quais condicionaram as dinâmicas de

compromisso, execução e alcance de resultados em ambas as programações. A maximização de complementaridades e sinergias entre os diferentes FEEL (i.e. FEDER e FSE) é outra dimensão onde o balanço fica aquém do esperado, verificando-se que as iniciativas desenvolvidas com esse intuito em ambos os períodos de programação não lograram materializar o potencial identificado.

Arquitetura da programação

- 59 A estruturação da intervenção dos FEEL no âmbito da promoção da M&CAP no QREN caracterizou-se por uma significativa dispersão dos instrumentos de financiamento, bem patente na alocação dos recursos FEDER e FSE disponíveis a um total de 11 PO's (Figura 3)⁴². Esta dispersão deveu-se a dois fatores principais: o primeiro, com origem na legislação comunitária, decorreu da obrigatoriedade de adoção de PO's com suporte financeiro num único Fundo, ao passo que o segundo decorreu da opção (nacional) de *descentralização* para os PO's Regionais dos recursos FEDER e, no caso das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, também dos recursos FSE destinados às AP's de base territorial (i.e. AP Central desconcentrada, Regional e Local). Deve assinalar-se, no entanto, que a reprogramação operada em 2011 viria a transferir a elegibilidade das intervenções financiadas pelos PO's Regionais do Continente para o PO Temático Fatores de Competitividade, o qual, a exemplo do que já sucedia com o PO Potencial Humano relativamente ao FSE, passou a concentrar a totalidade dos recursos FEDER com aplicação em Portugal Continental⁴³.
- 60 A adoção generalizada de PO's multi-Fundo correspondeu à principal alteração introduzida pelo PT2020 relativamente à arquitetura da programação originalmente consagrada no QREN, tirando partido da reintrodução dessa possibilidade na legislação comunitária. Esta opção permitiu operar uma redução de 11 para *apenas* 7 PO's financiadores⁴⁴, ao mesmo tempo que potenciou (e gerou a expectativa de) uma maior articulação na utilização de recursos FEDER e FSE por via da sua gestão integrada à escala de cada PO.



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA DA EQUIPA DE AVALIAÇÃO

- 61 De forma praticamente consensual, os agentes auscultados no quadro desta Avaliação consideram acertadas as alterações introduzidas pelo PT2020 em matéria de arquitetura da programação, embora convirjam também na constatação de que as mesmas não foram suficientes *per se* para materializar plenamente as relações de complementaridade e sinergia que a adoção de PO's multi-Fundo poderia ter potenciado⁴⁵. No caso particular dos PO's com aplicação no território continental (i.e. PO Competitividade e Internacionalização e PO's Regionais do

⁴² Importa recordar, a este respeito, que um dos princípios orientadores do QREN residia na “concentração das intervenções, dos recursos e das tipologias de ação, especialmente prosseguida através da consagração de um número reduzido de Programas Operacionais Temáticos e de uma estruturação temática dos Programas Operacionais Regionais do Continente”.

⁴³ Esta transferência foi decidida no quadro do ‘Segundo Memorando de Entendimento entre o Governo da República Portuguesa e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses’, assinado em 10 de Fevereiro de 2011 e destinado a acelerar a execução dos investimentos de iniciativa municipal no âmbito do QREN.

⁴⁴ Deve ter-se presente que para esta redução contribuiu também o facto do PO Regional de Lisboa 2014-2020 não contemplar apoios financeiros específicos à M&CAP (vedando consequentemente o acesso das AP's de base territorial desta região a recursos de financiamento comunitário para esse fim).

⁴⁵ Estas conclusões, maioritariamente extraídas a partir da análise das entrevistas realizadas, encontram também suporte no Inquérito às AM/CIM, uma vez que 89% das entidades respondentes considera que a associação de recursos de financiamento do FEDER e FSE nos PO's do PT2020 potencia uma articulação/combinção mais virtuosa entre intervenções de modernização (via FEDER) e intervenções de capacitação (via FSE) da AP; em igual sentido, mas de forma menos expressiva, observa-se também que a maioria das entidades respondentes (56%) considera que essa associação não foi plenamente aproveitada.

Norte, Centro, Alentejo e Algarve), foi também referida de forma muito generalizada a falta de conhecimento e/ou experiência prévia das respetivas AG's (extensível aos OI's) na gestão do FSE, aspeto que se considera não ter sido suficientemente acautelado na fase de programação e que se refletiu negativamente nas fases subsequentes de operacionalização e implementação. Interessa realçar, finalmente, que nenhum dos agentes auscultados sugeriu ou considerou pertinente a existência de um PO especificamente dedicado à M&CAP (como sucedeu na reprogramação de 2004 do III Quadro Comunitário de Apoio, com a criação de um novo PO exclusivamente destinado à AP Central).

Modelo de governação

- 62 O desenho da programação do QREN e do PT2020 em matéria de M&CAP esteve suportado num referencial estratégico macro que fixou os grandes objetivos e prioridades a que os vários PO's financiadores deveriam dar resposta, estendendo-se posteriormente à definição de um enquadramento regulamentar único aplicável a todos esses PO's; a única exceção residiu nos PO's Regionais dos Açores e da Madeira, fruto da autonomia política e administrativa reconhecida aos respetivos Governos Regionais. Globalmente, pode dizer-se que predominou uma abordagem *top-down*, a qual – de acordo com a generalidade dos agentes auscultados – se prolongou na fase de operacionalização e implementação através de uma forte e crescente centralização da capacidade/poder de decisão nas tutelas políticas e nos organismos responsáveis pela coordenação técnica dos FEEI (com destaque para a AD&C e para as entidades que a precederam).
- 63 Com efeito, parece consensual entre as várias AG's auscultadas que o seu papel e grau de autonomia decisional tem vindo a ser cada vez mais limitado e centrado nas funções operacionais associadas à gestão técnica, financeira e administrativa dos FEEI, sendo de referir que parte muito substancial destas funções foram/estão delegadas em OI's. Na perspetiva das AG's, este quadro tem condicionado de forma expressiva a sua capacidade de intervenção tanto a nível estratégico como operacional, assim como o pleno aproveitamento do capital de conhecimento e experiência acumulado ao longo dos sucessivos períodos de programação. De forma mais específica, e como foi já aflorado, pode também constatar-se que a alocação de recursos do FSE a PO's com AG's menos rotinadas na gestão deste Fundo acarretou *custos de aprendizagem* muito significativos no PT2020, penalizando inevitavelmente o desempenho até agora alcançado; apesar da sua consistência lógica, não é possível afirmar que a repartição do FSE por mais PO's se tenha traduzido numa mobilização mais eficaz e/ou eficiente deste Fundo face ao modelo *centralizado* adotado no QREN.
- 64 O valor acrescentado da delegação de competências em OI's é, por seu turno, uma matéria onde os testemunhos recolhidos se apresentam menos consensuais, identificando-se simultaneamente vantagens e desvantagens que tornam difícil emitir um juízo perentório sobre o seu mérito absoluto⁴⁶. Por razões de comodidade, mas também por corresponderem a realidades diferenciadas, opta-se aqui por distinguir os modelos seguidos nos PO's Temáticos e nos PO's Regionais (do Continente).
- 65 Assim, e no que se refere aos PO's Temáticos, interessa reconhecer a centralidade da Agência para a Modernização Administrativa [AMA] enquanto OI do principal PO financiador do QREN (PO Fatores de Competitividade) e do PT2020 (PO Competitividade e Internacionalização). Tratando-se da agência pública responsável pela promoção e desenvolvimento da modernização administrativa em Portugal, é plenamente justificado – a exemplo do que sucedeu com outras entidades (como o Instituto Nacional de Administração [INA]) – o seu envolvimento e participação ativa no desenho e operacionalização de ambos os períodos de programação, potenciando assim um elevado alinhamento da intervenção dos FEEI com a política pública de modernização administrativa. Enquanto OI, e face à informação recolhida (com realce para as entrevistas realizadas), pode extrair-se que:
- a *expertise* técnica detida pela AMA no domínio da modernização *hard* e a centralidade do seu posicionamento institucional na política pública em apreço aportam um valor acrescentado muito relevante face ao cenário de gestão direta pela AG dos PO's em que tem sido OI, bem patente em matérias como o desenho dos avisos (e.g. especificação de requisitos de elegibilidade) ou a análise técnica do mérito das candidaturas;
 - o reconhecimento das competências detidas pela AMA no domínio da capacitação institucional da AP (tanto em termos globais como numa perspetiva mais ligada ao desenvolvimento organizacional) é menos generalizado, desde logo porque não integra de forma explícita a sua missão nem o seu núcleo *tradicional* e central de competências⁴⁷, embora a experiência acumulada em ambos os períodos de programação enquanto OI com

⁴⁶ Como referiu uma das personalidades auscultadas, “trata-se de uma matéria que não é possível avaliar em termos de 0 ou 1”.

⁴⁷ Esta constatação encontra suporte na análise da missão e das atribuições conferidas à AMA no Decreto-Lei nº43/2012 (incluindo alterações posteriores) e nos sucessivos Planos e Relatórios de Atividade da AMA, assim como nas entrevistas realizadas junto de vários *stakeholders* (cf. Capítulo N do Anexo I) que se pronunciaram sobre esta matéria (porque foram diretamente questionados ou porque entenderam expressar a sua leitura).

atuação a este nível se apresente como um ativo *construído* que sustenta e tem valorizado a qualidade da sua intervenção;

- não há evidência nem reconhecimento externo do valor acrescentado específico da intervenção da AMA enquanto OI no domínio da formação profissional (o que apenas sucedeu no PT2020), o que não é certamente dissociável do facto deste não integrar o escopo de intervenção atribuído e prosseguido por esta entidade⁴⁸; a este respeito, deve mesmo salientar-se que esse é um domínio de atuação tem estado historicamente atribuído ao INA (legalmente reconhecido como entidade coordenadora do sistema de formação profissional na AP Central⁴⁹), entidade a quem, de resto, foi incumbida a missão de produção dos elementos necessários ao cumprimento da condicionalidade *ex-ante* fixada no PT2020 relativamente ao financiamento de operações de formação profissional na AP;
- a AMA tem desempenhado um papel meritório e amplamente reconhecido ao nível da publicitação das oportunidades de financiamento associadas aos avisos em que atua como OI junto dos beneficiários potenciais a que os mesmos se destinam, atuando como um agente (pró)ativo na geração de procura qualificada através da divulgação de informação técnica de apoio à preparação de candidaturas (realização de *workshops*/sessões de esclarecimento, produção de documentação de suporte, apresentação de casos de sucesso, etc.)⁵⁰.

66 No caso dos PO's Regionais do Continente, por seu turno, tem sido generalizado (mas não universal) o posicionamento das Áreas Metropolitanas e das Comunidades Intermunicipais [AM/CIM] enquanto OI's no contexto mais vasto da contratualização de Programas Territoriais de Desenvolvimento (QREN) e Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PT2020). A informação recolhida junto das AG's e das AM/CIM permite constatar um largo consenso em torno da convicção de que o posicionamento destas últimas enquanto OI's tem aportado um valor acrescentado significativo face ao cenário de gestão direta pelas AG's, o que é fruto da relação de proximidade estabelecida com os beneficiários (que potencia o conhecimento das suas necessidades, a divulgação direta de oportunidades, o esclarecimento rápido de questões mais operacionais, etc.) e da sua capacidade de acompanhamento em tempo real dos ritmos de implementação e execução de operações. Deve ter-se presente, no entanto, que esse papel – no âmbito específico da M&CAP – se tem até agora circunscrito à gestão de recursos FEDER; apesar de 14 das 15 das AM/CIM inquiridas terem considerado que os recursos FSE dos PO's Regionais afetos às áreas de capacitação institucional e formação profissional também deveriam ter integrado os Pactos celebrados no âmbito do PT2020, verifica-se que esta é uma posição que não regista igual respaldo do lado das AG's em resultado quer do reduzido conhecimento e experiência das AM/CIM na gestão deste Fundo, quer da antecipação de riscos expressivos de dispersão de recursos⁵¹.

67 Sem prejuízo deste balanço, ressalta de forma muito evidente a partir de várias das auscultações realizadas⁵² que este processo de delegação de competências nas AM/CIM não está isento de riscos ao nível de uma maior dispersão de recursos e iniciativas, uma vez que o mesmo é potencialmente contraditório a afirmação deste tipo de entidades enquanto *centros de racionalidade* do investimento e da atividade municipal. Perante a expressiva multiplicidade e heterogeneidade que caracteriza este universo institucional, bem patente em matérias como a sua dimensão e capacidade organizacional, parece plausível admitir-se que a criação/robustecimento de soluções partilhadas – i.e. de escala supramunicipal – capazes de assegurar *massa crítica* para se obterem as economias de escala necessárias ao desenvolvimento de iniciativas, projetos e serviços de interesse comum (e.g. compras públicas, formação profissional, etc.) possa não ter sido favorecida/potenciada pelo seu posicionamento enquanto OI's, designadamente porque este estatuto limita inviabiliza que as AM/CIM se possam constituir enquanto beneficiárias diretas dos apoios disponibilizados.

⁴⁸ Esta constatação encontra suporte na análise da missão e das atribuições conferidas à AMA no Decreto-Lei nº43/2012 (incluindo alterações posteriores) e nos sucessivos Planos e Relatórios de Atividade da AMA, assim como nas entrevistas realizadas junto de vários *stakeholders* (cf. Capítulo N do Anexo I) que se pronunciaram sobre esta matéria (porque foram diretamente questionados ou porque entenderam expressar a sua leitura).

⁴⁹ Veja-se, em especial, o Decreto-Lei nº86-A/2016, de 29 de dezembro e o Decreto-Lei nº19/2021, de 15 de março, para além de toda a legislação de enquadramento da atividade desta instituição produzida desde a sua criação (cf. Decreto-Lei nº160/79, de 30 de maio).

⁵⁰ O desempenho deste papel está bem evidenciado no *website* da AMA, designadamente em www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/sama-qren (QREN) e www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/sama-2020 (PT2020).

⁵¹ Deve recordar-se, a este respeito, que a gestão dos recursos FSE destinados pelo QREN (através do PO Potencial Humano) ao financiamento de operações de formação profissional na AP Local esteve a cargo - com aparente sucesso - de um OI cujo envolvimento não teve continuidade no PT2020 (Direção-Geral das Autarquias Locais [DGAL]), determinando assim que a sua gestão tenha sido assumida diretamente pelas AG's dos PO's Regionais do Continente; é relevante notar, contudo, que a DGAL conserva no PT2020 (no âmbito do PO Inclusão Social e Emprego) as funções de OI que já tinha desempenhado no QREN (no âmbito do PO Potencial Humano) relativamente ao Programa de Estágios Profissionais na Administração Local [PEPAL].

⁵² Com destaque para as entrevistas e o *Focus-Group* 'Necessidades, Problemas e Desafios de Modernização da Administração Pública Local' (vd. Capítulos N e O do Anexo I, respetivamente).

O PAPEL DAS AM/CIM E O ESTADO DA ARTE DO ECOSISTEMA DAS AUTARQUIAS LOCAIS

“O ecossistema das Autarquias Locais – em especial dos Municípios – registou mudanças muito significativas nos últimos anos decorrentes, nomeadamente, da crescente proeminência das Entidades Intermunicipais. Este processo decorreu a par com a manutenção de fragilidades significativas ao nível da capacidade de pensar a estratégica e a ação na esfera da AP Local” (representante de AG)

“Nas Autarquias é evidente uma maior presença dos investimentos nas áreas tecnológicas e de atendimento, a par de uma maior fragilidade no domínio da reestruturação organizacional ou de processos” (representante de AG)

“Os Municípios correspondem a um tipo de entidades *difícil*, muito heterogéneo e difuso e, em regra, ainda pouco centrado no cidadão/empresa – o conceito de modernização está sobretudo centrado na melhoria da eficiência interna. Deveria haver maior esforço de harmonização e até partilha/agregação de serviços” (representante de OI)

“Na AP Local quase que se pode afirmar que *cada Câmara é uma Câmara*, ou seja, não existe uniformidade de procedimentos, o que é especialmente penoso para empresas com estabelecimentos em diversos concelhos. Seria pertinente apostar no lançamento de projetos-piloto de uniformização de procedimentos ao nível dos Municípios liderados pelas CIM’s” (representante de organização de representação coletiva do setor empresarial)

“A delegação de competências nas CIM’s é portadora de *valor acrescentado por definição*, potenciando ganhos de eficácia e de eficiência ao mesmo tempo que permite passar para o terreno a responsabilização das escolhas” (representante de AG)

“Reconhecem-se alguns riscos de *fefização* neste processo de contratualização, podendo implicar alguma dispersão de recursos e iniciativas e consequente perda de dimensão crítica; é contraditório, mas esta delegação pode inibir os ganhos de escala supramunicipal pretendidos uma vez que quando as candidaturas são apresentadas diretamente pelas CIM’s estas ficam impossibilitadas de exercer o papel de OI de modo a prevenir conflitos de interesse na aprovação e gestão das operações” (representante de AG)

“Há posições distintas no seio da AG sobre a eventual adoção de regras (p.ex. no PT2030) que imponham o caráter supramunicipal das intervenções de modernização e capacitação como requisito de elegibilidade” (representante de AG)

“Sempre foi assumido que a PI 11.1 deveria ser gerida por entidades como o INA ou o CEFA/FEFAL, evitando-se assim riscos de uma excessiva dispersão de intervenções (beneficiando assim da experiência colhida na QREN através do POPH, que delegou a gestão deste tipo de intervenções na DGAL)” (representante de AG)

FONTE: ENTREVISTAS E FOCUS-GROUPS REALIZADOS PELA EQUIPA DE AVALIAÇÃO (VD. CAPÍTULOS N E O DO ANEXO I)

Adequação do enquadramento regulamentar e técnico

- 68 A intervenção do QREN e do PT2020 no âmbito da M&CAP esteve suportada na mobilização de recursos de financiamento FEDER e FSE. Esta é uma distinção importante, uma vez que o espectro de intervenção de cada Fundo é distinto (i.e. não se trata de um mero somatório de montantes financeiros) e, por conseguinte, existe um potencial de complementaridade e sinergia cuja materialização depende do desenho e ativação de mecanismos concretos de articulação entre Fundos. Interessa referir, a este respeito, que existiram diferenças expressivas entre ambos os períodos de programação tanto ao nível do espectro de intervenção de cada Fundo como dos mecanismos mobilizados com vista à sua articulação.
- 69 Em termos de espectro de intervenção, e no que ao QREN diz respeito, o FSE esteve exclusivamente centrado no financiamento de intervenções de formação profissional dos recursos humanos da AP (com enquadramento no Domínio D da TdP que serve de suporte a esta Avaliação) e o FEDER foi direcionado para financiar intervenções de modernização da AP de espectro mais alargado (cobrindo genericamente os Domínios A, B e C da TdP). No PT2020, por seu turno, o FSE viu ampliado o seu espectro de atuação ao financiamento de intervenções de capacitação institucional – também designadas por vários agentes auscultados como *modernização soft* – das entidades integrantes da AP (i.e. Domínio C da TdP), enquanto que o FEDER procurou concentrar-se no financiamento de intervenções de *modernização hard* da AP (i.e. Domínios A e B da TdP). No essencial, afigura-se correto afirmar que a principal mudança introduzida na programação do PT2020 consistiu na autonomização e reforço da relevância estratégica atribuída a esta dimensão de *modernização soft* (correspondente, *grosso modo*, ao Domínio C da TdP), também patente na alocação de recursos de financiamento dedicados com suporte no FSE (e já não no FEDER, como sucedeu no QREN), e não tanto com a supressão e/ou adição de tipologias específicas de intervenção entre os períodos de programação em apreço.
- 70 Esta mudança revelou-se especialmente complexa devido à existência de diferenças regulamentares e processuais muito significativas entre ambos os Fundos, exigindo um elevado esforço de adaptação e aprendizagem por parte de todos os agentes envolvidos (desde logo os beneficiários, mas também as AG e os OI) para *transitar* do referencial FEDER de que eram conhecedores e utilizadores rotinados para o referencial FSE (largamente desconhecido para grande parte desses agentes). Um dos problemas mais mencionados e com maior impacto nesta transição reside na complexidade e/ou falta de adequação que é generalizadamente apontada ao Sistema Integrado de Informação do FSE [SIIFSE], o qual é apontado como um importante fator explicativo das dificuldades experienciadas no PT2020.

PORQUE FOI/ESTÁ A SER DIFÍCIL A GESTÃO E UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS FSE NO PT2020?

“O enquadramento de cada Fundo é completamente diferente e complexo, o que complica tudo para todos; esta complicação estende-se aos sistemas de informação e, em especial, ao SIFSE” (representante de AG)

“Há uma profunda falta de compatibilidade entre a regulamentação, sistemas de informação e modelos de prestação de contas de cada Fundo. As obrigações de um beneficiário são radicalmente distintas caso se trate de operações FEDER ou FSE, situação que se estende aos sistemas de informação de cada um desses Fundos – esta é uma situação que tem colocado fortes problemas aos beneficiários e à execução das operações” (representante de entidade beneficiária)

“A complexidade das regras do FSE e a inflexibilidade do SIFSE são fatores que têm condicionado bastante o processo de implementação da PI 11.1, situação que é muito agravada pela forte centralização do SIFSE na AD&C; são recorrentes as situações em que não se faz porque ‘o SIFSE não permite’, havendo também uma carga desproporcionada de regras e requisitos no FSE que dificulta a sua mobilização por parte dos beneficiários e condiciona a execução das próprias operações (em muitos casos os beneficiários preferem nem apresentar despesa porque a relação custo-benefício entre o trabalho que isso exige e os montantes que estão em causa não justifica); esta profunda diversidade entre as regras do FEDER (a que os promotores estão mais habituados) e do FSE e a falta de integração/interoperabilidade entre os respetivos SI é algo que não tem razão de ser e que põe muitas vezes em causa as estratégias seguidas e as próprias operações” (representante de OI)

“(…) a verdade é que ninguém dominava o FSE (AG COMPETE, AG’s dos PO’s Regionais, AMA, etc.)” (representante de AG)

“(…) para além da menor familiaridade com o FSE, o SIFSE (...) tem sido uma fonte de problemas” (representante de AG)

“(…) no FSE ainda é demasiado cedo para se dizer se haverá problemas, embora as exigências administrativas deste Fundo e as disparidades de capacidade técnica dos beneficiários possam originar casos em que não haja capacidade de resposta administrativa” (representante de entidade representativa de beneficiários)

“A forte carga burocrática do FSE desincentiva a procura da componente de capacitação da PI 11.1, sobretudo por parte da procura que está habituada ao FEDER. Mas não tinha de ser assim, porque se estão a aplicar regras e procedimentos próprios das ações formativas (que são muito exigentes mas beneficiam geralmente de efeitos de escala e tipificação das operações) e era preciso maior adaptação ao facto de se estar perante ações não formativas” (representante de AG)

“O SIFSE era e é um pandemónio. A complexidade burocrática exigida torna a relação custo-benefício negativa” (representante de AG)

“O SIFSE tem sido muito problemático no PT2020. Este sistema nasceu ainda no QCA III, muito adaptado às especificidades do FSE e do tipo de intervenções financiadas, tendo sido muito elogiado pela CE; no QREN funcionou bem, tendo presente que era uma ferramenta quase exclusiva do POPH e desenvolvida à sua medida (concentrava mais de 90% das operações); no PT2020 o SIFSE deixa de servir 1 AG para passar a servir diversas AG (um sistema único e centralizado para diferentes AG/PO e tipologias de intervenção, o que foi um erro – existem agora 11 clientes, com diferentes necessidades de personalização, o que leva a que o sistema não responda bem a ninguém” (representante de AG)

FONTE: ENTREVISTAS REALIZADAS PELA EQUIPA DE AVALIAÇÃO

- 71 Do ponto de vista da articulação entre o FEDER e o FSE, interessa assinalar que tanto o QREN como o PT2020 adotaram mecanismos específicos destinados a fomentar e materializar o potencial de complementaridade e sinergia que se reconhece existir entre ambos os Fundos. Contudo, e apesar das diferenças existentes nas soluções encontradas em cada período de programação, a generalidade dos agentes auscultados é unânime a apontar a reduzida eficácia que tais mecanismos lograram alcançar em ambas os períodos (factualmente confirmada nos registos de aprovação e execução de candidaturas dos Sistemas de Informação dos FEEL).
- 72 No caso do QREN, parece consensual – designadamente entre os agentes ligados à AP Central e/ou à gestão dos PO’s Temáticos – a ideia de que tanto a adoção de PO’s mono-Fundo como a própria associação de cada Fundo a diferentes Agendas Operacionais Temáticas⁵³ poderão ter contribuído *ab initio* para dificultar uma articulação mais intensa e profícua da ação de ambos os Fundos em prol da M&CAP, enfatizando assim o peso de lógicas e culturas de funcionamento autónomo pré-existent. Sem prejuízo deste enquadramento (potencialmente) menos favorável, foram identificados dois mecanismos principais através dos quais se procurou promover aquela articulação: o financiamento cruzado de operações (*cross-funding*) e a valorização em sede de análise de mérito das candidaturas onde essa articulação estava presente.
- 73 O mecanismo de financiamento cruzado foi previsto na própria legislação comunitária e consistia na possibilidade de cada um dos Fundos em presença (i.e. FEDER e FSE) poder financiar medidas abrangidas no espectro de intervenção do outro Fundo desde que as mesmas fossem consideradas necessárias para a execução satisfatória das operações e com elas estivessem diretamente relacionadas, sempre de forma complementar, de acordo com as regras aplicáveis a esse outro Fundo e até um limite de 10% do financiamento comunitário do eixo prioritário

⁵³Vale a pena recordar que o QREN foi estruturado em torno de três grandes Agendas Operacionais Temáticas: Fatores de Competitividade, Potencial Humano e Valorização do Território. De acordo com o texto do QREN, estas Agendas visavam assegurar uma maior racionalidade ao nível da arquitetura e dos objetivos prosseguidos pela programação, promovendo e reforçando a coerência e complementaridade de intervenção dos PO’s de natureza temática e os PO’s regionais. No caso da M&CAP, este modelo redundou na associação dos recursos FEDER à Agenda Fatores de Competitividade (primordialmente prosseguida através do PO Fatores de Competitividade, dos PO’s Regionais do Continente e dos PO’s FEDER das Regiões Autónomas) e dos recursos FSE à Agenda Potencial Humano (primordialmente prosseguida através do PO Potencial Humano e dos PO’s FSE das Regiões Autónomas).

do PO financiador onde essas operações se enquadrassem⁵⁴. Apesar da possibilidade teórica de utilização deste mecanismo em todos os 11 PO's em análise, a sua operacionalização circunscreveu-se ao *enriquecimento* de projetos de modernização administrativa financiados através do FEDER com ações específicas e diretamente relacionadas de formação profissional dos recursos humanos associados à sua implementação, alargando assim a intervenção deste Fundo a componentes de despesa integradas no espectro de intervenção do FSE. A análise da operacionalização e implementação deste mecanismo no QREN permite constatar que:

- o PO Fatores de Competitividade e os PO's Regionais do Continente – com exceção do PO Norte, por opção da sua AG – foram os únicos que foram dotados de um enquadramento específico para a utilização deste mecanismo, corporizado através da aprovação conjunta do RE dos Apoios à Formação Profissional pelas respetivas Comissões Ministeriais de Coordenação em Abril de 2008;
- o PO Fatores de Competitividade foi o único PO que fez uso efetivo deste mecanismo, embora o mesmo assumia um peso manifestamente residual no conjunto dos apoios concedidos: apenas 5 operações aprovadas num universo de 240 (i.e. 2% do total) que representaram 0,4% dos recursos de financiamento do seu Eixo Prioritário IV, totalizando um custo elegível de 638 mil euros (i.e. 0,2% do total) e um montante de financiamento comunitário de 376 mil euros (idem)⁵⁵.

- 74 O segundo mecanismo referenciado – exclusivamente aplicado pela AG do PO Potencial Humano – consistiu na valorização em sede de análise de mérito das candidaturas apresentadas por organismos da AP Central do critério 'Ações de formação integradas em/complementares de projetos de reforma e de modernização e/ou de qualificação dos organismos e serviços da AP', ao qual foi atribuído um peso relativo de 30% no cálculo da pontuação final; complementarmente, realça-se que foi estabelecido em 27/02/2009 um Protocolo de Articulação entre as AG dos PO's Fatores de Competitividade e Potencial Humano que visou implementar processos regulares de troca de informação e fomentar alguma clarificação de *fronteiras* e racionalização dos procedimentos de análise, acompanhamento e decisão de candidaturas/operações em vários domínios de potencial sobreposição e/ou duplo financiamento, como foi o caso da formação dirigida a profissionais da AP. Por indisponibilidade de informação, não é possível aferir qual o peso efetivo deste critério no processo de seleção de operações.

COMO FOI E PORQUE NÃO CORREU BEM A ARTICULAÇÃO ENTRE FEDER E FSE NO QREN?

"Em termos conceptuais, o QREN tinha a intenção de articular a ação do FEDER e do FSE, em especial entre o POPH e o POFC/COMPETE e, já em fase de execução, de mostrar evidência de que essa articulação existia; contudo, essa intenção não se traduziu de forma muito expressiva – houve alguma troca de informação entre as AG's daqueles PO's através do envio de *e-mails* com as operações de ambos os lados, mas mais no sentido do controlo da duplicação de despesas do que de articulação propriamente dita. Deve notar-se que esta segmentação FEDER-FSE começa na própria CE, uma vez que os Fundos estão enquadrados em DG's diferentes, com visões e conceções políticas diferenciadas entre si; esta segmentação também existia então a nível nacional (vd. IFDR vs IGFSE, diferentes regulamentações e sistemas de informação, etc.), não sendo evidente que a fusão de entidades na atual AD&C a tenha superado" (representante de AG)

"Essa articulação/cominação foi muito limitada no QREN porque não era permitido ter PO's multi-Fundo. O mecanismo previsto na legislação comunitária e também adotado em Portugal (designadamente no PO Fatores de Competitividade) era a possibilidade de financiamento cruzado (*cross-funding*), que foi utilizado de forma muito limitada; a afetação da componente FEDER à Agenda Temática Fatores de Competitividade e da componente FSE à Agenda Temática Potencial Humano também poderá ter contribuído para a fraca articulação existente entre Fundos" (representante da AD&C)

"(...) foi prevista a possibilidade de afetar até 10% do custo das operações para financiar com FEDER ações de formação profissional (tipologia FSE) associadas aos projetos de modernização (tipologia FEDER); contudo, as regras e os limites de valor associados ao financiamento da formação profissional (FSE) revelaram-se inibidores e geradores de um volume de trabalho administrativo para os promotores que estes entenderam não compensar o benefício passível de ser obtido" (representante de OI)

FONTE: ENTREVISTAS REALIZADAS PELA EQUIPA DE AVALIAÇÃO

- 75 No caso do PT2020, por seu turno, o principal mecanismo que foi adotado com vista a materializar o potencial de complementaridade e sinergia entre o FEDER e o FSE correspondeu aos designados *projetos multi-Fundo*, os quais procuravam associar as tipologias de intervenção e os recursos de financiamento de cada Fundo numa mesma operação. A operacionalização deste mecanismo foi concretizada no quadro do PO Competitividade e Internacionalização através do lançamento de vários avisos entre 2015 e 2018 que pretendiam apoiar intervenções de modernização *hard* da AP – com suporte financeiro no FEDER – às quais estivesse associada uma componente de formação profissional – a financiar com recurso ao FSE – diretamente relacionada com o *core* daquelas intervenções. Apesar das expectativas iniciais que este mecanismo suscitou, constata-se que a sua

⁵⁴ Cf. nº2 do artigo 34º do Regulamento (CE) nº1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006.

⁵⁵ Cf. Relatório Final de Execução do PO Fatores de Competitividade; por referência ao conjunto das operações apoiadas através do FSE no QREN, estes valores representam apenas 0,5% do total de operações, 0,8% do custo elegível total e 0,7% do montante de financiamento comunitário total. Deve notar-se que chegaram a estar aprovadas mais 20 operações com estas características, mas as dificuldades encontradas com a execução da componente de formação profissional levaram a que esta viesse a ser abandonada.

implementação *no terreno* apenas foi prosseguida através do PO Competitividade e Internacionalização, tendo revelado tantos constrangimentos regulamentares e/ou operacionais que acabaria mesmo por ser abandonada a partir de 2019; paradoxalmente, não parece ter sido ponderada a publicação de avisos que procurassem articular as dimensões de modernização *hard* (via FEDER) e de modernização *soft* (via FSE) nem mesmo as dimensões de capacitação institucional e de formação profissional (neste caso apenas com recurso ao FSE).

COMO FOI E PORQUE NÃO CORREU BEM A ARTICULAÇÃO ENTRE FEDER E FSE NO PT2020?

“O PT2020 procurou reforçar a articulação entre FEDER e FSE, sendo a fusão das entidades gestoras de cada Fundo (IFDR e IGFSE) um reflexo imediato desse entendimento. Contudo, a AP continua a estar muito baseada numa lógica de *silos* – o conceito era ajudar a articulação de Fundos e a AD&C não o conseguiu, pois subsiste uma cultura de trabalho centrada em cada Fundo que se manteve dentro da AD&C” (antigo titular de cargo político)

“Em teoria, a lógica dos PO’s multi-Fundo adotada no PT2020 potencia essa articulação/cominação; o próprio facto de se concentrar os Fundos e as tipologias de intervenção numa só agenda/domínio temático (Competitividade e Internacionalização) também, refletindo alguns ensinamentos da experiência do QREN (onde nenhuma destas situações se verificou)” (representante da AD&C)

“No PT2020 a articulação entre Fundos é boa conceptualmente, mas não funciona na prática. A articulação FEDER-FSE – e, mais especificamente, o modelo das operações multi-Fundo – é impossível com o sistema que está hoje montado” (responsável de AG)

“A aposta do PT2020 nas designadas operações multi-Fundo (i.e. FEDER+FSE) para promover uma maior articulação entre a dimensão de modernização (PI 2.3) e as dimensões de capacitação institucional/organizacional e de formação profissional é uma das principais inovações introduzidas no atual período de programação; não obstante, esta é uma inovação que tem evidenciado diversos problemas de operacionalização e execução, dado que, na prática, tudo continua a ser gerido numa lógica de Fundo e não numa lógica de projeto integrado (i.e. na prática são duas operações que exigem candidaturas e execução autónomas no contexto de cada Fundo, tratando-se de um *artificialismo* – uma análise do custo-benefício deste modelo mostraria que, para além de funcionar mal, não compensa os custos de gestão associados)” (representante da AD&C)

“A associação de recursos de financiamento do FEDER e do FSE nos PO’s do PT2020 até pode estar bem pensada em termos conceptuais, mas a verdade é que ninguém dominava o FSE (AG COMPETE, AG’s dos PO’s Regionais, AMA, etc.) e as implicações operacionais dessa associação. Como acontece frequentemente, as boas ideias sucumbem sempre à má burocracia” (representante de AG)

“Uma das apostas-chave do PT2020 foram os designados projetos multi-Fundo; contudo, estes têm apresentado problemas de operacionalização de tal forma expressivos (regulamentos e regras diferentes para cada fundo, diferentes SI’s que não articulam entre si, etc.) que se traduzirão em muito pouco; a adoção de lógicas multi-Fundo ou até multi-PO não devia ser problemática, mas, na prática, é muito difícil de implementar porque toda a lógica e prática de gestão dos FEEL cria entraves a que isso aconteça” (responsável de OI)

“Apesar da fusão de entidades que deu origem à AD&C (com destaque para o IFDR e o IGFSE), continua a não haver qualquer articulação entre o FEDER e o FSE (apesar do *pecado original* ser da CE); o enquadramento de cada Fundo é completamente diferente e complexo, o que complica tudo para todos; esta complicação estende-se aos sistemas de informação e, em especial, ao SIIFSE (a cargo da AD&C e não da AG), onde tudo continua a estar estruturado numa lógica de Fundo e não de PO ou de projeto” (representante de AG)

“A ideia dos projetos multi-Fundo (i.e. FEDER+FSE) no PT2020 foi um erro porque ninguém percebeu no que se estava a meter: regras diferentes, sistemas de informação diferentes, etc.. Quando se percebeu que ia correr mal e que não existiam condições para que corresse bem, optou-se por segmentar *a posteriori* cada operação aprovada em duas operações (uma FEDER e uma FSE); mesmo assim, e porque a componente FSE era residual em cada uma destas operações (ficando frequentemente abaixo do limite dos 50 mil euros), muitas das novas operações FSE vieram a cair (originando um problema de compromisso e depois de execução); o erro dos projetos multi-Fundo é fruto do desconhecimento de quem os lançou, da existência de problemas operativos para os quais nunca se procurou solução (e.g. compatibilidade entre sistemas de informação do FEDER e do FSE) e da persistência de uma *cultura de Fundo* muito forte (mesmo com a criação da AD&C) que não é compreensível após tantas décadas de gestão de fundos comunitários” (representante de AG)

“A lógica dos projetos multi-Fundo (i.e. FEDER+FSE) não funciona na prática, porque um projeto multi-Fundo corresponde efetivamente a duas candidaturas/projetos (uma FEDER e uma FSE); isto anula a lógica de integração visada pelo PT2020; face às circunstâncias e ao pragmatismo que se impõe, é melhor sermos menos idílicos na integração dos Fundos e abandonar a lógica das candidaturas multi-Fundo para simplificar a vida a todos” (representante de AG)

FONTE: ENTREVISTAS REALIZADAS PELA EQUIPA DE AVALIAÇÃO

- 76 Em termos mais gerais, retira-se da análise conduzida em torno da regulamentação específica aplicável aos vários PO’s financiadores que esta evidencia um elevado grau de consistência global com as orientações e prioridades adotadas na programação, em especial no que diz respeito ao seu âmbito, objetivos e tipologias de operações elegíveis (cf. Capítulo P do Anexo I). O estabelecimento de requisitos específicos de admissibilidade/elegibilidade e de critérios de análise do mérito das operações com capacidade para orientar/alinhar as candidaturas em função daquelas orientações e prioridades é, por seu turno, mais heterogéneo, embora seja observável nos Regulamentos Específicos [RE] aplicáveis aos PO’s com maior expressão em termos de operações apoiadas e montantes de financiamento atribuídos (i.e. PO Fatores de Competitividade no QREN e PO Competitividade e Internacionalização do PT2020) e, de forma mais concreta, nalguns dos avisos que os operacionalizam (como é claramente o caso – nem sempre presente noutros PO’s – dos avisos lançados pelo PO Competitividade e Internacionalização). A dimensão globalmente menos conseguida prende-se com a valorização da orientação para resultados e com as métricas/formas de avaliação associadas, persistindo muitas vezes uma ótica centrada nas realizações e uma insuficiente capacidade de definição de indicadores capazes de medir as mudanças esperadas com a implementação das operações.

O DESENHO DOS AVISOS DO PO COMPETITIVIDADE E INTERNACIONALIZAÇÃO COMO BOA PRÁTICA

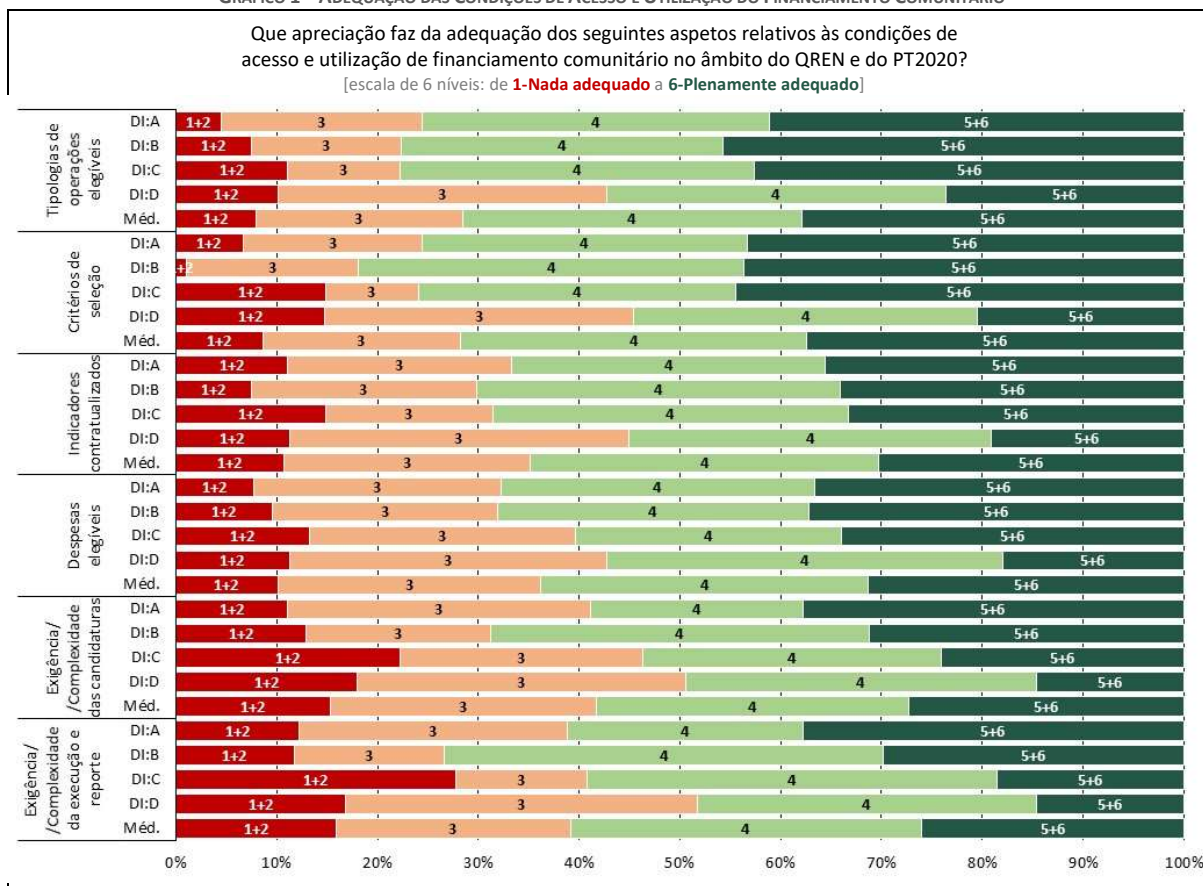
Os avisos lançados pela AG do PO Competitividade e Internacionalização destacam-se dos restantes pelo grau de explicitação e especificação de aspetos decisivos para direcionar e *moldar* a procura de financiamento dirigida a este PO, potenciando um maior alinhamento com objetivos mais gerais ou específicos da política pública de M&CAP. Para além do detalhe técnico presente nas grelhas de avaliação do mérito das operações, realça-se a definição de um conjunto mandatório de condições específicas de elegibilidade das candidaturas, ficando esta sujeita à sua verificação ou à demonstração da sua não aplicabilidade:

- ▶ Ligação à plataforma iAP, enquanto plataforma de integração transversal à Administração Pública, quer para consumo de *webservices* disponibilizados por outras entidades, quer para disponibilização de *webservices* para outras entidades
- ▶ Ligação à plataforma iAP, enquanto *gateway* de SMS para a Administração Pública
- ▶ Cumprimento do Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital [RNID], das regras relativas ao quadro de interoperabilidade semântica e das regras relativas a *standards* de acessibilidade para sítios na Internet
- ▶ Utilização de mecanismos de identificação eletrónica – cartão de cidadão, chave móvel digital e sistema de certificação de atributos profissionais – e recurso ao mecanismo de *single sign-on* através do fornecedor de autenticação da Administração Pública disponibilizado através da plataforma iAP
- ▶ Disponibilização dos *data sets* produzidos pelos sistemas de informação e/ou pelas respetivas componentes aplicacionais na plataforma dados.gov.pt
- ▶ Disponibilização dos serviços e de formulários eletrónicos no balcão único eletrónico (balcão do empreendedor) e no portal do cidadão, enquanto portais de entrada da Administração Pública
- ▶ Cumprimento da Estratégia para a Reorganização dos Serviços de Atendimento da Administração Pública, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55-A/2014, de 15 de setembro
- ▶ Prever a identificação e contabilização de potencial de redução de encargos administrativos ou regulatórios (*administrative/regulatory burdens*) para os cidadãos ou empresas, e em particular para as pequenas e médias empresas [PME], no âmbito da realização de avaliações de impacto regulatório
- ▶ Utilização de soluções de *Enterprise Resource Planning* [ERP] transversais à Administração Pública (GerFIP, GerHUP e Geadap)
- ▶ Desenvolvimento de soluções de comunicações de voz e dados unificadas na Administração Pública
- ▶ Centralização da função informática no Ministério
- ▶ Racionalização do número de centros de dados
- ▶ Aproveitamento da capacidade computacional instalada na Administração Pública
- ▶ Adoção de soluções de *software* livre ou realização de estudos de *Total Cost of Ownership* [TCO] que fundamentem a sua não adoção
- ▶ Disponibilizar os dados dos resultados das operações TIC no portal das TIC na Administração Pública, de forma a permitir a avaliação e comparação de resultados
- ▶ Envolvimento de partes, em particular através da utilização do portal Simplificar e/ou da plataforma de *crowdsourcing* da Administração Pública para envolvimento de partes
- ▶ Utilização dos sistemas integrados de avaliação *online* da qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública, bem como dos referentes à apresentação de elogios, sugestões e reclamações pelos utentes/consumidores.

FONTE: AUTORIDADE DE GESTÃO DO PO COMPETITIVIDADE E INTERNACIONALIZAÇÃO

- 77 Considerando a perspetiva veiculada pelas entidades beneficiárias apoiadas, é possível constatar que uma maioria clara avalia de forma positiva o grau de adequação das condições de acesso e utilização do financiamento comunitário mobilizado na concretização das operações que implementaram e/ou se encontram a implementar, em especial no que diz respeito às tipologias de operações elegíveis e aos critérios de seleção adotados (Gráfico 1). Vale a pena referir, no entanto, que os restantes aspetos analisados (com apresentam uma proporção de apreciações negativas não desprezável (tipicamente acima de 1/3 do total de respostas), com destaque para aqueles que se relacionam com o grau de exigência/complexidade associado quer à preparação de candidaturas, quer à execução e reporte das operações.
- 78 Pela sua especificidade, deve frisar-se que os beneficiários com operações aprovadas no Domínio D (Qualificação dos Recursos Humanos da AP) são aqueles cuja apreciação se apresenta mais negativa em todos os aspetos considerados, situando-se as respostas neste sentido em níveis que oscilam entre os 43% e os 52%. Os elementos obtidos através das várias fontes de recolha de informação primária mobilizadas permitem posicionar a insuficiência dos valores máximos contemplados na regulamentação aplicável às ações formativas (i.e. custo/hora abaixo dos valores de mercado, sobretudo na formação dirigida a Dirigentes e Técnicos Superiores) e a carga burocrática associada à preparação de candidaturas e – sobretudo – ao reporte da sua execução entre os principais fatores explicativos dessa apreciação negativa, com reflexos também na sua menor atratividade junto das entidades potencialmente beneficiárias deste tipo de apoios (em especial nas regiões não-convergência, onde as taxas de financiamento são mais reduzidas e/ou diminuídas por via da aplicação do efeito *spill-over*).

GRÁFICO 1 – ADEQUAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE ACESSO E UTILIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO



FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS

Dinâmica e adequação global da procura

79 Os apoios disponibilizados através do QREN e do PT2020 para a implementação de projetos de M&CAP apresentaram níveis de procura bastante significativos, traduzindo-se na submissão de 5.043 candidaturas com um custo total associado de 3,3 mil milhões de euros até ao final de Março de 2020 (Quadro 4). De forma mais específica, é importante assinalar que:

- o QREN concentrou cerca de 2/3 do número de candidaturas submetidas (68%) e do respetivo custo total (66%), sendo de admitir o esbatimento dessa preponderância no período remanescente de implementação do PT2020;
- o PT2020 registou uma diminuição expressiva do custo total médio das candidaturas submetidas face ao observado no QREN, muito marcada nas candidaturas de formação profissional (-85%) mas também visível nas candidaturas de modernização *hard* e de modernização *soft*/capacitação institucional da AP (-37%);
- a procura dirigida aos recursos de financiamento do FEDER representou cerca de 2/3 (65%) do custo total das candidaturas submetidas em ambos os períodos de programação, embora corresponda a apenas a 41% do número de candidaturas apresentadas (i.e. maior dimensão média face às candidaturas ao FSE);
- as candidaturas de operações de formação profissional dirigidas aos recursos de financiamento do FSE registaram uma quebra drástica entre períodos de programação tanto em número (-93%) como em custo total (-98%), o que, como foi já referido, é resultado do tardio cumprimento da condicionalidade *ex-ante* aplicável⁵⁶ e da menor atratividade das condições de financiamento associadas⁵⁷;

⁵⁶ Esta condicionalidade prendia-se globalmente com a necessidade de evidenciar a existência de um quadro político estratégico a nível nacional destinado a reforçar a eficácia administrativa e promover a reforma da AP, tendo-se verificado um cumprimento apenas parcial dos requisitos relacionados com as áreas da formação profissional dos recursos humanos da AP e dos procedimentos e de ferramentas de monitorização e avaliação na AP. O cumprimento desta condicionalidade esteve suportado no desenvolvimento de um conjunto de ações previsto no próprio Acordo de Parceria (vd. quadro 40 do respetivo documento), tendo-se efetivado apenas em 2017.

⁵⁷ É de notar, a este respeito, que o custo total das candidaturas submetidas até 31/03/2020 ficou abaixo dos 17 milhões de euros, valor que, caso tivesse sido considerado integralmente elegível, não seria suficiente para esgotar a dotação de Fundo de 16,8 milhões de euros que foi colocada a concurso.

- a procura dirigida ao PT2020 para financiamento de operações de capacitação institucional representou cerca de 1/3 do número de candidaturas submetidas (30%) e do respetivo custo total (34%), sinalizando uma adesão expressiva dos beneficiários potenciais a esta *nova* tipologia de intervenções; não deve ignorar-se, contudo, a existência de um conjunto significativo de operações originalmente aprovadas no contexto do FEDER que foram *reclassificadas e refinanciadas* com recurso ao FSE, traduzindo a adoção de um entendimento claramente mais alargado do conceito de *capacitação institucional* inicialmente adotado na programação⁵⁸.

QUADRO 4 – NÚMERO E CUSTO TOTAL DAS CANDIDATURAS SUBMETIDAS

Período de Programação	Fundo	Nº de Candidaturas		Custo Total		Custo Médio
		#	%	10 ³ €	%	10 ³ €
QREN	FEDER	1 131	33,0	1 381 835	64,6	1 222
	FSE [Formação]	2 292	67,0	757 245	35,4	330
	Total	3 423	100,0	2 139 080	100,0	625
PT2020*	FEDER	957	59,1	725 914	64,6	759
	FSE [Capacitação]	492	30,4	381 929	34,0	776
	FSE [Formação]	171	10,6	16 561	1,5	97
	Total	1 620	100,0	1 124 404	100,0	694
PT2020**	FEDER	1 011	53,4	740 552	58,3	732
	FSE [Capacitação]	705	37,2	511 358	40,3	725
	FSE [Formação]	178	9,4	17 975	1,4	101
	Total	1 894	100,0	1 269 885	100,0	670
QREN+PT2020*	FEDER	2 088	41,4	2 107 749	64,6	1 009
	FSE [Capacitação]	492	9,8	381 929	11,7	776
	FSE [Formação]	2 463	48,8	773 806	23,7	314
	Total	5 043	100,0	3 263 484	100,0	647

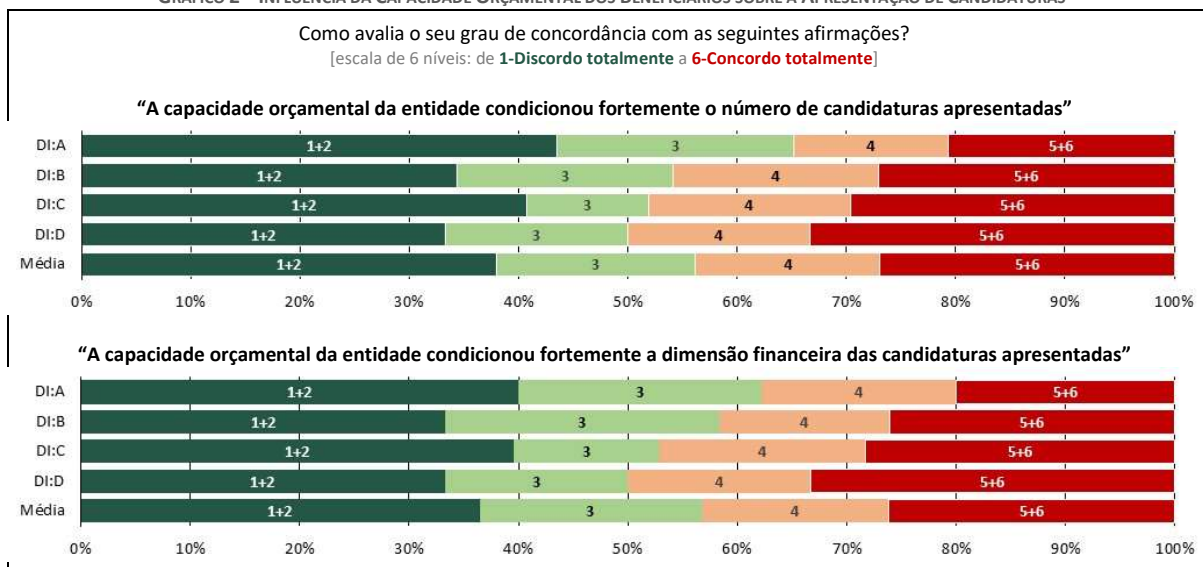
*DADOS DO PT2020 RELATIVOS AO PERÍODO 01/01/2014-31/03/2020 | **DADOS DO PT2020 RELATIVOS AO PERÍODO 01/01/2014-30/09/2021

FONTE: AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO E AUTORIDADES DE GESTÃO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS DO QREN E DO PT2020

- 80 A título de atualização, tendo por base informação entretanto fornecida pela AD&C, verifica-se que o custo total das candidaturas submetidas até 30/09/2021 no âmbito do PT2020 registou um crescimento relativamente limitado face ao nível de procura apurado 18 meses antes (+13%), situação que é consentânea com a fase atual do *ciclo de vida* do PT2020. Em termos mais específicos, é relevante assinalar que o essencial deste crescimento se deveu à procura dirigida aos recursos de financiamento FSE afetos à capacitação institucional (+43% em número de operações e +34% em custo total), mantendo-se nos restantes casos (i.e. FEDER e componente de formação profissional do FSE) sem alterações quantitativas relevantes neste período. Outro aspeto que se intensifica é a tendência para a diminuição do custo médio das candidaturas apresentadas, designadamente nos casos da modernização *hard* e da modernização *soft*/capacitação institucional da AP.
- 81 Atendendo aos constrangimentos orçamentais que afetaram a generalidade das entidades da AP no período em estudo, em especial durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira [PAEF], procurou-se aferir a sua influência sobre a dinâmica de procura observada (tal como contemplado na TdP que serve de suporte a esta Avaliação). A este respeito, tendo presentes as entrevistas realizadas e os resultados obtidos no Inquérito aos Beneficiários, pode afirmar-se que este fator representou uma importante condicionante para a dinâmica de procura do QREN e do PT2020, influiu negativamente no número e na dimensão financeira das candidaturas apresentadas (Gráfico 2). O Domínio de Intervenção D (Qualificação do Capital Humano da AP) terá sido aquele em que esta condicionante assumiu maior intensidade, correspondendo o Domínio A (Adoção de Novos Modelos e Soluções de Distribuição de Serviços Públicos) àquele onde a mesma apresentou mais mitigada.
- 82 Do ponto de vista da adequação global das candidaturas submetidas, a aferição foi realizada com recurso ao cálculo das taxas de admissibilidade observadas. Face aos valores apurados para este indicador (tipicamente superiores a 90%), é possível deduzir a existência de um elevado grau de adequação das candidaturas face aos objetivos e requisitos de elegibilidade fixados em ambos os períodos de programação (Quadro 5).

⁵⁸ A informação recolhida através de entrevistas e de elementos documentais a que a Equipa de Avaliação teve acesso permite associar esta situação à *revisão da interpretação das políticas públicas para promoção da transformação digital da Administração Pública e respetiva capacitação dos seus organismos* (cf. Adenda ao Termo de Aceitação de uma das operações que foi abrangida por este processo de *reclassificação e refinanciamento*), a qual decorreu também da necessidade de aumentar os níveis de compromisso financeiro dos recursos FSE afetos ao PO Competitividade e Internacionalização na vertente de capacitação institucional. A magnitude desta transferência é evidenciada pelas propostas de decisão aprovadas em 2017 e 2018 pela Comissão Diretiva desta AG que apontam para o reenquadramento de 64 operações com um montante de Fundo de 68,6 milhões de euros da PI 2.3-FEDER para a PI 11.1-FSE (cf. Informação nº 43/AP/2018 de 12/06/2018 da AG deste PO).

GRÁFICO 2 – INFLUÊNCIA DA CAPACIDADE ORÇAMENTAL DOS BENEFICIÁRIOS SOBRE A APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURAS



FORNTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS

QUADRO 5 – TAXA DE ADMISSIBILIDADE DAS CANDIDATURAS SUBMETIDAS

Período de Programação	Fundo	Nº de Candidaturas				Custo Total			
		Candidaturas Analisadas		Candidaturas Admitidas		Candidaturas Analisadas		Candidaturas Admitidas	
		#	%	#	%	10³€	%	10³€	%
QREN	FEDER	1 131	100,0	951	84,1	1 381 835	100,0	1 258 260	91,1
	FSE [Formação]	2 292	100,0	2 188	95,5	757 245	100,0	741 453	97,9
	Total	3 423	100,0	3 139	91,7	2 139 080	100,0	1 999 713	93,5
PT2020*	FEDER	895	93,5	843	94,2	704 968	97,1	686 859	97,4
	FSE [Capacitação]	381	77,4	379	99,5	303 434	79,4	302 856	99,8
	FSE [Formação]	138	80,7	137	99,3	9 015	54,4	9 007	99,9
	Total	1 414	87,3	1 359	96,1	1 017 417	90,5	998 722	98,2
PT2020**	FEDER	961	95,1	918	95,5	734 159	99,1	725 444	98,8
	FSE [Capacitação]	632	89,6	632	100,0	467 587	91,4	467 587	100,0
	FSE [Formação]	178	100,0	178	100,0	17 975	100,0	17 975	100,0
	Total	1 771	93,5	1 728	97,6	1 219 721	96,0	1 211 006	99,3
QREN+PT2020*	FEDER	2 026	97,0	1 794	88,5	2 086 803	99,0	1 945 119	93,2
	FSE [Capacitação]	381	77,4	379	99,5	303 434	79,4	302 856	99,8
	FSE [Formação]	2 430	98,7	2 325	95,7	766 260	99,0	750 460	97,9
	Total	4 837	95,9	4 498	93,0	3 156 497	96,7	2 998 435	95,0

*DADOS DO PT2020 RELATIVOS AO PERÍODO 01/01/2014-31/03/2020 | **DADOS DO PT2020 RELATIVOS AO PERÍODO 01/01/2014-30/09/2021

FORNTE: AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO E AUTORIDADES DE GESTÃO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS DO QREN E DO PT2020

Eficácia do processo de seleção e contratação de candidaturas

- 83 O processo de seleção das candidaturas admitidas traduziu-se até final de Março de 2020 na aprovação de um total de 2.700 operações com um custo total de 2,1 mil milhões de euros, o que corresponde a uma taxa de aprovação de 63% em número e de 74% em valor/custo total (Quadro 6); por referência ao total de candidaturas submetidas, estes valores são, respetivamente, de 54% e 65%. De forma mais específica, é importante assinalar que:
- o QREN concentrou perto de 2/3 do número de candidaturas aprovadas (62%) e do respetivo custo total (64%), sendo de admitir o esbatimento dessa preponderância no período remanescente de implementação do PT2020;
 - o PT2020 registou uma diminuição expressiva do custo total médio das candidaturas aprovadas face ao observado no QREN, muito marcada nas candidaturas de formação profissional (-81%) mas também visível nas candidaturas de modernização *hard* e de modernização *soft*/capacitação institucional da AP (-53%);
 - o PT2020 apresentou taxas de aprovação superiores às registadas pelo QREN, seja em número de candidaturas (79% contra 56%), seja em valor (80% contra 71%);
 - as candidaturas admitidas na vertente de capacitação institucional foram aquelas que apresentaram taxas de aprovação mais elevadas no PT2020 (88% em número e 90% em valor), correspondendo as candidaturas na vertente de formação profissional àquelas onde essa taxa foi mais reduzida (60% em número e 66% em valor);

- as candidaturas aprovadas na vertente de formação profissional assumem uma expressão residual no universo de candidaturas aprovadas no PT2020 (8% em número e 1% em valor), apresentando uma quebra drástica face aos valores absolutos registados no QREN (-93% em número e -99% em valor).

QUADRO 6 – TAXA DE APROVAÇÃO DAS CANDIDATURAS ADMITIDAS E TAXA DE CONTRATAÇÃO DAS CANDIDATURAS APROVADAS

Período de Programação	Fundo	Nº de Candidaturas			Custo Total Aprovado Inicial			Custo Médio
		Candidaturas Aprovadas	Taxa de Aprovação	Taxa de Contratação	Candidaturas Aprovadas	Taxa de Aprovação	Taxa de Contratação	
		#	%	%	10³€	%	%	10³€
QREN	FEDER	547	59,5	96,2	921 768	77,6	97,4	1 685
	FSE [Formação]	1 127	55,1	100,0	426 361	59,8	100,0	378
	Total	1 674	56,4	98,7	1 348 129	70,9	98,2	805
PT2020*	FEDER	631	77,5	90,0	498 456	75,1	91,4	790
	FSE [Capacitação]	315	88,2	97,5	255 526	90,4	99,0	811
	FSE [Formação]	80	60,2	98,8	5 841	66,5	98,6	73
	Total	1 026	78,7	93,0	759 823	79,5	94,0	741
PT2020**	FEDER	678	76,9	99,0	519 231	74,1	98,4	766
	FSE [Capacitação]	568	93,1	98,4	406 880	91,0	98,7	716
	FSE [Formação]	117	67,6	99,1	11 475	64,7	99,3	98
	Total	1363	81,9	98,8	937 586	80,4	98,5	688
QREN+PT2020*	FEDER	1 178	67,9	92,9	1 420 224	76,7	95,3	1 206
	FSE [Capacitação]	315	88,2	97,5	255 526	90,4	99,0	811
	FSE [Formação]	1 207	55,4	99,9	432 202	59,9	100,0	358
	Total	2 700	63,2	96,6	2 107 952	73,8	96,7	781

*DADOS DO PT2020 RELATIVOS AO PERÍODO 01/01/2014-31/03/2020 | **DADOS DO PT2020 RELATIVOS AO PERÍODO 01/01/2014-30/09/2021

FONTE: AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO E AUTORIDADES DE GESTÃO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS DO QREN E DO PT2020

- 84 A taxa global de contratação das candidaturas aprovadas atingiu os 97% (em número e valor) no final de Março de 2020, sendo que, no caso do PT2020, essa proporção foi de 93% em termos de número de candidaturas (i.e. 954 operações) e de 94% em termos de custo total aprovado inicial (i.e. 714,4 milhões de euros). Neste último período de programação, pode constatar-se que a taxa de contratação das candidaturas com financiamento do FSE é muito próxima dos 100%, enquanto que no caso do FEDER essa taxa se situa ainda em cerca de 90%.
- 85 A título de atualização, tendo por base informação entretanto fornecida pela AD&C, verifica-se que o custo total inicial das candidaturas aprovadas até 30/09/2021 no âmbito do PT2020 registou um crescimento relevante face ao nível de procura apurado 18 meses antes (+23%), o qual é sobretudo alavancado pela dinâmica observada na componente de capacitação institucional do FSE (+80% em número de operações e +59% em custo total). Outro aspeto que se intensifica é a tendência para a diminuição do custo médio das operações aprovadas apresentadas, designadamente nos casos da modernização *hard* e, sobretudo, da modernização *soft*/capacitação institucional da AP.
- 86 O processo de seleção das candidaturas admitidas traduziu-se até final de Março de 2020 na aprovação de um total de 2.700 operações com um custo total de 2,1 mil milhões de euros, o que corresponde a uma taxa de aprovação de 63% em número e de 74% em valor/custo total (Quadro 6); por referência ao total de candidaturas submetidas, estes valores são, respetivamente, de 54% e 65%.

GRÁFICO 3 – TEMPO MÉDIO DE APROVAÇÃO E CONTRATAÇÃO DE CANDIDATURAS



* OS DADOS DO PT2020 ABRANGEM O PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 01/01/2014 E 31/03/2020

FONTE: CÁLCULOS PRÓPRIOS A PARTIR DOS DADOS FORNECIDOS PELA AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO E AUTORIDADES DE GESTÃO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS DO QREN E DO PT2020

87 É importante referir, por último, a reduzida celeridade que caracterizou os processos de decisão e contratação de candidaturas no QREN e no PT2020, estimando-se globalmente que o tempo médio de decisão (i.e. aprovação ou não aprovação) tenha sido de 181 dias desde a data de submissão das candidaturas e que o tempo médio de contratação tenha sido de 97 dias desde a data de comunicação da decisão de aprovação (Gráfico 3). Apesar do PT2020 apresentar melhorias ao nível das candidaturas de modernização *hard* (FEDER) e formação profissional (FSE) relativamente ao desempenho alcançado no QREN, estas foram suplantadas pelo tempo médio anormalmente elevado (354 dias) que caracterizou o processo de decisão relativo às candidaturas de capacitação institucional (FSE).

Dinâmica de execução das operações

- 88 O processo de seleção de candidaturas implementado no QREN e do PT2020 traduziu-se até ao final de Março de 2020 na contratação de 2.607 operações de M&CAP com um custo total aprovado inicial associado de 2 mil milhões de euros (Quadro 7 e Quadro 8). Deve ter-se presente, contudo, a existência de uma quebra relevante destes valores globais por força da rescisão/revogação de 264 operações contratadas (i.e. 10% do total) que representavam um custo total aprovado inicial de 274,4 milhões de euros (i.e. 13% do total), sendo pertinente assinalar que:
- o PT2020 concentrou mais de metade (54%) do número e do custo total de operações rescindidas/revogadas dos períodos de programação em apreço, não obstante representar apenas pouco mais de 1/3 do total de operações contratadas em número e valor (37% e 35%, respetivamente);
 - a taxa de rescisão/revogação de operações de formação profissional com apoio do FSE aumentou drasticamente entre períodos de programação, passando de 2% para 62% em número e de 1% para 45% em valor; no caso do PT2020, esta situação é explicada pelo facto de que todas as operações com este desfecho (49) correspondiam a operações multi-Fundo, verificando-se que a posterior desagregação por Fundo a que estas foram sujeitas (i.e. decomposição da operação integrada original numa candidatura FEDER e noutra FSE) redundou na não-elegibilidade da componente FSE devido aos baixos montantes envolvidos (despesa elegível inferior a 50 mil euros, i.e. abaixo do montante mínimo admitido nos Avisos em apreço);
 - a taxa de rescisão/revogação de operações com apoio do FEDER reduziu-se de 18% para 14% entre períodos de programação, embora tenha aumentado de 13% para 27% quando aferida em função do custo total associado; no caso do PT2020, 36% das operações com este desfecho (28) correspondiam a operações multi-Fundo;
 - a taxa de rescisão/revogação de operações de capacitação institucional com apoio do FSE no PT2020 foi de 5% em número e de 10% em valor (i.e. substancialmente mais baixa que as tipologias anteriormente referidas).

QUADRO 7 – Nº DE OPERAÇÕES CONTRATADAS

Período de Programação	Fundo	Operações Executadas ou em Execução		Operações Rescindidas/Revogadas		Total	
		#	%	#	%	#	%
QREN	FEDER	431	81,9	95	18,1	526	100,0
	FSE [Formação]	1 101	97,7	26	2,3	1 127	100,0
	Total	1 532	92,7	121	7,3	1 653	100,0
PT2020*	FEDER	490	86,3	78	13,7	568	100,0
	FSE [Capacitação]	291	94,8	16	5,2	307	100,0
	FSE [Formação]	30	38,0	49	62,0	79	100,0
	Total	811	85,0	143	15,0	954	100,0
PT2020**	FEDER	578	86,1	93	13,9	671	100,0
	FSE [Capacitação]	534	95,5	25	4,5	559	100,0
	FSE [Formação]	63	54,3	53	45,7	116	100,0
	Total	1 175	87,3	171	12,7	1 346	100,0
QREN+PT2020*	FEDER	921	84,2	173	15,8	1 094	100,0
	FSE [Capacitação]	291	94,8	16	5,2	307	100,0
	FSE [Formação]	1 131	93,8	75	6,2	1 206	100,0
	Total	2 343	89,9	264	10,1	2 607	100,0

*DADOS DO PT2020 RELATIVOS AO PERÍODO 01/01/2014-31/03/2020 | **DADOS DO PT2020 RELATIVOS AO PERÍODO 01/01/2014-30/09/2021

FONTE: AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO E AUTORIDADES DE GESTÃO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS DO QREN E DO PT2020

QUADRO 8 – CUSTO TOTAL APROVADO INICIAL DAS OPERAÇÕES CONTRATADAS

Período de Programação	Fundo	Operações Executadas ou em Execução		Operações Rescindidas/Revogadas		Total	
		10 ³ €	%	10 ³ €	%	10 ³ €	%
QREN	FEDER	777 702	86,6	119 943	13,4	897 645	100,0
	FSE [Formação]	420 616	98,7	5 745	1,3	426 361	100,0
	Total	1 198 318	90,5	125 688	9,5	1 324 006	100,0
PT2020*	FEDER	334 285	73,3	121 544	26,7	455 829	100,0
	FSE [Capacitação]	228 223	90,3	24 636	9,7	252 859	100,0
	FSE [Formação]	3 181	55,3	2 576	44,7	5 758	100,0
	Total	565 689	79,2	148 757	20,8	714 445	100,0
PT2020**	FEDER	376 643	73,7	134 453	26,3	511 096	100,0
	FSE [Capacitação]	376 789	93,9	24 636	6,1	401 425	100,0
	FSE [Formação]	8 713	76,5	2 678	23,5	11 391	100,0
	Total	762 146	82,5	161 767	17,5	923 913	100,0
QREN+PT2020*	FEDER	1 111 986	82,2	241 487	17,8	1 353 474	100,0
	FSE [Capacitação]	228 223	90,3	24 636	9,7	252 859	100,0
	FSE [Formação]	423 798	98,1	8 321	1,9	432 119	100,0
	Total	1 764 007	86,5	274 445	13,5	2 038 451	100,0

*DADOS DO PT2020 RELATIVOS AO PERÍODO 01/01/2014-31/03/2020 | **DADOS DO PT2020 RELATIVOS AO PERÍODO 01/01/2014-30/09/2021

FONTE: AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO E AUTORIDADES DE GESTÃO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS DO QREN E DO PT2020

- 89 É fundamental referir, no caso do QREN, que o custo total aprovado inicial das operações contratadas foi alvo de uma revisão *em baixa* muito expressiva, o que foi fruto de uma combinação entre uma taxa de elegibilidade do custo total inferior ao esperado (e, consequentemente, do menor contributo dos FEEI para o financiamento das operações) e todo o conjunto de restrições orçamentais que afetou a globalidade das entidades da AP durante este período de programação (com reflexo na capacidade de financiamento da contrapartida nacional e da parcela de custo não elegível das operações). Na prática, e em vez do custo total inicialmente aprovado de 1,2 mil milhões de euros (que se supunham elegíveis na sua quase totalidade), verifica-se que o custo elegível aprovado final para as 1.532 operações contratadas no QREN se veio a fixar em apenas 515 milhões de euros (i.e. o equivalente a 43% daquele montante).
- 90 Feita esta ressalva, pode constatar-se que o custo elegível aprovado (comprometido) até final de Março de 2020 para o conjunto do QREN e do PT2020 era de cerca de 1.010 milhões de euros, equitativamente distribuídos pelos dois períodos de programação (Quadro 9). Em termos de execução, e no que ao PT2020 diz respeito (por ainda se encontrar em curso), importa destacar que:
- a proporção de operações já com execução financeira era de apenas 58% do total de operações contratadas, sendo somente 6 as operações (i.e. menos de 1% do total) que já se encontravam concluídas em termos físicos e financeiros; aquela proporção era mais elevada no caso das operações com financiamento FEDER (74%) e mais limitada nas operações com financiamento FSE (35% nas operações de capacitação institucional e 23% nas operações de formação profissional);
 - a taxa de execução financeira era de apenas 40% do custo elegível aprovado (i.e. abaixo dos 47% registados para o conjunto do PT2020), apresentando-se especialmente baixa no caso das operações de formação profissional (13%) devido, em grande medida, ao tardio cumprimento da condicionalidade *ex-ante* aplicável; esta taxa de execução era de 55% se consideradas apenas as operações já com execução financeira.
- 91 A título de atualização, tendo por base informação entretanto fornecida pela AD&C, verifica-se que o custo elegível das candidaturas aprovadas até 30/09/2021 no âmbito do PT2020 registou um crescimento relevante face ao apurado 18 meses antes (+35%), o qual esteve fundamentalmente suportado pela dinâmica observada na componente de capacitação institucional do FSE (+84% em número de operações e +66% em custo elegível). Contudo, e não obstante a proporção de operações contratadas já com execução financeira ter aumentado (passando de 58% para 65%), verifica-se que o número de operações já concluídas em termos físicos e financeiros se mantinha reduzido (passando de 6 para 34 operações, i.e. menos de 3% do total) e que a taxa de execução financeira se mantinha ainda limitada (passando de 40% para 47%, i.e. abaixo dos 65% registados para o conjunto do PT2020).

QUADRO 9 – TAXA DE EXECUÇÃO DAS OPERAÇÕES CONTRATADAS

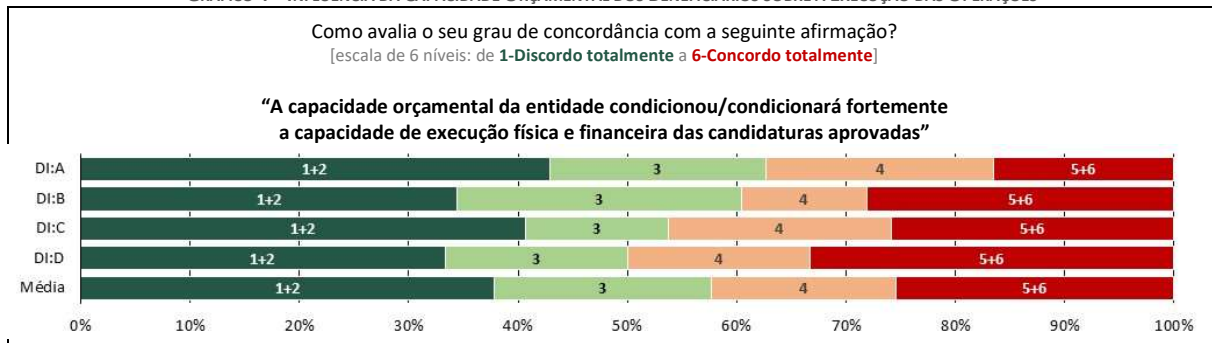
Período de Programação	Fundo	Nº de Operações			Custo Elegível		
		Total	Com Execução Financeira		Aprovado	Executado	
		#	#	%	10^3€	10^3€	%
QREN	FEDER	431	431	100,0	438 777	438 512	99,9
	FSE [Formação]	1 101	1 101	100,0	76 001	75 965	100,0
	Total	1 532	1 532	100,0	514 777	514 477	99,9
PT2020*	FEDER	490	365	74,5	299 233	128 933	43,1
	FSE [Capacitação]	291	101	34,7	192 878	70 960	36,8
	FSE [Formação]	30	7	23,3	2 801	370	13,2
	Total	811	473	58,3	494 912	200 264	40,5
PT2020**	FEDER	578	517	89,4	337 638	203 812	60,4
	FSE [Capacitação]	534	232	43,4	319 918	105 719	33,0
	FSE [Formação]	63	12	19,0	8 542	832	9,7
	Total	1 175	761	64,8	666 098	310 363	46,6
QREN+PT2020*	FEDER	921	796	86,4	738 010	567 446	76,9
	FSE [Capacitação]	291	101	34,7	192 878	70 960	36,8
	FSE [Formação]	1 131	1 108	98,0	78 801	76 335	96,9
	Total	2 343	2 005	85,6	1 009 689	714 741	70,8

*DADOS DO PT2020 RELATIVOS AO PERÍODO 01/01/2014-31/03/2020 | **DADOS DO PT2020 RELATIVOS AO PERÍODO 01/01/2014-30/09/2021

FONTE: AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO E AUTORIDADES DE GESTÃO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS DO QREN E DO PT2020

- 92 Também aqui, em linha com a TdP que serve de suporte a esta Avaliação, procurou-se aferir em que medida é que a execução física e financeira das operações poderá ter sido e/ou vir a ser afetada pela capacidade orçamental das entidades beneficiárias. A exemplo do que foi apurado para a dinâmica de procura, constata-se novamente que uma parcela muito significativa das entidades beneficiárias do QREN e/ou do PT2020 considera que este foi/será um importante fator de condicionamento dessa execução, em especial no Domínio de Intervenção D (Qualificação do Capital Humano da AP) (Gráfico 4). Adicionalmente, e como resultado do conjunto de procedimentos de recolha de informação primária implementados, interessa assinalar o reporte frequente de condicionantes à execução decorrentes de dificuldades relacionadas com a aplicação de determinados normativos legais aplicáveis à gestão de entidades públicas, como é designadamente o caso dos processos de aquisição externa de bens e/ou serviços (legalmente enquadrados pelo Código dos Contratos Públicos) e com o ciclo de orçamentação e realização de despesa pública.

GRÁFICO 4 – INFLUÊNCIA DA CAPACIDADE ORÇAMENTAL DOS BENEFICIÁRIOS SOBRE A EXECUÇÃO DAS OPERAÇÕES



FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS

- 93 Para além destes fatores, é forçoso reconhecer também que o grau de execução das operações contratadas no PT2020 terá sido significativamente afetado pelas dificuldades observadas na fase inicial de operacionalização global deste período de programação, agravado ainda pelos elevados tempos médios de decisão e contratação registados. O facto de 48% das operações contratadas no PT2020 apenas ter tido início efetivo após a data originalmente programada – contra somente 28% no QREN – é também ilustrativo deste conjunto de aspetos, sobretudo no caso das operações de capacitação institucional (onde esse valor foi de 78%).

5.3. EFICÁCIA

QA3

As operações apoiadas conseguiram/estão a conseguir alcançar os objetivos específicos e as metas fixadas pelo QREN e pelo PT2020 em matéria de modernização e capacitação da Administração Pública?

A análise realizada mostra que a vasta carteira de operações que foram ou estão ainda a ser apoiadas através do QREN e do PT2020 é portadora de contributos efetivos e significativos para o alcance dos objetivos específicos de M&CAP prosseguidos em ambas as programações, ainda que os mesmos só parcialmente sejam captados e refletidos pela bateria de indicadores de realização e de resultado adotada (que é insuficiente para cobrir a diversidade tipológica em presença e, por vezes, pouco adequada para medir corretamente aqueles objetivos). Esta carteira de operações revela uma forte presença de lógicas de associação entre os diferentes Domínios de Intervenção considerados na TdP, enfatizando a natureza integrada que caracterizou grande parte das intervenções apoiadas. A promoção da transformação digital da AP destaca-se de forma clara pela sua centralidade e transversalidade no universo de operações em apreço, tanto na ótica mais estrita de modernização tecnológica da AP como enquanto expressão de mudanças estruturais mais amplas com impacto na agilização do seu funcionamento, ajustando-se ao longo das programações à rápida evolução daquele conceito; sem prejuízo desta aposta, a expansão da oferta de serviços eletrónicos foi acompanhada por intervenções expressivas nos canais de atendimento presencial, assegurando desta forma uma boa aderência àquilo que são as características dos utilizadores de serviços públicos e as suas preferências/hábitos de interação com a AP. De forma menos positiva, destaca-se a diminuição abrupta das realizações no âmbito da formação profissional dos recursos humanos da AP entre períodos de programação, parcialmente (mas não totalmente) explicada pelo atraso observado no cumprimento da condicionalidade *ex-ante* aplicável no PT2020, ficando a intervenção muito aquém das suas metas originais.

Perspetiva Global

94 A análise da eficácia da intervenção do QREN e do PT2020 no âmbito da promoção da M&CAP foi conduzida com base no referencial analítico proporcionado pela TdP que serve de suporte a esta Avaliação, assumindo como foco os *blocos* relativos às realizações e aos resultados iniciais. Para este efeito, e tal como está explicitado na TdP adotada, foram considerados quatro Domínios de Intervenção principais:

- A > Adoção de Novos Modelos e Soluções de Distribuição de Serviços Públicos;
- B > Apetrechamento Tecnológico para a Transformação Digital da Administração Pública;
- C > Capacitação Institucional e Desenvolvimento Organizacional da Administração Pública;
- D > Qualificação do Capital Humano da Administração Pública.

QUADRO 10 – Nº DE OPERAÇÕES E CUSTO ELEGÍVEL POR DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO

Combinatória	QREN*				PT2020**				Total			
	Nº de Operações		Custo Elegível		Nº de Operações		Custo Elegível		Nº de Operações		Custo Elegível	
	#	%	10 ³ €	%	#	%	10 ³ €	%	#	%	10 ³ €	%
A	45	2,9	19 934	3,9	76	8,7	16 707	3,1	121	5,0	36 641	3,5
B	106	6,9	121 554	23,6	217	24,7	134 812	25,1	323	13,4	256 366	24,4
C	9	0,6	3 445	0,7	83	9,5	37 918	7,1	92	3,8	41 362	3,9
D	1 101	71,9	75 965	14,8	52	5,9	7 534	1,4	1 153	47,8	83 498	7,9
A+B	133	8,7	112 396	21,8	275	31,3	198 106	36,9	408	16,9	310 502	29,5
A+C	2	0,1	476	0,1	13	1,5	1 868	0,3	15	0,6	2 344	0,2
B+C	34	2,2	51 748	10,1	88	10,0	67 743	12,6	122	5,1	119 492	11,4
A+B+C	97	6,3	108 490	21,1	74	8,4	72 408	13,5	171	7,1	180 898	17,2
Outras	5	0,3	20 469	4,0	0	0,0	0	0,0	5	0,2	20 469	1,9
Total	1 532	100,0	514 477	100,0	878	100,0	537 096	100,0	2 410	100,0	1 051 573	100,0

* Os DADOS DO QREN CORRESPONDEM À EXECUÇÃO FINAL DAS OPERAÇÕES APOIADAS | ** Os DADOS DO PT2020 CORRESPONDEM AOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS ATÉ 31/03/2020

FONTE: ANÁLISE PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS FORNECIDOS PELA AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO, AUTORIDADES DE GESTÃO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS DO QREN E DO PT2020 E AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

95 A operacionalização desta análise por Domínio de Intervenção exigiu a (re)classificação de todas as 2.410 operações (incluindo as candidaturas do PT2020 já aprovadas mais ainda não contratadas) constantes dos sistemas de informação da AD&C, das AG's dos PO's financiadores e da AMA com o intuito de proceder à associação de cada operação individual a um ou mais que um destes Domínios em função dos seus objetivos e conteúdo material (Quadro 10)⁵⁹.

⁵⁹ Este processo e os seus resultados (i.e. lista de operações classificadas por Domínio de Intervenção) são apresentados no Capítulo C do Anexo I a este Relatório. Deve ter-se presente, a este respeito, que os Domínios de Intervenção aqui considerados correspondem a uma construção conceptual da Equipa de Avaliação a partir da reconstituição do racional de intervenção do QREN e do PT2020 no âmbito da M&CAP

- 96 Os pontos seguintes apresentam os elementos-chave resultantes da análise da eficácia do QREN e do PT2020 para cada um dos Domínios de Intervenção elencados na TdP, os quais encontram suporte descritivo e analítico mais extensivo nos Capítulos D a G do Anexo I deste Relatório e nos Estudos de Caso [EC's] apresentados no Anexo II.

Domínio de Intervenção A: Adoção de Novos Modelos e Soluções de Distribuição de Serviços Públicos

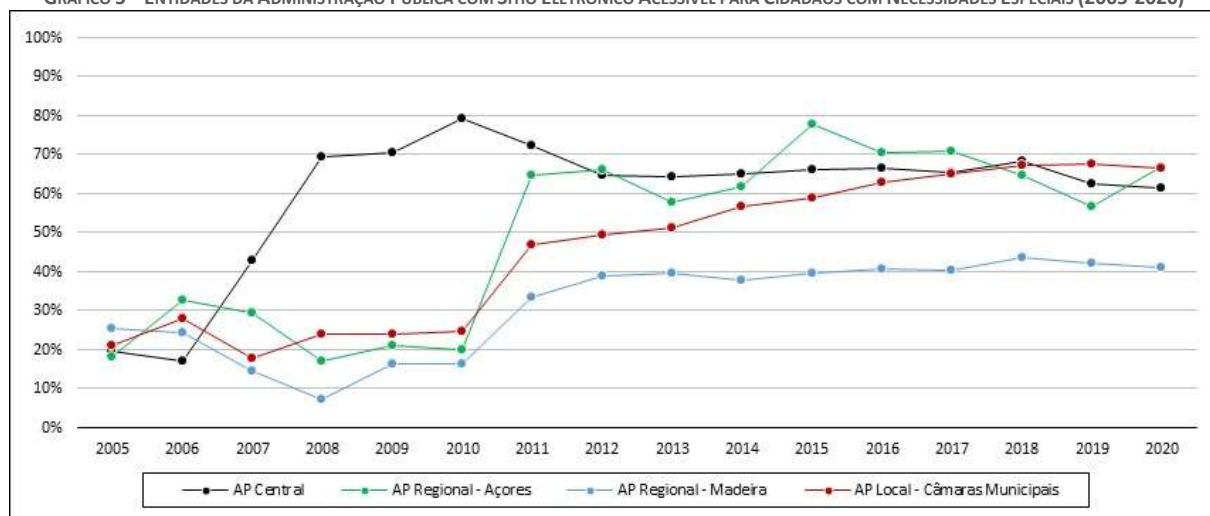
- 97 A intervenção do QREN e do PT2020 neste Domínio de Intervenção encontra suporte numa carteira de 718 operações com um custo elegível total de 535,7 milhões de euros (i.e. 30% do total de operações apoiadas e 51% do seu custo elegível total) (Quadro 10). Deste universo, 121 operações com um custo associado de 36,6 milhões de euros (i.e. 17% em número e 7% em valor) correspondem a projetos com enquadramento exclusivo neste Domínio de Intervenção, sendo as restantes corporizadas por projetos com enquadramento em mais que um Domínio. Neste último caso, as combinatórias mais expressivas ocorrem com projetos ligados ao Domínio B (68% em número e 62% em valor) e, de forma conjunta, aos Domínios B e C (29% em número e 36% em valor).
- 98 Estes números permitem posicionar as intervenções de criação/qualificação de canais de atendimento e disponibilização de serviços públicos no contexto de lógicas integradas de modernização e capacitação das entidades promotoras, evidenciando de forma muito clara que a atuação ao nível do *front-office* é cada vez menos dissociável da atuação ao nível do *back-office* (cujo desempenho, apesar de menos visível para o utilizador final, é vital para a qualidade do serviço que lhe é fornecido). Em rigor, esta associação mais não faz do que traduzir o esforço que tem vindo a ser feito com vista à (re)estruturação da função atendimento numa lógica omnicanal, privilegiando a utilização de plataformas comuns de gestão do conhecimento capazes de assegurar a consistência e qualidade dos serviços prestados através de diferentes canais e a possibilidade de os utilizar de forma complementar sem riscos de descontinuidade (e.g. início de um serviço num determinado canal e subsequente acompanhamento ou encerramento noutra canal). Compreende-se, assim, que parte muito significativa das intervenções de *front-office* integrem (ou tenham suporte em) desenvolvimentos associados nos planos tecnológico (vd. Domínio B) e/ou organizacional (vd. Domínio C); em contraponto, importa referir a (quase) inexistência de interações diretas significativas com intervenções no plano da formação profissional (vd. Domínio D), facto que, no limite, poderá ser resultante da forma – reconhecidamente pouco eficaz – como essa articulação foi operacionalizada no QREN e no PT2020.
- 99 De acordo com a TdP que serve de suporte a esta Avaliação, o resultado inicial esperado por via da concretização deste conjunto de operações deveria traduzir-se de forma direta e imediata numa maior facilitação das condições de acesso e/ou utilização dos serviços públicos. A verificação da medida em que este resultado foi alcançado teve suporte num conjunto alargado de fontes informativas, tanto de natureza secundária como de natureza primária (e.g. Inquérito aos Beneficiários, Inquérito à População Residente e EC's), tendo em conta o carácter parcelar e descontínuo (entre períodos de programação) que caracteriza a bateria de indicadores dos diferentes PO's financiadores do QREN e do PT2020⁶⁰.
- 100 Segundo as respostas obtidas através do Inquérito aos Beneficiários (cf. Capítulo D e Quadro I.1 do Anexo I), e no que ao canal presencial diz respeito (presente nas operações conduzidas por 77% das entidades respondentes), verifica-se que a melhoria da funcionalidade e/ou conforto das instalações onde é prestado o atendimento e a mitigação de riscos de infoexclusão são as dimensões onde o contributo das operações se apresenta mais elevado (valorizadas, em ambos os casos, por 61% das entidades respondentes, cf. Quadro I.4 do Anexo I), tendo como contraponto um contributo mais limitado nas dimensões relativas ao aumento da cobertura territorial da rede física de pontos de atendimento e à concentração de pontos de atendimento presencial de diferentes organismos num mesmo espaço (48% em ambos os casos). No caso dos canais não presenciais, por seu turno, verifica-se que o maior contributo incide no canal eletrónico (presente nas operações conduzidas por 90% das entidades respondentes em detrimento do canal telefónico, onde essa proporção foi de apenas 30%, cf. Quadros I.6 e I.7 do Anexo I) e manifesta-se ao nível quer do alargamento do leque de serviços disponibilizados (89%, cf. Quadro I.9 do Anexo I), quer da melhoria da funcionalidade e/ou usabilidade deste canal (92%). Relativamente a esta última matéria, inquestionavelmente de grande centralidade na ótica do resultado inicial visado, compete realçar que, apesar dos avanços expressivos observados desde 2005, em 2020 subsistia ainda uma margem de progresso relevante ao nível da incorporação das diretrizes de acessibilidade do *Worldwide Web Consortium* [W3C] nos sítios

e vertido na TdP que serve de suporte a esta Avaliação; por esta razão, e uma vez que esta construção foi feita em função dos objetivos e do conteúdo material das diferentes tipologias de intervenção em presença e não das categorias formais consideradas para efeitos de programação e gestão dos FEEI (e.g. Prioridades de Investimento no caso do PT2020), deve ter-se presente que não é correto estabelecer-se uma relação unívoca entre as mesmas.

⁶⁰ A análise mais detalhada da adequação da bateria de indicadores adotada e do grau de cumprimento das metas fixadas encontra-se exposta na resposta à QA5.

eletrónicos das entidades da AP, enfatizada também pela relativa estagnação que se observou ao longo da última década (isto apesar de ter sido publicada legislação específica em 2018⁶¹⁶²).

GRÁFICO 5 – ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM SÍTIO ELETRÓNICO ACESSÍVEL PARA CIDADÃOS COM NECESSIDADES ESPECIAIS (2005-2020)



FONTE: DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

- 101 A mobilização de outras fontes de informação permite confirmar a existência de evoluções muito expressivas ao nível da reorganização dos canais de atendimento/interação dos Cidadãos e das Empresas com a AP, as quais, para além do alargamento da oferta de serviços disponibilizados através do canal eletrónico (e.g. EC:A2 a EC:A5)⁶³, estão bem patentes em indicadores como o aumento do número e da cobertura territorial das Lojas de Cidadão (que permitiu concretizar importantes avanços ao nível da racionalização dessa rede⁶⁴) e dos Espaços Cidadão (que permitiu aumentar a proximidade da oferta aos utilizadores e mitigar riscos de infoexclusão por via do designado *atendimento digital assistido*⁶⁵) (vd. EC:A1). Na perspetiva dos utilizadores finais, aferida através do Inquérito à População Residente, avulta o facto de 81% dos respondentes declararem que nas utilizações de serviços públicos realizadas nos últimos 3 anos puderam escolher o canal que consideraram ser o mais conveniente à luz das suas necessidades e preferências (cf. Capítulos D e H do Anexo I). O contributo das intervenções apoiadas para a facilitação das condições de acesso e/ou utilização dos serviços públicos encontra igualmente evidência nos EC's realizados neste Domínio de Intervenção, com materialização clara no canal digital mas também no canal presencial (cf. Figura 4 e Anexo II). Perante estes elementos, afigura-se pertinente em que medida é que os mesmos foram ou não alavancados pelos pressupostos que a TdP assumia como necessários para materializar o resultado inicial visado.

⁶¹ Vd. Decreto-Lei nº83/2018, de 19 de outubro.

⁶² É pertinente referir, a este respeito, que um dos indicadores de resultado adotados pelo PO Fatores de Competitividade (QREN) foi precisamente o 'Grau de acessibilidade dos serviços públicos *on-line* a cidadãos com necessidades especiais', o qual registou um grau de alcance de 94% da meta fixada (100%); no PO Competitividade e Internacionalização (PT2020) este indicador foi convertido em requisito de elegibilidade mandatário. Tanto quanto foi possível apurar, esta problemática de acessibilidade aos serviços públicos (eletrónicos) não foi considerada em nenhum outro PO.

⁶³ Um indicador ilustrativo desta evolução é a proporção de Câmaras Municipais que disponibilizam o preenchimento e submissão de formulários na Internet, que aumentou de 25% em 2011 para 71% em 2020 (fonte: Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência); contudo, a proporção daquelas que possui atendimento *on-line* (e.g. através de balcões de atendimento virtual) é apenas de 46%, valor ainda assim superior aos 18% apurados em 2011 (idem).

⁶⁴ Este processo de racionalização encontra suporte na transferência de postos de atendimento presencial pré-existent de diferentes organismos da AP para este tipo de equipamentos; embora não tenha sido possível dispor de informação que quantifique este processo, foi confirmado pela AMA que a expansão das Lojas de Cidadão de 2ª Geração foi acompanhada pela obrigatoriedade dessa transferência (o que não sucedeu de forma generalizada na 1ª Geração de Lojas, onde houve algumas duplicações de oferta). De acordo com dados da AMA, o número de Lojas de Cidadão em operação passou de 9 em 2007 para 59 em 2020.

⁶⁵ O conceito de *atendimento digital assistido* foi formalizado através do Decreto-Lei nº74/2014, de 13 de maio, sendo aí definido como o "auxílio ao cidadão ou agente económico no acesso e interação com os portais e sítios na *Internet* da Administração Pública"; importa notar que a mesma legislação atribuiu aos mediadores de atendimento digital a missão de exercer um "papel pedagógico na promoção da literacia digital dos cidadãos em matéria de utilização dos serviços digitalizados da Administração Pública". De acordo com dados da AMA, o número de Espaços Cidadão em operação passou de 122 em 2014 para 735 em 2020.

FIGURA 4 – VALIDAÇÃO DA TEORIA DA PROGRAMAÇÃO A PARTIR DOS ESTUDOS DE CASO



FONTE: ANÁLISE DA EQUIPA DE AVALIAÇÃO (CF. ANEXO II)

- 102 Assim, e no que respeita ao primeiro pressuposto admitido ('os canais disponibilizados refletem as preferências de acesso/interação dos utilizadores com a AP'), verifica-se a partir do Inquérito à População Residente que o canal presencial continua a ser aquele que continua a recolher maior preferência por parte dos inquiridos (55% do total), embora os canais não presenciais assumam já uma expressão relativa significativa e que se admite crescente (36% do total); para a parcela remanescente (10%), o canal preferencial é determinado pela natureza e/ou complexidade do assunto a tratar. Estes são dados consistentes com a informação produzida pelo Instituto Nacional de Estatística relativamente ao indicador "proporção de indivíduos com idade entre 16 e 74 anos que preencheram e enviaram pela Internet formulários oficiais para organismos públicos para fins privados nos últimos 12 meses", que apresentou o valor de 34% em 2020 (contra somente 14% em 2008)⁶⁶.
- 103 Neste contexto, e porque a intervenção do QREN e do PT2020 abrangeu ambos os canais, parece adequado concluir-se que esta estrutura de preferências está adequadamente refletida nas decisões de investimento que beneficiaram do apoio dos FEEI; deve ter-se presente, no entanto, que a aposta colocada no desenvolvimento do canal eletrónico foi largamente tributária de uma opção estratégica de transformação do modelo *tradicional* de interação entre a AP e os seus utilizadores finais, o que significa que a simples replicação dos hábitos e preferências observadas no passado (centradas no canal presencial) nunca seria capaz – por si só – de operar essa transformação.
- 104 Relativamente ao segundo pressuposto ('é reforçada a oferta de serviços públicos de natureza transversal/integrada [i.e. 'end-to-end services']'), por seu turno, afigura-se correto concluir a partir dos elementos informativos recolhidos que o seu grau de efetivação foi mais mitigado. Com efeito, e apesar de 83% da população inquirida declarar que conseguiu resolver o seu problema num único local ou serviço público, esse valor diminuiu para 70% quando questionada se conseguiu fazê-lo numa única deslocação/interação e a proporção daqueles a quem não foi solicitada qualquer documentação já entregue e disponível noutros serviços da AP desce para somente 49%, facto que sinaliza bem a margem de progresso que ainda subsiste quanto à efetivação do princípio 'only once' (cf. Capítulo H do Anexo I).
- 105 Sem prejuízo dos avanços que têm vindo a ser alcançados nesta matéria, forçosamente dependente de investimentos avultados *a montante* ao nível da criação de condições técnicas de interoperabilidade entre sistemas e plataformas tecnológicas de diferentes entidades da AP (vd. Domínio B), resulta claro do Inquérito aos Beneficiários que as operações conduzidas por praticamente 2/3 das entidades respondentes contemplaram a intervenção em canais baseados exclusivamente na sua própria oferta de serviços (cf. Quadro I.16 do Anexo I); contudo, parece lógico deduzir também que dificilmente seria possível disponibilizar serviços públicos integrados/transversais sem que previamente se assistisse à modernização e qualificação das ofertas próprias e específicas das diferentes entidades da AP. Esta asserção é corroborada pela evidência recolhida no âmbito dos EC's realizados, devendo realçar-se o papel do QREN (e depois do PT2020) no financiamento de várias das iniciativas conduzidas em Portugal com vista a reorganizar a oferta de serviços públicos por *evento de vida* (e.g. EC:A2).

Domínio de Intervenção B: Apetrechamento Tecnológico para a Transformação Digital da Administração Pública

- 106 A intervenção do QREN e do PT2020 neste Domínio de Intervenção encontra suporte numa carteira de 1.028 operações com um custo elegível total de 884,8 milhões de euros (i.e. 43% do total de operações apoiadas e 84% do seu custo elegível total) (Quadro 10). Deste universo, 323 operações com um custo associado de 256,4 milhões de euros (i.e. 31% em número e 29% em valor) correspondem a projetos com enquadramento exclusivo neste Domínio de Intervenção, sendo as restantes corporizadas por projetos com enquadramento em mais que um

⁶⁶ Este valor foi de 30% em 2019, ano anterior à crise pandémica iniciada em 2020. O Capítulo D do Anexo I apresenta informação desagregada por escalão etário e nível de habilitações literárias para este indicador.

Domínio. Neste último caso, as combinatórias mais expressivas ocorrem com projetos ligados ao Domínio A (58% em número e 49% em valor), ao Domínio C (17% em número e 19% em valor) ou a ambos (24% em número e 29% em valor), sendo seguro afirmar – apesar das restrições de informação existentes – que o investimento em TIC concentrou uma parcela relevante do custo total deste tipo de intervenções integradas.

- 107 Estes números destacam muito claramente a relevância e enorme centralidade que os projetos de adoção/utilização de tecnologias digitais de suporte ao funcionamento da AP assumiram na implementação do QREN e do PT2020, seja numa perspetiva estrita de infraestruturação/modernização tecnológica (condição-base para viabilizar o processo de transformação digital da AP), seja, sobretudo, enquanto instrumento-chave de suporte (*enabler*) à concretização de mudanças estruturais mais amplas na forma como a AP se estrutura e desenvolve a sua atividade. Em termos evolutivos, por seu turno, afigura-se notória a partir da análise individualizada do conteúdo das operações e das entrevistas realizadas a transição progressiva entre períodos de programação de uma lógica inicial de tipo *technology push* para uma lógica de tipo *market pull*⁶⁷ na qual o investimento em *cobre e ferro* (expressão retirada das entrevistas realizadas) – apesar de se manter elevado – é cada vez mais visto como instrumental e menos como uma finalidade *per se* das intervenções apoiadas.
- 108 De acordo com a TdP que serve de suporte a esta Avaliação, o resultado inicial esperado por via da concretização deste conjunto de operações deveria traduzir-se na obtenção de ganhos em matéria de otimização e integração de processos e serviços na AP. O levantamento realizado pela Equipa de Avaliação revela, contudo, que a bateria de indicadores constante dos documentos de programação dos PO's do QREN e do PT2020 que apoiaram e/ou estão a apoiar este tipo de intervenções não permite medir este resultado, impondo consequentemente o recurso a outras fontes de informação⁶⁸.
- 109 Assim, e na ótica das entidades respondentes ao Inquérito aos Beneficiários, interessa realçar a forte convergência em torno da existência de um contributo direto (efetivo ou esperado) claramente positivo das operações apoiadas para o alcance deste resultado inicial, ideia que encontra também clara validação no contexto dos EC's realizados (Figura 5 e Anexo II). De forma mais específica, e tendo por base as dimensões de resultado consideradas, pode deduzir-se deste Inquérito que (cf. Capítulo E e Quadro J.12 do Anexo I):
- esse contributo é mais intenso nas dimensões relativas à automatização da execução de tarefas/processos (patente em 93% das respostas obtidas), à melhoria das condições e capacidades de acesso/utilização de informação (91%) e à mitigação de problemas de funcionalidade, disponibilidade e/ou fiabilidade dos sistemas tecnológicos utilizados (86%);
 - esse contributo é menos intenso na dimensão relativa à disponibilização de serviços públicos integrados (i.e. envolvendo a articulação entre diferentes entidades de modo a viabilizar/expandir a oferta de serviços numa lógica de balcão único comum) (74%).

FIGURA 5 – VALIDAÇÃO DA TEORIA DA PROGRAMAÇÃO A PARTIR DOS ESTUDOS DE CASO



FONTE: ANÁLISE DA EQUIPA DE AVALIAÇÃO (CF. ANEXO II)

- 110 Estes elementos parecem sugerir que as operações apoiadas terão privilegiado o reforço/otimização das capacidades tecnológicas internas necessárias ao funcionamento das entidades promotoras em detrimento do aumento do grau de integração de processos e serviços entre diferentes entidades da AP, hipótese que se considera plausível face às carências de apetrechamento tecnológico e à falta de cultura colaborativa no seio da AP que haviam sido identificadas aquando do desenho da programação do QREN e, boa medida, também do

⁶⁷ Como é referido em diversa literatura, *technology push* is when you have the technology and have to design a product that would use the technology; por seu turno, *market pull* is when there is a need in the market so you design a product to meet that need.

⁶⁸ A análise mais detalhada da adequação da bateria de indicadores adotada e do grau de cumprimento das metas fixadas encontra-se exposta na resposta à QA5.

PT2020. A forma como as entidades respondentes se posicionaram em relação aos pressupostos que a TdP assumia como necessários para materializar o resultado inicial visado afigura-se consistente com essa hipótese.

- 111 Com efeito, e no que respeita ao primeiro pressuposto admitido ('são desmaterializadas e/ou automatizadas tarefas/processos com forte impacto no funcionamento'), verifica-se que os fatores considerados mais importantes na escolha dos processos/funções/áreas abrangidas pelos projetos apoiados foram a desadequação dos recursos tecnológicos em uso (obsolescência, funcionalidade, fiabilidade, etc.) e a utilização excessiva/desnecessária de consumíveis (papel, tinta, etc.) (especialmente valorizados em 78% e 76% das respostas obtidas, respetivamente, cf. Quadro J.1 do Anexo I). Apesar do PT2020 adotar já uma abordagem mais estruturada e direcionada em matéria de transformação digital da AP, este perfil de motivações parece realçar a magnitude que os investimentos de *upgrade* tecnológico e desmaterialização da atividade dos diferentes organismos públicos assumiram no QREN e que se revelaram essenciais para viabilizar aquele processo⁶⁹. Neste contexto, e tal como é também evidenciado pela generalidade dos EC's realizados, considera-se que a verificação deste pressuposto encontra clara validação na base de informação analisada.

ESTUDO DE CASO B3: SIMREG – SIMPLIFICAÇÃO E DESMATERIALIZAÇÃO DE ATOS E PROCESSOS DE REGISTO

O projeto SIMREG foi concluído pelo Instituto de Registos e Notariado em 2012 e permitiu concretizar um processo massivo de digitalização da informação existente nos serviços de registo com o intuito de simplificar a pesquisa e atualização de elementos relativos a prédios e sociedades, procedendo também à desmaterialização dos novos atos e processos de registo. Com esta intervenção, a informação passou a estar facilmente acessível para qualquer serviço de registo, independentemente da sua localização geográfica, permitindo eliminar a competência territorial para a prática de atos de registo e viabilizar a criação de procedimentos estruturados numa lógica de *balcão único*. Através do SIMREG foi possível despoletar um processo de transformação profunda num dos setores tradicionalmente mais complexos e burocráticos da AP, com benefícios claros ao nível da eficiência interna e da redução de custos públicos de contexto para Cidadãos e Empresas.

FONTE: FICHA DO ESTUDO DE CASO B3 | SIMREG – SIMPLIFICAÇÃO E DESMATERIALIZAÇÃO DE ATOS E PROCESSOS DE REGISTO

- 112 Relativamente ao segundo pressuposto admitido ('é concretizada a interoperabilidade entre plataformas tecnológicas de diferentes organismos públicos'), por seu turno, parece correta a leitura de que, em par com os já referidos processos de *upgrade* tecnológico e desmaterialização, o QREN e o PT2020 foram essenciais para dotar a AP com condições técnicas e tecnológicas essenciais para viabilizar uma maior integração de processos e serviços entre os seus diferentes organismos, de que são exemplo a Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública [iAP] e a Identificação Eletrónica (vd. EC:B1 e EC:B2). Muito embora a generalidade dos EC's confirme a relevância deste pressuposto para o alcance do resultado inicial esperado, considera-se no entanto que – como é também reconhecido na nova Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026 – a sua plena materialização carecerá ainda de passos decisivos ao nível do alargamento do número de entidades públicas interligadas entre si (que continua a ser pouco expressivo) e da amplitude quantitativa e qualitativa da base informacional partilhada, correspondendo esse caminho a uma condição essencial para a efetivação do princípio *only once* e da disponibilização de serviços públicos integrados (i.e. *end-to-end services*).

ESTUDO DE CASO B1: iAP – PLATAFORMA DE INTEROPERABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública [iAP] foi criada com o objetivo de dotar o conjunto da AP portuguesa com uma ferramenta comum de uso partilhado capaz de assegurar a interligação dos sistemas de informação dos diferentes organismos públicos e, por essa via, permitir a reutilização do vasto manancial de dados residente nesses sistemas (evitando a sua solicitação repetida a Cidadãos e Empresas – princípio '*only once*') e a composição e disponibilização de serviços eletrónicos integrados (i.e. '*end-to-end services*'). Tendo sido originalmente disponibilizada em 2006 e desde então beneficiada através de sucessivos desenvolvimentos, a iAP foi legalmente apontada em 2015 como meio preferencial a adotar pelos serviços e organismos da AP para a troca de informação estruturada entre si (cf. Resolução do Conselho de Ministros nº42/2015, de 19 de junho).

Apesar do aumento progressivo do número de entidades aderentes aos macro-serviços disponibilizados pela iAP (i.e. Plataforma de Integração, Plataforma/Gateway de Mensagens e Plataforma de Pagamentos), verifica-se que o mesmo é ainda limitado face a dimensão total de organismos que integram a AP: em 2020, a taxa de adesão era de apenas 31% nos organismos da AP Central, 18% dos organismos da AP Regional dos Açores, 9% dos organismos da AP Regional da Madeira e 20% dos organismos da AP Local – Câmaras Municipais (dados da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência). Estes valores – ainda limitados – não são dissociáveis do elevado grau de maturidade tecnológica que a utilização da iAP exige às entidades aderentes (incluindo ao nível da disponibilização de serviços de natureza transacional), o qual é ainda muito heterogéneo no contexto dos diferentes organismos que compõem a AP. Deve ter-se presente, ainda assim, que parte relevante dos principais organismos da AP Central já disponibilizam serviços através desta Plataforma (Autoridade Tributária, Instituto da Segurança Social, Instituto dos Registos e do Notariado, Instituto da Mobilidade e dos Transportes,

⁶⁹ A rápida evolução de conceitos e práticas é bem enfatizada na recentemente aprovada Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026: "se há quatro anos falávamos de tecnologias da informação e comunicação, hoje falamos de transformação digital", que corresponde a "dar o passo seguinte: é organizar a Administração Pública para que seja mais responsiva às expectativas dos cidadãos e das empresas, preste serviços mais simples, integrados e inclusivos". Existe, portanto, um percurso que foi – e tinha de ser – percorrido pela AP, naturalmente com reflexo no perfil de investimentos apoiados pelo QREN e pelo PT2020, no qual "cedo se constatou que os serviços eletrónicos não devem ser simplesmente versões desmaterializadas dos seus antecessores presenciais".

etc.), o que significa que a menor taxa de adesão não se traduz diretamente numa menor representatividade/relevância e abrangência da natureza da informação e dos serviços já disponíveis com recurso à iAP.

FONTE: FICHA DO ESTUDO DE CASO B1 | iAP – INTEROPERABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ESTUDO DE CASO B4: REGISTO DE SAÚDE ELETRÓNICO

O EC:B4 abrange um conjunto de operações desenvolvidas pela Administração Central do Sistema de Saúde [ACSS] e pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde [SPMS] ao longo da última década que permitiram avançar na digitalização da atividade de prestação de cuidados de saúde através da disponibilização de uma plataforma de partilha de dados de saúde da população portuguesa passível de ser acedida e utilizada pelos diferentes agentes deste ecossistema, desde as entidades e os profissionais de saúde aos cidadãos (utentes).

Este processo teve início com a criação e implementação da Plataforma de Dados em Saúde, consubstanciada numa plataforma *web* que se assumiu como um sistema central de registo e partilha de informação clínica de acordo com requisitos fixados pela Comissão Nacional de Proteção de Dados. Esta plataforma permitiu o acesso a informação dos cidadãos/utentes do Serviço Nacional de Saúde [SNS] por parte destes e dos profissionais de saúde em diferentes pontos do SNS (hospitais, urgências, cuidados primários, unidades de cuidados continuados, etc.) sem deslocar os dados do local seguro onde se encontravam guardados, obviando assim à fragmentação dos seus pontos de entrada, armazenamento e utilização. De entre os vários desenvolvimentos posteriores, e porque os portugueses são geralmente utilizadores de cuidados de saúde prestados dentro e fora do SNS, é especialmente relevante o alargamento da base de utilizadores a prestadores privados de cuidados de saúde, permitindo assim um acesso mais generalizado à informação clínica do utente.

Esta Plataforma foi entretanto redesignada como Registo de Saúde Eletrónico [RSE], mantendo no entanto os desígnios que motivaram a intervenção inicial. Outra das inovações introduzidas já no PT2020 foi a implementação do Boletim de Vacinas Eletrónico, que permitiu criar um registo central de vacinação na infraestrutura de suporte do RSE e cuja utilidade foi recentemente comprovada na sequência do processo de vacinação massiva que teve lugar em resposta ao contexto pandémico associado à COVID-19.

FONTE: FICHA DO ESTUDO DE CASO B4 | PLATAFORMA DE DADOS DA SAÚDE/REGISTO DE SAÚDE ELETRÓNICO

Domínio de Intervenção C: Capacitação Institucional e Desenvolvimento Organizacional da Administração Pública

- 113 A intervenção do QREN e do PT2020 neste Domínio de Intervenção encontra suporte numa carteira de 404 operações com um custo elegível total de 362,4 milhões de euros (i.e. 17% do total de operações apoiadas e 34% do seu custo elegível total) (Quadro 10). Deste universo, 92 operações com um custo associado de 41,4 milhões de euros (i.e. 23% em número e 11% em valor) correspondem a projetos com enquadramento exclusivo neste Domínio de Intervenção, sendo as restantes corporizadas por projetos com enquadramento em mais que um Domínio. Neste último caso, as combinatórias mais expressivas ocorrem com projetos ligados ao Domínio B (39% em número e 37% em valor) e, de forma conjunta, aos Domínios A e B (55% em número e 56% em valor).
- 114 Estes números permitem deduzir que uma clara maioria das operações com enquadramento neste Domínio de Intervenção (i.e. 77% do total de operações) se inscreveu em lógicas mais amplas de modernização e capacitação das entidades promotoras, com destaque para aquelas que decorrem do processo de transformação digital em curso (e.g. desmaterialização e automatização de processos) e, de forma associada, das mudanças operadas ao nível dos modelos/soluções de atendimento na AP. Deve realçar-se, mesmo assim, o aumento expressivo das operações com enquadramento exclusivo neste Domínio de Intervenção entre períodos de programação, tanto em número (de 9 operações no QREN para 83 operações no PT2020) como em valor (o custo elegível foi de 3,4 milhões de euros no QREN e 37,9 milhões de euros no PT2020), o que é consistente com a aposta realizada no âmbito do PT2020; em contraponto, e apesar de se perfilar como uma ligação que seria lógica, importa também referir a (quase) inexistência de interações diretas significativas entre estas iniciativas de capacitação institucional e mudança organizacional e as intervenções conduzidas no âmbito da formação profissional, indiciando um défice de articulação que, no limite, poderá ser atribuível à forma como o QREN e o PT2020 foram desenhados e/ou operacionalizados.
- 115 Os resultados obtidos através do Inquérito aos Beneficiários indicam que o foco das operações com enquadramento neste Domínio de Intervenção esteve preponderantemente centrado na reengenharia de processos internos de funcionamento e – em menor escala – na adoção/aperfeiçoamento de instrumentos de suporte à gestão (referidos em 85% e 54% das respostas, respetivamente, Quadro K.1 do Anexo I), sendo estas as vias preferenciais mobilizadas para responder aos principais constrangimentos e desafios identificados pelas entidades (i.e. complexidade/morosidade/desadequação dos processos internos de tomada de decisão e necessidade de contenção/redução de custos de funcionamento, referidos em 54% e 44% das respostas, respetivamente) (cf. Capítulo F e Quadro K.3 do Anexo I). Apesar desta focalização, não resulta evidente desse Inquérito que a desadequação dos processos-chave e/ou de suporte à atividade das entidades respondentes tenha sido o *leit-motiv* estruturante para o desenvolvimento das operações apoiadas (dado que apenas foi referido por 19% dos respondentes), facto que poderá refletir alguma prevalência da lógica de desmaterialização de processos existentes (em estreita associação com – ou mesmo *sob comando* de – intervenções com enquadramento predominante no Domínio B) sobre a lógica de redesenho/otimização desses mesmos processos.

- 116 Bem menos expressivas foram as respostas que apontaram o reforço do conhecimento sobre os utilizadores finais, a reformulação do modelo estrutural de organização da entidade ou a aquisição/reforço de capacidades e competências de gestão como foco das operações apoiadas (19%, 31% e 33% das respostas, respetivamente), sinalizando um perfil de intervenção relativamente *estreito* face aos objetivos da programação (em especial no PT2020) e alguma predominância de lógicas mais operacionais. A este respeito, afigura-se reduzida a importância que terá sido atribuída a matérias mais *estruturais* como a redefinição das estratégias e/ou modelos organizativos das entidades respondentes (13% e 19% das respostas, respetivamente), o reforço da capacidade de mobilização e alinhamento dos recursos e capacidades instaladas em função daquelas estratégias (13% das respostas) ou o aumento da sua orientação para resultados e/ou para o utilizador (6% e 19% das respostas, respetivamente).
- 117 De acordo com a TdP que serve de suporte a esta Avaliação, o resultado inicial esperado por via da concretização deste conjunto de operações deveria traduzir-se numa maior racionalização, focalização e/ou agilização da atividade dos organismos que integram a AP. O levantamento realizado pela Equipa de Avaliação revela, contudo, que a bateria de indicadores constante dos documentos de programação dos PO's do QREN e do PT2020 que apoiaram e/ou estão a apoiar este tipo de intervenções não permite medir este resultado, fazendo assim depender a apreciação da medida em que os objetivos visados possam ou não ter sido atingidos à informação recolhida a partir de outras fontes (designadamente de natureza primária)⁷⁰.
- 118 Assim, e na ótica das entidades respondentes ao Inquérito aos Beneficiários, interessa realçar a existência de um contributo diferenciado das operações apoiadas para cada uma das três dimensões de mudança contempladas no resultado inicial esperado:
- a agilização do funcionamento das entidades respondentes é – de forma muito consistente com o perfil das realizações apoiadas – a dimensão onde se perspetiva um contributo mais expressivo das operações, tanto numa perspetiva mais *interna* às entidades (a supressão de tarefas/processos redundantes e/ou sem valor acrescentado, o aumento da fiabilidade/efetividade dos processos-chave e a simplificação/melhoria dos processos internos de tomada de decisão são claramente valorizadas por 78%, 89% e 85% dos respondentes, cf. Quadro K.9 do Anexo I) como na perspetiva mais *externa* da resposta fornecida aos seus utilizadores finais (a melhoria da capacidade de resposta às solicitações dos utilizadores e a redução da carga burocrática imposta aos utilizadores são claramente valorizadas por 96% e 78% dos respondentes);
 - o reforço da focalização na prossecução das missões e atividades nucleares das entidades respondentes (i.e. no 'core' da sua atividade) também constitui uma dimensão onde se perspetiva um contributo relevante – embora menos intenso que na dimensão anterior – das operações, com destaque para o reforço da sua orientação para a satisfação das necessidades, expectativas e preferências dos utilizadores finais (claramente valorizadas por 81% dos respondentes, cf. Quadro K.8 do Anexo I) e, em menor escala, do alinhamento dos recursos humanos com a missão e estratégia institucional/organizacional e do reforço (absoluto ou relativo) dos recursos afetos às atividades-chave que concretizam essa missão (65% e 56%, respetivamente); contudo, pode deduzir-se das respostas obtidas que a redefinição da missão e/ou objetivos estratégicos prosseguidos não se perfila como um objetivo/resultado expectável das operações desenvolvidas por uma maioria clara destas entidades (apenas 32% dos respondentes valorizam claramente este resultado);
 - a racionalização de estruturas e recursos afetos é, claramente, a dimensão onde as entidades beneficiárias reconhecem ser mais limitado o resultado suscetível de ter sido/poder ser alcançado, sobretudo no que respeita à diminuição do número de entidades e/ou (sub)unidades orgânicas (claramente valorizada por apenas 21% dos respondentes, cf. Quadro K.6 do Anexo I), à fusão/externalização de serviços gerais/transversais de suporte ao seu funcionamento (25%) e à diminuição do volume de pessoal que nelas desenvolve a sua atividade (19%); existem, apesar disso, perspetivas de obtenção de alguns ganhos ao nível da diminuição dos custos correntes de funcionamento destas entidades e/ou da mobilização acrescida de recursos subaproveitados como resultado direto e imediato da implementação destas operações (52% e 49%, respetivamente).
- 119 Apesar deste quadro de alcance diferenciado das dimensões que objetivam o resultado inicial esperado, os EC's analisados permitem reunir evidências robustas que apontam para a materialização de contributos efetivos na generalidade dessas dimensões, as quais – também de forma diferenciada face aos resultados do Inquérito aos Beneficiários – encontram suporte sólido nos dois pressupostos assumidos pela TdP (Figura 6 e Anexo II).

⁷⁰ A análise mais detalhada da adequação da bateria de indicadores adotada e do grau de cumprimento das metas fixadas encontra-se exposta na resposta à QA5.

FIGURA 6 – VALIDAÇÃO DA TEORIA DA PROGRAMAÇÃO A PARTIR DOS ESTUDOS DE CASO



FONTE: ANÁLISE DA EQUIPA DE AVALIAÇÃO (CF. ANEXO II)

- 120 Com efeito, e no que respeita ao primeiro pressuposto admitido ('são adotados novos formatos/modelos organizativos e/ou de estruturação da atividade'), parece correto deduzir a partir da informação recolhida através do Inquérito aos Beneficiários que uma parcela maioritária das operações aprovadas não visaram nem terão sido acompanhadas pela introdução de alterações significativas ao modelo estrutural de organização das entidades beneficiárias, dado que só 35% dos respondentes reconheceu expressamente a importância deste tipo de alterações para o sucesso das intervenções nem/ou como um fator explicativo dos resultados alcançados. Por outro lado, e face à menor relevância que perto de metade (44%) das entidades respondentes atribuíram à necessidade de alteração estrutural dos processos-chave da sua atividade (paradoxal perante a aludida centragem das operações na reengenharia de processos internos), afigura-se plausível retomar a possibilidade de que, em muitos casos, possa ter existido alguma prevalência da lógica de desmaterialização de processos existentes sobre a lógica de redesenho/otimização desses mesmos processos. Apesar desta perspetiva mais global, existem evidências aportadas pelos EC's realizados – alguns dos quais com relevância financeira muito significativa – que validam a relevância deste pressuposto.

ESTUDO DE CASO C1: CSC@UC – CENTRO DE SERVIÇOS COMUNS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

O projeto CSC@UC visou implementar um novo modelo organizativo e de estruturação funcional que se traduziu numa alteração profunda da relação da Administração da Universidade de Coimbra [UC] com as suas Unidades Orgânicas e serviços, produzindo um contributo direto para a racionalização/concentração de estruturas e recursos no ecossistema institucional desta Universidade. Com a constituição do CSC@UC foi possível concentrar um leque amplo de serviços não-core da UC e adotar uma perspetiva centralizada na sua gestão, permitindo eliminar serviços dispersos (até geograficamente) que operavam sem procedimentos internos definidos e com claras limitações em termos de eficiência. Para além desta dimensão organizacional, o projeto incluiu a adoção/desenvolvimento de uma ferramenta de suporte ao funcionamento do CSC@UC e à sua relação com as várias Unidades Orgânicas da UC (plataforma/portal LUGUS), a qual foi decisiva para viabilizar a implementação de um sistema de gestão único nas áreas dos recursos humanos, académica, de aprovisionamento, logística, património, financeira, edificado, segurança e ambiente, sistemas e infraestruturas de informação e comunicação, apoio e promoção da investigação e projetos e atividades.

FONTE: FICHA DO ESTUDO DE CASO C1 | CSC@UC – CENTRO DE SERVIÇOS COMUNS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

- 121 Esta *dissonância* apresenta-se bem mais mitigada no caso do segundo pressuposto admitido ('são adotadas novas abordagens, métodos e/ou ferramentas de gestão'), verificando-se uma convergência bastante expressiva das entidades respondentes ao Inquérito e dos EC's em torno do papel que a adoção de novas abordagens, métodos e/ou ferramentas de gestão assumiu enquanto condição necessária para o sucesso das intervenções e/ou como fator explicativo dos resultados alcançados. Deve ter-se presente, a este respeito, que a adoção/aperfeiçoamento de instrumentos de suporte à gestão foi precisamente referenciada por mais de metade das entidades respondentes como uma componente-chave das operações aprovadas, robustecendo assim a confirmação global deste pressuposto da TdP.

Domínio de Intervenção D: Qualificação do Capital Humano da Administração Pública

- 122 A intervenção do QREN e do PT2020 neste Domínio de Intervenção encontra suporte numa carteira de 1.153 operações com um custo elegível total de 83,5 milhões de euros (i.e. 48% do total de operações apoiadas e 8% do seu custo elegível total), a que acresce ainda um conjunto residual de 5 operações executadas no âmbito do QREN ao abrigo do mecanismo de *cross-funding* que incorporaram uma componente específica de formação profissional com um custo estimado de 0,6 milhões de euros (i.e. 3% do seu custo global, que totalizou 20,5 milhões de euros) (Quadro 10). A concentração de mais de 90% das operações apoiadas (em número e valor) no QREN e o facto do PT2020 não exibir ainda operações concluídas refletem bem as dificuldades (e, porventura, a menor aposta) deste

último período de programação na operacionalização deste Domínio de Intervenção, condicionando também a apreciação da sua eficácia e, sobretudo, do seu impacto.

- 123 Do ponto de vista da programação, interessa ter presente que tanto o QREN como – e sobretudo – o PT2020 procuraram privilegiar o financiamento de intervenções de formação profissional diretamente associadas (ou mesmo *acopladas*) a projetos concretos de modernização da AP, distanciando-se assim de uma abordagem mais lata e transversal de resposta a necessidades e desafios mais gerais de qualificação dos recursos humanos da AP. Apesar desta intenção (e da inerente seletividade quanto ao tipo de intervenções a apoiar), pode afirmar-se que foi esta abordagem mais *extensiva* que se veio a revelar preponderante no QREN, fruto também do modelo de operacionalização adotado. Com exceção das 5 operações do QREN executadas em regime de *cross-funding* e de 23 operações do PT2020 aprovadas no contexto das designadas *operações multi-Fundo* (com um custo associado de 1,1 milhões de euros complementares de operações financiadas através do FEDER), todas as restantes 1.130 operações com enquadramento neste Domínio de Intervenção e que representam um custo total de 82,4 milhões de euros foram apresentadas de forma *autónoma*. Apesar de não se dispor de elementos dos sistemas de informação dos FEEI que permitam estabelecer qualquer associação direta destas operações com os restantes Domínios, verifica-se a partir dos resultados do Inquérito aos Beneficiários que mais de metade das entidades respondentes com operações financiadas no âmbito dos Domínios A, B e C declararam que estas foram acompanhadas por intervenções de formação profissional (58%, 55% e 56%, respetivamente), não obstante a proporção dos casos em que tal sucedeu com apoio financeiro do QREN e/ou do PT2020 ser substancialmente mais reduzida (38%, 32% e 25%, respetivamente) (Quadro 11 e Quadros I.12, J.3 e K.5 do Anexo I).

QUADRO 11 – GRAU DE ASSOCIAÇÃO DA COMPONENTE FORMATIVA A PROJETOS DE MODERNIZAÇÃO E CAPACITAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FINANCIADOS PELO QREN E/OU PT2020

	Sim	Sim com financiamento QREN e/ou PT2020	Sim sem financiamento QREN e/ou PT2020
Os projetos financiados através do QREN e/ou do PT2020 com enquadramento no Domínio de Intervenção A integraram e/ou foram acompanhados por atuações complementares ao nível da formação profissional dos recursos humanos da entidade?	58%	38%	36%
Os projetos financiados através do QREN e/ou do PT2020 com enquadramento no Domínio de Intervenção B integraram e/ou foram acompanhados por atuações complementares ao nível da formação profissional dos recursos humanos da entidade?	55%	32%	36%
Os projetos financiados através do QREN e/ou do PT2020 com enquadramento no Domínio de Intervenção C integraram e/ou foram acompanhados por atuações complementares ao nível da formação profissional dos recursos humanos da entidade?	56%	25%	44%

FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS

- 124 De acordo com a TdP que serve de suporte a esta Avaliação, o resultado inicial esperado por via da concretização deste conjunto de operações deveria traduzir-se na aquisição/reforço de competências profissionais pelos recursos humanos da AP. O levantamento realizado pela Equipa de Avaliação revela, contudo, que a bateria de indicadores constante dos documentos de programação dos PO's do QREN que apoiaram este tipo de intervenções não permite medir este resultado e que, no caso dos PO's do PT2020, o indicador correspondente ('trabalhadores em funções públicas que se consideram mais aptos após a frequência da formação') não foi ainda calculado/divulgado; por esta razão, e porque não se identificam outras fontes de informação capazes de suprir esta lacuna, tomam-se aqui como referência as respostas obtidas através do Inquérito aos Beneficiários⁷¹.
- 125 Assim, e de acordo com esta fonte, interessa realçar a forte convergência em torno da existência de um contributo direto (efetivo ou esperado) claramente positivo das operações apoiadas para o alcance deste resultado inicial, patente no facto de 72% das entidades respondentes considerarem que o nível de aprendizagem dos formandos no âmbito da formação financiada frequentada se situou generalizadamente (19%) ou maioritariamente (54%) acima ou em linha com os objetivos/expectativas existentes (cf. Quadro L.18 do Anexo I). De forma a aquilatar a robustez das respostas obtidas, vale a pena referir que:
- apenas 56% das entidades respondentes declara possuir de instrumentos formais e práticas sistemáticas de avaliação das aprendizagens dos formandos (valor bastante superior àquele que foi apurado pelo INA para a AP Central em 2017); dentro das entidades nesta situação, 68% considera que o nível de aprendizagem dos

⁷¹ A análise mais detalhada da adequação da bateria de indicadores adotada e do grau de cumprimento das metas fixadas encontra-se exposta na resposta à QA5.

formandos no âmbito da formação financiada se situou generalizada ou maioritariamente acima ou em linha com os objetivos/expectativas existentes, enquanto que nos casos em que tal não sucede esse valor é de 76%;

- apenas 30% das entidades respondentes com ações formativas financiadas já concluídas declara ter procedido à avaliação das aprendizagens adquiridas pelos formandos em todas as ações, sendo a proporção daquelas que o fizeram para pelo menos metade das ações realizadas de 55%; em contraponto, 29% declara não ter procedido a essa avaliação para nenhuma das ações realizadas e 17% só o fez para menos de metade das ações.

- 126 Estes elementos apontam para a necessidade de se encarar as respostas obtidas com especial cautela, dado que só parcialmente assentam em informação suportada em instrumentos formais e práticas sistemáticas de avaliação por parte das entidades respondentes, diferenciando-se assim da realidade observada nos 5 EC's realizados (onde a avaliação das aprendizagens corresponde a uma prática mais consolidada) (Figura 7). Tal situação – que transcende esta Avaliação – deve motivar uma reflexão mais aprofundada por parte dos *stakeholders* relevantes, uma vez que a obrigatoriedade de avaliação da formação profissional na AP em função dos objetivos de cada ação formativa e também do desempenho profissional e dos resultados nas organizações está legalmente prevista (pelo menos) desde 1998, tendo sido reconfirmada (e mesmo reforçada) através da revisão legislativa operada em 2016.
- 127 Sem prejuízo destas reservas, foi possível confirmar globalmente (i.e. por via do Inquérito aos Beneficiários) e também nos EC's realizados a verificação dos dois pressupostos assumidos na TdP como condições potenciadoras do alcance do resultado inicial visado.

A AVALIAÇÃO DAS APRENDIZAGENS DOS FORMANDOS NOS ESTUDOS DE CASO REALIZADOS

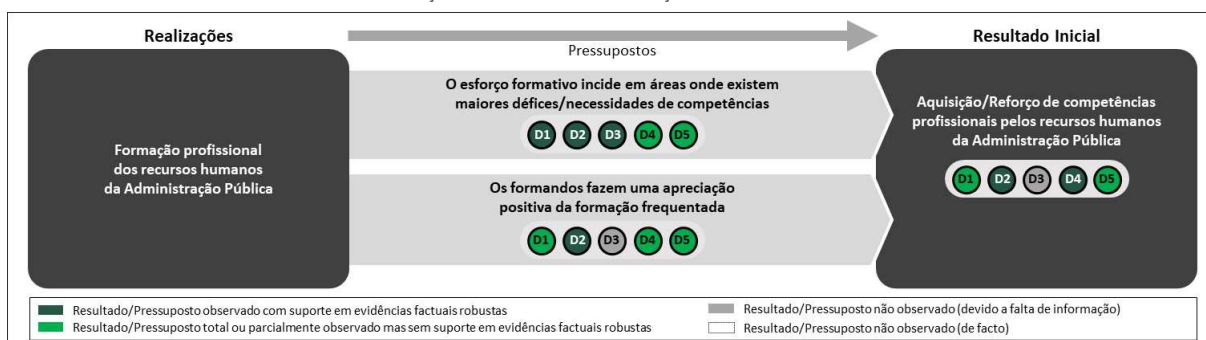
As entidades promotoras das intervenções formativas abrangidas nos 5 EC's realizados referem que realizaram de forma regular avaliações de satisfação com a formação (através de questionário aos formandos) e avaliações das aprendizagens dos formandos (através de instrumentos como questionários, testes, formulários, etc.) no final da ação ou dos módulos de formação; todavia, apenas foi possível recolher evidências dos resultados dessa avaliação num dos EC's realizados (ver infra). Das quatro entidades alvo de EC, apenas duas revelam que adotam metodologias de acompanhamento e avaliação da formação que abrangem todo o ciclo formativo (AMA e Câmara Municipal de Mafra), o que evidencia (i) que as práticas de avaliação da formação não são ainda uma prática generalizada (circunscrevendo-se frequentemente a metodologias de avaliação da reação e, no caso dos EC's, também de avaliação das aprendizagens) e (ii) a ausência de uma abordagem estratégica à gestão da formação (i.e. capaz de posicionar a formação no centro da estratégia de desenvolvimento de recursos humanos em alinhamento com os planos de desenvolvimento organizacional).

O CASO DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAFRA (ESTUDO DE CASO D1)

A implementação do plano de formação contribuiu para aquisição/reforço de competências profissionais de 775 trabalhadores nas áreas identificadas no diagnóstico de necessidades de formação. O acompanhamento e avaliação da formação realizada – da responsabilidade da entidade formadora externa – abrangeu todo o ciclo formativo, permitindo recolher informação sobre (i) a satisfação dos formandos, (ii) a qualidade do processo formativo (durante a formação), (iii) as aprendizagens realizadas pelos formandos (durante a formação), (iv) a transferência das aprendizagens realizadas pelos formandos (ativos) para o contexto de trabalho (após a formação) e (v) a melhoria da qualidade do desempenho profissional após a formação. No que se refere à avaliação das aprendizagens, os resultados alcançados revelam que os formandos obtiveram classificações muito positivas (a média global de todos os cursos e ações é superior a 17 valores). De acordo com a informação recolhida, os colaboradores reforçaram as suas competências nas áreas formativas frequentadas e melhoraram a sua postura a nível socioprofissional.

FONTE: FICHAS DOS ESTUDOS DE CASO D1, D2, D3, D4 E D5

FIGURA 7 – VALIDAÇÃO DA TEORIA DA PROGRAMAÇÃO A PARTIR DOS ESTUDOS DE CASO



FONTE: ANÁLISE DA EQUIPA DE AVALIAÇÃO (CF. ANEXO II)

- 128 Relativamente ao primeiro pressuposto admitido ('o esforço formativo incide em áreas onde existem maiores défices/necessidades de competências'), é importante começar por assinalar que a quase totalidade das entidades respondentes declarou dispor de instrumentos formais e práticas regulares de identificação de necessidades de formação (94%, das quais 57% com periodicidade anual, cf. Quadro L.6 do Anexo I) e de planeamento/programação da formação (89%, das quais 66% com periodicidade anual, cf. Quadro L.7 do Anexo

l), indicadores que sinalizam robustez destas etapas basilares do ciclo de gestão da formação e que se apresentam acima dos valores apurados pelo INA para a AP Central em 2017. Apesar de não se dispor de informação quanto à qualidade destes exercícios, 93% das entidades respondentes avaliam de forma positiva – a exemplo do que foi constatado nos EC's realizados – o contributo das ações formativas realizadas com recurso a financiamento comunitário para fazer face aos principais défices/necessidades de competências identificados (cf. Quadro L.11 do Anexo I), sendo também de realçar o elevado alinhamento observado entre as áreas de educação-formação onde se concentrou o esforço formativo financiado através do QREN (ciências empresariais, direito, informática, etc.) e as áreas/domínios prioritários de formação identificados nos referenciais regulamentares adotados.

A AFERIÇÃO DAS NECESSIDADES DE FORMAÇÃO NOS ESTUDOS DE CASO REALIZADOS

As entidades promotoras das intervenções formativas abrangidas nos 5 EC's realizados referem que realizam regularmente diagnósticos de necessidades de formação através da mobilização de metodologias participativas (entrevistas, inquéritos, reuniões, etc.) que resultam na elaboração dos respetivos planos de formação. Estas práticas foram adotadas em 4 dos EC's; a única exceção correspondeu ao projeto Atendimento Presencial e Multicanal da AMA, o que é justificado pelo facto dos formandos dos cursos de capacitação de Mediadores nos Espaços Cidadão não serem funcionários internos desta entidade.

O CASO DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAFRA (ESTUDO DE CASO D1)

O diagnóstico de necessidades de formação foi elaborado com recurso a um conjunto de instrumentos e metodologias participativas, com destaque para entrevistas, inquéritos, observação, ficheiros de pessoal e organograma dos serviços municipais (ver detalhe na Ficha de EC). Os resultados deste diagnóstico conduziram à elaboração de um plano de formação que contemplava 50 cursos de formação em áreas diretamente relacionadas com as áreas profissionais dos trabalhadores e que respondiam a necessidades ou lacunas identificadas a nível individual e a nível organizacional. É importante assinalar que a prática de levantamento estruturado de necessidades formativas já existia anteriormente à realização do projeto (2012), integrando o conjunto de processos do Sistema de Gestão da Qualidade que Município viu certificado em 2008.

FONTE: FICHAS DOS ESTUDOS DE CASO D1, D2, D3, D4 E D5

- 129 Quanto ao segundo pressuposto ('os formandos fazem uma apreciação positiva da formação frequentada'), verifica-se que 93% (cf. Quadro L.15 do Anexo I) das entidades respondentes declarou que o nível de satisfação dos formandos com a frequência das ações formativas realizadas com recurso a financiamento comunitário foi muito positivo (51%) ou maioritariamente positivo (43%). É relevante assinalar, a este respeito, que 82% destas entidades declarou dispor de instrumentos formais e práticas regulares de avaliação da satisfação dos formandos com a formação frequentada (cf. Quadro L.13 do Anexo I, valor bastante superior àquele que foi apurado pelo INA para a AP Central em 2017) e que 74% afirmou ter procedido a essa avaliação em todas as ações formativas realizadas com financiamento comunitário (cf. Quadro L.14 do Anexo I), sugerindo assim uma possibilidade forte dessa apreciação estar suportada em informação factual. Este pressuposto foi também observado em todos os EC's realizados, embora apenas num deles (EC:D2) tenha sido possível confirmar o grau de satisfação dos formandos com base em evidência factual fornecida à Equipa de Avaliação.

5.4. IMPACTO E SUSTENTABILIDADE

QA4

O QREN e o PT2020 conseguiram produzir/gerar contributos significativos e duradouros para o alcance dos objetivos da política pública de modernização e capacitação da Administração Pública?

A análise realizada mostra que as operações apoiadas pelo QREN e pelo PT2020 permitiram/permitirão gerar contributos significativos e estruturantes para o alcance dos grandes objetivos prosseguidos pela política pública de M&CAP, designadamente a melhoria da eficiência dos serviços da AP e a redução dos custos públicos de contexto para os Cidadãos e as Empresas: no primeiro caso, esses contributos materializam-se predominantemente ao nível do aumento da produtividade e da utilização mais racional dos recursos disponíveis na AP, sendo bem menos expressivo sobre a redução dos seus custos de funcionamento e, sobretudo, do volume de recursos humanos mobilizados (i.e. expressam-se mais no plano do *fazer mais e/ou melhor* do que no plano do *fazer com menos*); no segundo caso, por seu turno, esses contributos materializam-se ao nível do aumento da rapidez e da efetividade dos serviços prestados aos utilizadores finais, sendo menos expressivo – mas ainda assim relevante – nas dimensões relacionadas quer com a simplificação da carga burocrática imposta aos utilizadores, quer, sobretudo, com a redução da necessidade de interação dos utilizadores com a AP (i.e. expressam-se mais no plano da *melhoria do desempenho operacional dos serviços prestados* do que no plano da *transformação da forma e da intensidade com que os Cidadãos e Empresas interagem com a AP*). De acordo com a análise realizada, o carácter mais ou menos duradouro destes contributos parece estar sobretudo dependente de fatores *endógenos* às entidades promotoras das operações apoiadas (alteração de prioridades de gestão política/organizacional, restrições de natureza orçamental e técnica, etc.), sendo de assinalar uma distribuição bastante assimétrica ao nível do grau de exposição destas entidades a este tipo de fatores.

Perspetiva Global

- 130 A análise do impacto da intervenção do QREN e do PT2020 no âmbito da promoção da M&CAP foi conduzida com base no referencial proporcionado pela TdP que serve de suporte a esta Avaliação, tendo presente a análise de eficácia anteriormente apresentada (cf. Capítulo 5.3) e assumindo como foco os *blocos* da TdP relativos aos resultados intermédios e aos resultados finais. No caso dos resultados intermédios, a apresentação dos aspetos-chave que foram apurados é feita separadamente para cada um dos Domínios de Intervenção elencados na TdP e na continuidade dos elementos já expostos na QA3, sendo que no caso dos resultados finais essa análise é exposta de forma conjunta; pela sua natureza, a apreciação da sustentabilidade dos resultados alcançados e/ou esperados é apresentada no final e também efetuada de forma conjunta.
- 131 A exemplo da opção seguida na resposta à QA3, os elementos apresentados pretendem destacar os aspetos-chave resultantes da análise do impacto que foi realizada para cada um dos Domínios de Intervenção do QREN e do PT2020 elencados na TdP, remetendo-se o seu suporte descritivo e analítico mais extensivo para os Capítulos D a G do Anexo I deste Relatório e os Estudos de Caso [EC's] apresentados no Anexo II.

Impacto sobre o grau de satisfação dos utilizadores de serviços públicos

- 132 A TdP que serve de suporte a esta Avaliação posiciona a melhoria do grau de satisfação dos utilizadores de serviços públicos como resultado intermédio esperado da ação do QREN e do PT2020 no Domínio de Intervenção A (Adoção de Novos Modelos e Soluções de Distribuição de Serviços Públicos). Este é um tipo de impacto cuja análise não encontra suporte na bateria de indicadores constante dos documentos de programação dos PO's do QREN e do PT2020 nem na informação produzida pelo Sistema Estatístico Nacional, impondo consequentemente um recurso mais intenso às fontes de informação primária ativadas nesta Avaliação (e.g. Inquérito aos Beneficiários, Inquérito à População Residente e EC's) e, sempre que possível/viável ou pertinente, a informação própria e específica de alguns prestadores de serviços públicos com maior relevância.
- 133 Assim, e tendo por base os resultados do Inquérito à População Residente (cf. Anexo H do Anexo I), verifica-se que o nível de satisfação global expresso pelos inquiridos em relação aos serviços públicos em função da sua experiência de utilização se situou em 3,66 pontos (numa escala de 1-Muito insatisfeito a 6-Muito satisfeito), valor que se posiciona pouco acima do limiar da positividade⁷². De forma mais detalhada, interessa referir que:
- as dimensões onde o nível de satisfação está acima deste valor global correspondem à qualidade da informação disponibilizada nos locais de atendimento e/ou sítios eletrónicos das entidades (4,05 pontos), capacidade de esclarecimento de dúvidas e questões (3,99 pontos) e capacidade de resolução de problemas (3,92 pontos);
 - as dimensões onde o nível de satisfação está abaixo deste valor global correspondem ao grau de complexidade e burocracia (3,20 pontos), tempo de espera para atendimento (3,28 pontos) e tempo de resolução dos processos (3,53 pontos).
- 134 A aferição desta variável na ótica das entidades beneficiárias evidencia uma apreciação tendencialmente mais positiva do que aquela que resultou do Inquérito à População Residente, bem patente no facto de 98% (cf. Quadro I.22 do Anexo I) das entidades respondentes ao Inquérito aos Beneficiários considerar que o impacto dos projetos desenvolvidos e já concluídos na melhoria do nível de satisfação dos utilizadores é muito positivo (75%) ou maioritariamente positivo (23%). A interpretação deste diferencial não pode ignorar o risco de enviesamento que muitas vezes caracteriza as respostas obtidas por esta via, acentuado neste caso pelo facto de somente metade (53%) das entidades respondentes ter declarado proceder à recolha regular e sistemática de informação capaz de aferir objetivamente o grau de satisfação dos utilizadores⁷³. As poucas estatísticas oficiais disponíveis⁷⁴ reforçam a constatação de que subsiste um importante défice ao nível da adoção de práticas regulares e sistemáticas de avaliação da satisfação dos utilizadores dos serviços da AP, limitando a possibilidade de avaliação deste resultado à base de evidência necessariamente escassa e parcelar proporcionada por um número ainda limitado (mas que se supõe

⁷² É pertinente referir que, de acordo com uma sondagem recente do ICS|ISCTE (Novembro de 2021) junto duma amostra representativa da população portuguesa, só 21% dos respondentes acha que a qualidade dos serviços públicos vai melhorar ao longo dos próximos 10 anos (2030); em contraponto, 39% entende que essa qualidade vai piorar.

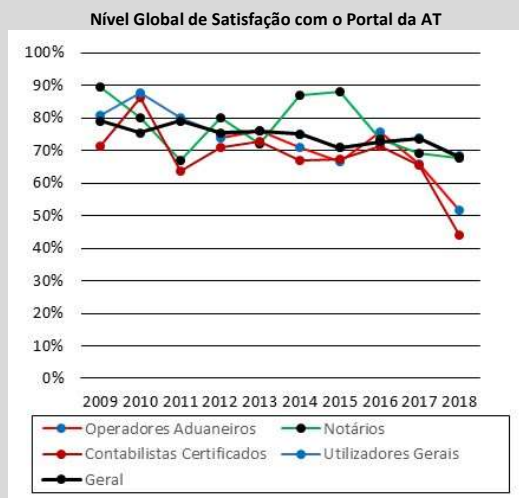
⁷³ As respostas dadas por este segmento de entidades (i.e. que declara proceder à recolha regular e sistemática de informação capaz de aferir objetivamente o grau de satisfação dos utilizadores) são praticamente iguais às registadas para o conjunto das entidades respondentes: 72% apontam para um impacto muito positivo e 24% para um impacto maioritariamente positivo.

⁷⁴ De acordo com o último Inquérito à Utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, referente a 2020, a proporção de entidades cujos *websites* disponibilizam funcionalidades de suporte à aferição do grau de satisfação dos utilizadores é de somente 32% no caso dos organismos da AP Central, 16% no caso dos organismos da AP Regional dos Açores, 23% no caso dos organismos da AP Regional da Madeira e 31% no caso dos organismos da AP Local (Câmaras Municipais).

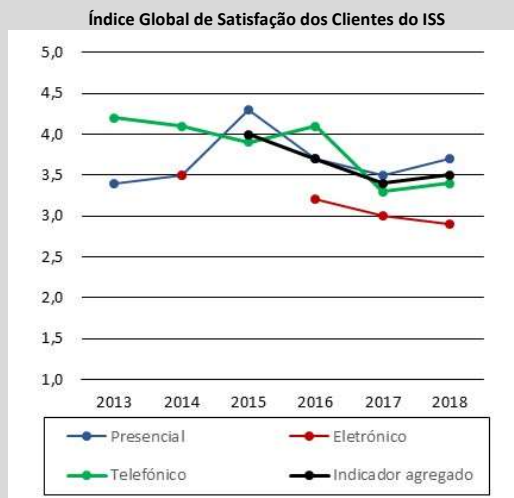
crecente) de entidades públicas; realça-se, a este respeito, que os EC's realizados não proporcionaram evidência relevante para aferir este resultado, tanto por não existir ou ser insuficiente a informação detida pelas entidades beneficiárias como por estas não a terem fornecido em tempo útil à Equipa de Avaliação (Figura 8).

AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL: DOIS EXEMPLOS DE AVALIAÇÃO DA SATISFAÇÃO DOS UTILIZADORES DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A Autoridade Tributária e Aduaneira [AT] e o Instituto da Segurança Social [ISS] constituem entidades nucleares da oferta de serviços públicos em Portugal, destacando-se também por corresponderem a dois exemplos onde têm vindo a ser sistematicamente adotadas práticas de avaliação da satisfação dos seus utilizadores. Em ambos os casos são aplicados desde há vários anos inquéritos regulares que visam medir a satisfação dos seus utilizadores, funcionando os seus resultados como um elemento de apoio à gestão e também de prestação pública de contas. Estes resultados evidenciam níveis de satisfação claramente positivos; contudo, não é possível extrair a conclusão – com relevância para a presente Avaliação - de que tenha havido um aumento da satisfação dos seus utilizadores nos períodos reportados.



Nota: este indicador traduz a % de respostas 'Bom' e 'Muito bom' obtidas numa escala de 5 níveis ('Muito mau', 'Mau', 'Razoável', 'Bom' e 'Muito bom')



Nota: este indicador traduz a pontuação média das respostas obtidas numa escala de 5 níveis (de '1-Completamente insatisfeito' a '5-Completamente satisfeito')

FONTE: AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA E INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL

FIGURA 8 – VALIDAÇÃO DA TEORIA DA PROGRAMAÇÃO A PARTIR DOS ESTUDOS DE CASO



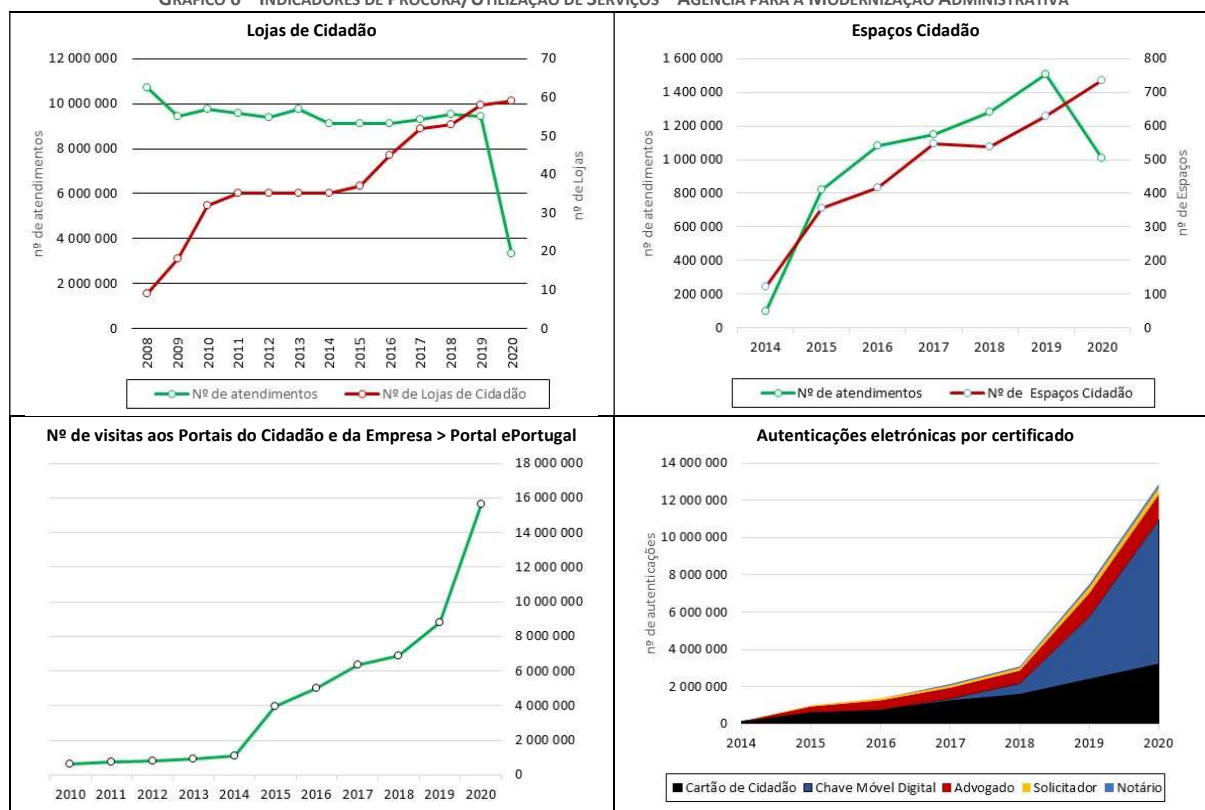
FONTE: ANÁLISE DA EQUIPA DE AVALIAÇÃO (CF. ANEXO II)

- 135 A forma como as entidades respondentes ao Inquérito se posicionaram em relação aos pressupostos que a TdP assumia como necessários para materializar o resultado intermédio visado revela-se igualmente útil para interpretar estas diferenças.
- 136 Com efeito, e no que respeita ao primeiro pressuposto admitido ('os canais criados/intervencionados apresentam um elevado desempenho operacional'), verifica-se que uma maioria muito expressiva das entidades respondentes avalia o desempenho alcançado em variáveis como o tempo médio de espera para atendimento, o tempo médio de atendimento e o nível de disponibilidade dos sistemas tecnológicos de suporte atendimento como muito positivo (57%, 66% e 64%, respetivamente, cf. Quadro I.21 do Anexo I) ou medianamente positivo (27%, 19% e 31%, respetivamente), sendo claramente minoritária a proporção daquelas que o reputam como muito variável/diferenciado ou mesmo negativo; é relevante assinalar, no entanto, que é igualmente minoritária a proporção de entidades respondentes que procedem de forma regular e sistemática à recolha e tratamento de informação relacionada com o tempo de espera dos utilizadores (38%), o tempo de atendimento (27%) e o nível de disponibilidade dos sistemas tecnológicos de suporte (23%) (cf. Quadro I.18 do Anexo I), sugerindo assim que, em muitos casos, a (auto)apreciação realizada não terá suporte em instrumentos de medida e avaliação

suficientemente robustos e objetivos. Esta constatação é corroborada pelos EC's realizados neste Domínio de Intervenção, que não permitiram recolher evidências suficientes para validar o pressuposto em apreço.

- 137 Relativamente ao segundo pressuposto admitido ('existe uma adesão expressiva aos canais de atendimento criados/intervencionados'), por seu turno, verifica-se que é também maioritária (cf. Quadro I.21 do Anexo I) a proporção de entidades beneficiárias que aponta níveis de adesão muito positivos (67%) ou medianamente positivos (21%), embora neste caso seja declarada a existência de informação recolhida e tratada de forma regular e sistemática (i.e. contagem do número de utilizadores/atendimentos) por parte de 85% das entidades respondentes. Também aqui, a base de evidência factual disponível para confirmar a verificação deste pressuposto apresenta-se bastante escassa e parcelar, exibindo resultados que não o permitem confirmar de forma categórica (o que sucede igualmente nos EC's). No caso do canal presencial, cuja proeminência é ainda largamente resultante do reduzido grau de proficiência digital e/ou da persistência de hábitos/preferências de uma parcela muito expressiva da população portuguesa, é particularmente ilustrativa a estagnação do volume global de procura efetiva das Lojas de Cidadão num contexto de acentuada expansão da sua rede (fortemente tributária do apoio dos FEEL e que o novo Plano de Recuperação e Resiliência prevê entretanto ampliar)⁷⁵, sobretudo porque coexiste com uma trajetória de crescimento acentuado da procura dirigida à rede – também ela crescente (e igualmente apoiada pelos FEEL) – de Espaços Cidadão (vd. Gráfico 6 e EC:A1).

GRÁFICO 6 – INDICADORES DE PROCURA/UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS – AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA



NOTA: A INTERPRETAÇÃO DOS DADOS RELATIVOS A 2020 DEVE TER PRESENTE O CONTEXTO PANDÉMICO ASSOCIADO À COVID-19

FONTE: AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

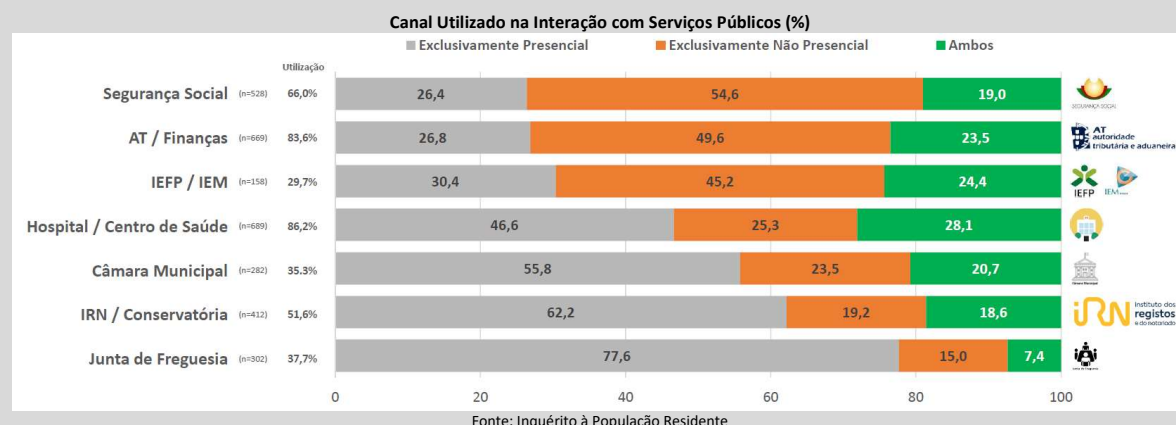
- 138 No caso do canal eletrónico, por seu turno, a medição da adesão por parte dos utilizadores – quando existe – é dificultada pelas metodologias mobilizadas no seu cálculo, muito heterogéneas e nem sempre representativas; acresce, com relevância para a presente Avaliação, que a validação do pressuposto em análise não pode também ignorar que a adesão ao canal eletrónico é também limitada pelo peso dos hábitos/preferências dos utilizadores

⁷⁵ Para a compreensão da estagnação observada a nível nacional importa referir a diminuição expressiva e consistente do número de atendimentos nas Lojas dos concelhos de Lisboa e do Porto, que representavam 47% dos atendimentos em 2008 (i.e. cerca de 5 milhões) e somente 24% em 2018 (i.e. cerca de 2,3 milhões), trajetória que poderá ter a sua explicação em fatores como a transferência de utilizadores para o canal eletrónico (dado tratar-se de uma população mais qualificada e com maior proficiência digital) ou a intensificação de constrangimentos do lado da oferta. Esta última situação encontra suporte em indicadores como a taxa de desistência nos atendimentos (estabilizada em cerca de 14% da procura total nos anos de 2013 a 2019), o tempo médio de espera para atendimento (agravado para 21 minutos em 2019) ou o número de encerramentos antecipados através do cancelamento da dispensa de senhas de atendimento (que aumentou 42% no período 2016-2017, 7% no período 2017-2018 e 11% no período 2018-2019).

(que normalmente privilegiam o canal presencial) e do respetivo grau de proficiência digital (que condiciona o uso com autonomia do canal eletrónico). A referência ilustrativa proporcionada pelo número de visitas ao Portal 'ePortugal' e o número de autenticações eletrónicas fornecidas pela AMA permite sustentar a ideia de que a observação de níveis significativos de adesão ao canal eletrónico constitui um fenómeno ainda muito recente (desconhecendo-se o rumo futuro do *boom* despoletado na sequência da recente crise pandémica)⁷⁶, não devendo igualmente ignorar-se que este processo de transferência exigiu investimentos prévios muito significativos (com contributo efetivo do QREN e do PT2020) ao nível do desenvolvimento da oferta de serviços disponibilizada através deste canal.

AS PREFERÊNCIAS E OS HÁBITOS DA POPULAÇÃO PORTUGUESA NA INTERAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Inquérito à População Residente realizado no âmbito desta Avaliação (cf. Capítulo H do Anexo I) mostra que o canal presencial continua a ser aquele que continua a recolher maior preferência por parte dos inquiridos (55% do total), embora os canais não presenciais assumam já uma expressão relativa significativa e que se admite crescente (36% do total); para a parcela remanescente (10%), o canal preferencial é determinado pela natureza e/ou complexidade do assunto a tratar. Estes são dados consistentes com a informação produzida pelo Instituto Nacional de Estatística relativamente ao indicador “proporção de indivíduos com idade entre 16 e 74 anos que preencheram e enviaram pela Internet formulários oficiais para organismos públicos para fins privados nos últimos 12 meses”, que apresentou o valor de 34% em 2020 (contra somente 14% em 2008; em 2019, ano anterior à pandemia, esse valor era de 30%).



Nesta análise deve também ter-se presente a existência de diferenciações muito significativas dentro da população inquirida que não podem ser ignoradas na interpretação das preferências expressas, com destaque para aquelas que poderão condicionar um recurso mais expressivo ao canal digital. Tendo novamente como referência os dados do Inquérito à População Residente, verifica-se que:

- a proporção de inquiridos que prefere utilizar o canal eletrónico na relação com a AP é de 46% no escalão etário 19-30 anos e de 25% no escalão etário 60 e + anos; essa proporção é, respetivamente, de 45% e 67% no caso daqueles que preferem utilizar o canal presencial (i.e. a idade é um fator explicativo das diferenças em apreço);
- a proporção de inquiridos que prefere utilizar o canal eletrónico na relação com a AP é de 49% para aqueles que possuem formação superior universitária, 35% para aqueles que possuem o 12º ano de escolaridade, 22% para aqueles que possuem o 9º ano de escolaridade e 8% para aqueles que possuem o 4º ano de escolaridade; essa proporção é, respetivamente, de 40%, 54%, 67% e 89% no caso daqueles que preferem utilizar o canal presencial (i.e. o nível de habilitações é um fator explicativo das diferenças em apreço).

Estes números não igualmente ignorar o grau de literacia digital da população portuguesa. De acordo com dados do Instituto Nacional de Estatística de 2019, apenas 52% da população com idade entre 16 e 74 anos possuía competências digitais ao nível básico ou superior; este valor era de 80% no escalão etário 25-34 anos e de somente 29% e 13% nos escalões etários 55-64 e 65-74 anos, respetivamente.

Impacto sobre a produtividade e responsividade da Administração Pública

139 A TdP que serve de suporte a esta Avaliação posiciona a melhoria da produtividade e da responsividade da AP como resultado intermédio esperado da ação do QREN e do PT2020 no Domínio de Intervenção B (Apetreçamento Tecnológico para a Transformação Digital da Administração Pública). Este é um tipo de impacto cuja análise não encontra suporte na bateria de indicadores constante dos documentos de programação dos PO's do QREN e do PT2020 e onde a própria informação produzida pelo Sistema Estatístico Nacional ou outras fontes oficiais é extremamente limitada, impondo conseqüentemente um recurso mais intenso às fontes de informação primária ativadas nesta Avaliação (com destaque para o Inquérito aos Beneficiários e os EC's).

140 Assim, e tendo por base os resultados do Inquérito aos Beneficiários (cf. Quadro J.18 do Anexo I), verifica-se que as entidades respondentes expressaram uma valorização relativamente contida do impacto efetivamente produzido pelos projetos já concluídos/em funcionamento, o que sugere alguma mitigação do risco de

⁷⁶ Exceto em casos onde, normalmente por opção política, este é praticamente o único canal disponível para interagir com a AP, como sucede com a entrega de declarações de rendimentos junto da Autoridade Tributária ou de vários serviços da Segurança Social.

enviesamento que muitas vezes caracteriza as respostas obtidas por esta via. Para esta mitigação contribui também a existência de uma diferenciação clara da valorização atribuída às diferentes dimensões de impacto analisadas, importando aqui realçar que:

- as dimensões onde o impacto dos projetos foi maior correspondem à redução do tempo médio de execução de tarefas administrativas de suporte à atividade (patente em 91% das respostas obtidas) e à redução do tempo médio de resolução de processos dos utilizadores de serviços (83%), assim como ao aumento do grau de personalização dos serviços prestados aos utilizadores (76%);
- a dimensão onde o impacto dos projetos foi menor corresponde à redução da despesa com pessoal (23%), sendo de referir a relativa contenção que também caracterizou as respostas relativas à magnitude do impacto sobre a redução de custos correntes de funcionamento (não incluindo a despesa com pessoal) (61%);
- o impacto dos projetos sobre a redução da necessidade de entrega de documentação já existente na AP por parte dos utilizadores de serviços (princípio *only once*) também se apresenta limitado, embora com uma diferença expressiva entre aquilo que é a informação já existente na própria entidade (70%, i.e. com impacto mais forte) e a informação já existentes noutros organismos da AP (44%, i.e. com impacto mais fraco).

141 Estes elementos apontam para a existência de um impacto relevante dos projetos de adoção/utilização de tecnologias digitais já concluídos/em funcionamento ao nível do aumento da produtividade e responsividade da AP, sugerindo que se está a *produzir mais com os mesmos recursos* e que se estão a prestar *serviços mais personalizados e desburocratizados para os utilizadores*. Sem prejuízo desta apreciação geral, parece também claro que a intensificação tecnológica operada na AP não se traduziu numa redução substancial dos seus custos correntes (em especial nos custos com pessoal), subsistindo igualmente uma margem de progressão muito significativa ao nível da concretização do princípio *only once*. Os EC's realizados permitem validar globalmente este entendimento, mesmo tendo presente que nalguns deles subsistem limitações ao nível da existência de evidências factuais que permitam comprovar/demonstrar de forma objetivada os ganhos alcançados (Figura 9).

FIGURA 9 – VALIDAÇÃO DA TEORIA DA PROGRAMAÇÃO A PARTIR DOS ESTUDOS DE CASO



FONTE: ANÁLISE DA EQUIPA DE AVALIAÇÃO (CF. ANEXO II)

142 A forma como as entidades respondentes se posicionaram em relação aos pressupostos que a TdP assumia como necessários para materializar o resultado intermédio visado ajudam a explicar estas conclusões.

143 Com efeito, e no que respeita ao primeiro pressuposto admitido ('são obtidos ganhos de racionalidade na utilização dos recursos produtivos instalados'), verifica-se que a racionalização alcançada ao nível da base de recursos produtivos das entidades respondentes incide preponderantemente sobre a redução do tempo de inoperacionalidade dos sistemas tecnológicos de suporte à sua atividade e a redução da utilização de consumíveis (papel, tinta, etc., patente em 80% das respostas obtidas, cf. Quadro J.14 do Anexo I), o que constitui um reflexo direto do investimento realizado no *upgrade* desses sistemas e na crescente desmaterialização da sua atividade. O aumento da utilização do canal eletrónico pelos utilizadores é também referenciado como uma dimensão fortemente impactada pelos projetos desenvolvidos (89% das respostas), embora a concretização do potencial de redução de despesa associado esteja dependente do ritmo – ainda lento – de transferência de utilizadores do canal presencial (mais oneroso). Em contraponto, retira-se das respostas obtidas que aspetos como a diminuição do número de trabalhadores (apenas valorizada em 23% das respostas obtidas) ou mesmo a reafetação de trabalhadores a tarefas/funções de maior valor acrescentado (ainda assim com 60% das respostas obtidas) terão tido um peso pouco expressivo nos ganhos de racionalidade na utilização dos recursos produtivos instalados que sustentaram o alcance do resultado intermédio visado. Estes elementos encontram validação global nos EC's realizados, não obstante a escassez de informação capaz de objetivar de forma mais rigorosa os ganhos de racionalidade alcançados.

ESTUDO DE CASO B1: ATIVIDADE E BENEFÍCIOS GERADOS PELA IAP – PLATAFORMA DE INTEROPERABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O *website* da Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública [iAP] corresponde a um dos raros exemplos no universo da AP onde é disponibilizada informação em tempo real sobre a atividade desenvolvida, bem como sobre os benefícios alcançados com a sua implementação. A quantificação destes benefícios é feita com recurso à metodologia ‘Standard Cost Model’ [SCM].

2.177.827.773 interações na iAP

em 123 entidades ligadas

desde 2007

	Transações mensagens trocadas	1.879.061.690 desde 2007 250.000.000 no último ano	9.00% crescimento 2020
	SMS enviadas/recebidas	280.115.043 desde 2007 58.492.081 no último ano	0.98% crescimento 2020
	Pagamentos movimentos	18.651.040 desde 2007 3.659.663 no último ano	25.21% crescimento 2020
	em milhões de euros	1.043 M€ desde 2007 286 M€ no último ano	7.88% crescimento 2020

Benefícios gerados pela iAP

desde 2007

	Poupanças em milhões de euros	7.432,91 M€
	Tempo poupado aos cidadãos	493.034.800 h
	Tempo poupado à AP	84.692.092 h
	Sustentabilidade Ambiental	36.297,13 Árvores Poupadas
	566,24 Toneladas de Carbono Neutralizadas	90.597,64 Toneladas de Emissões CO2 poupadas por km não percorrido

Fonte: www.iap.gov.pt (consultado em 5/12/2021)

FONTE: FICHA DO ESTUDO DE CASO B1 | IAP – INTEROPERABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ESTUDO DE CASO B5: SISTEMA DE GESTÃO ESCOLAR DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

O Sistema de Gestão Escolar [SGE] implementado na Região Autónoma dos Açores procurou centralizar toda a informação das unidades orgânicas do sistema educativo regional (cuja dispersão é acentuada pelo efeito de *dupla insularidade*) com o intuito de reduzir – ou mesmo eliminar – o tempo e esforço perdidos com pedidos e solicitações recorrentes de dados e aumentar a facilidade de acesso a informação pertinente, consistente e permanentemente atualizada em domínios como o registo académico dos alunos, a ação social escolar, o registo das aulas, o controlo de assiduidade e a avaliação dos alunos, de entre outros.

Neste sentido, o SGE foi desenvolvido em torno dos seguintes módulos de funcionamento: Registo do Aluno; Gestão de Utilizadores; Gestão Curricular; Gestão de Pagamentos; Administração; Horários; Sumários; Ação Social; Aulas; Avaliações; Matrículas; Área do Encarregado de Educação; Área da Direção de Turma; Área da Direção de Escola; Área do Aluno; Gestor de Relatórios Ad-Hoc para os Indicadores de Gestão; Interface com o sistema de Aprovisionamento das contas de correio eletrónico das diferentes categorias de utilizadores. A implementação desta operação cumpriu o objetivo a que se propôs na medida em que o SGE se assume hoje como instrumento efetivo de gestão pelas escolas, com capacidade de fornecimento em tempo real de informação relevante. Outro aspeto relevante foi o incremento da segurança da informação, passou a estar centralizada em *datacenters* em vez de dispersa pelos servidores de cada estabelecimento.

O SGE abrange atualmente cerca de 37.500 estudantes e igual número de encarregados de educação, sendo que 57% dos estudantes e 45% dos encarregados de educação já acederam/utilizaram esta plataforma. Continuando em evolução, o SGE é cada vez mais encarado como um sistema de suporte à decisão, em que o processamento de informação (com garantias efetivas da qualidade dos dados de gestão escolar) possa permitir a elaboração automática de estatísticas e a diminuição dos custos (em tempo e erros) do trabalho manual, bem como dar respostas mais fundamentadas e em tempo real aos atores envolvidos no sistema educativo regional. É de salientar também o papel que o SGE teve em contexto pandémico, providenciando atempadamente ferramentas para a implementação das aulas digitais e para o funcionamento digital dos processos de gestão escolar (não obstante terem existido dificuldades técnicas, dado que o sistema não estava originalmente dimensionado para uma utilização plena dos recursos aí disponibilizados).

Apesar das resistências iniciais dos utilizadores, confrontados com a necessidade de fazer diferente do que estavam habituados, é hoje generalizada a ideia de que “já ninguém vive sem o SGE nas escolas”.

FONTE: FICHA DO ESTUDO DE CASO B5 | SISTEMA DE GESTÃO ESCOLAR DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

- 144 Relativamente ao segundo pressuposto admitido (‘são adotadas práticas mais robustas e consequentes de gestão/utilização de informação’), por seu turno, importa destacar que a generalidade das entidades respondentes atribuem aos projetos implementados um contributo claramente positivo ao nível da disponibilidade de informação estruturada/conhecimento sobre processos e/ou utilizadores (patente em 91% das respostas obtidas, cf. Quadro J.16 do Anexo I), da (re)utilização de informação já existente na entidade sobre processos e/ou utilizadores (86%) e da utilização de capacidades avançadas de tratamento, análise e modelação

de informação sobre processos e/ou utilizadores (85%). Em contraponto, esse contributo é claramente menos evidente no plano da (re)utilização de informação já existente noutros organismos da AP (50%), confirmando assim o menor avanço – ou o avanço mais lento do que o desejável – observado na concretização do princípio *only once* e, em termos mais amplos, da expansão da oferta de serviços públicos integrados aos Cidadãos e Empresas. Também aqui é possível obter validação global a partir da base de evidência fornecida pela quase totalidade dos EC's realizados, sendo que só num desses EC's (vd. EC:B6) não foi observado este pressuposto (explicável pela natureza da operação, quase exclusivamente centrada em investimentos de *upgrade/renovação* da infraestrutura tecnológica).

Impacto sobre o desempenho organizacional e operacional dos organismos da Administração Pública

- 145 A TdP que serve de suporte a esta Avaliação posiciona a melhoria do desempenho organizacional e operacional dos organismos da AP como resultado intermédio esperado da ação do QREN e do PT2020 no Domínio de Intervenção C (Capacitação Institucional e Desenvolvimento Organizacional da Administração Pública). Este é um tipo de impacto cuja análise não encontra suporte na bateria de indicadores constante dos documentos de programação dos PO's do QREN e do PT2020 e onde a própria informação produzida pelo Sistema Estatístico Nacional ou outras fontes oficiais é praticamente inexistente, impondo consequentemente um recurso quase exclusivo às fontes de informação primária ativadas nesta Avaliação.
- 146 Desta forma, e tendo como referência as respostas obtidas através do Inquérito aos Beneficiários (cf. Quadro K.14 do Anexo I), observa-se que uma maioria expressiva de entidades avalia o contributo das operações implementadas e já concluídas de forma positiva ou maioritariamente positiva, sendo residual a proporção daquelas que o reputam como pouco relevante ou mesmo sem relevância. De forma mais específica, é possível constatar que:
- 85% das entidades respondentes qualifica positivamente o impacto alcançado sobre a dimensão 'efetividade e agilidade dos processos de decisão e execução operacional', das quais 33% como 'muito positivo';
 - 79% das entidades respondentes qualifica positivamente o impacto alcançado sobre a dimensão 'racionalização/redução de custos de funcionamento', das quais 29% como 'muito positivo';
 - 76% das entidades respondentes qualifica positivamente o impacto alcançado sobre a dimensão 'consistência e robustez dos processos de decisão estratégica/organizacional', das quais 30% como 'muito positivo';
 - 74% das entidades respondentes qualifica positivamente o impacto alcançado sobre a dimensão 'satisfação dos utilizadores com os serviços prestados', das quais 44% como 'muito positivo'
 - 66% das entidades respondentes qualifica positivamente o impacto alcançado sobre a dimensão 'concretização dos objetivos/metapas dos instrumentos de planeamento' adotados pelas entidades, das quais 28% como 'muito positivo'.
- 147 A leitura deste(s) resultado(s) não deve ignorar o risco de enviesamento que muitas vezes caracteriza as respostas obtidas por esta via, acentuado neste caso pelo facto de muitas das dimensões em apreciação não disporem de métricas nem medições capazes de sustentar um juízo de valor mais objetivo e fundamentado para o conjunto das operações em análise. Apesar deste facto, os EC's realizados permitiram validar a produção de contributos efetivos muito relevantes no plano do desempenho organizacional e operacional, sendo de relevar a importância do cumprimento dos dois pressupostos assumidos na TdP para a sua materialização (Figura 10).

FIGURA 10 – VALIDAÇÃO DA TEORIA DA PROGRAMAÇÃO A PARTIR DOS ESTUDOS DE CASO



FONTE: ANÁLISE DA EQUIPA DE AVALIAÇÃO (CF. ANEXO II)

- 148 Relativamente ao primeiro pressuposto admitido ('as práticas de planeamento adotadas traduzem e promovem uma cultura de orientação para resultados'), pode deduzir-se a partir das respostas obtidas no Inquérito aos

Beneficiários que, para uma maioria expressiva de entidades, os projetos desenvolvidos permitiram reforçar a perspetiva de orientação para resultados nas suas práticas de planeamento institucional/organizacional (patente em 64% das respostas, cf. Quadro K.12 do Anexo I), alavancando desta forma o alcance do resultado intermédio esperado. Sem prejuízo desta leitura predominante, deve realçar-se que uma proporção significativa de entidades (36%) reputa esse reforço como muito variável/diferenciado, situação que é particularmente notória no caso da implementação de sistemas eficazes de incentivo indexados ao desempenho acoplados às práticas de planeamento adotadas (48%, refletindo aspetos estruturais do funcionamento da AP cuja resolução transcende largamente a ação dos FEEI). Relativamente aos EC's, e tal como foi anteriormente referido, a evidência recolhida permite validar de forma praticamente generalizada a verificação deste pressuposto e confirmar a sua relevância no alcance do resultado intermédio visado.

ESTUDO DE CASO C2: SCORE II – REENGENHARIA DE PROCESSOS NO INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL

Esta operação teve como objeto a reengenharia de processos internos relacionados com o Rendimento Social de Inserção [RSI] e o Complemento Solidário para Idosos [CSI], assumindo como objetivos a simplificação de procedimentos, a uniformização e a automatização dos processos, o aumento da qualidade dos serviços prestados e a implementação de modelos organizativos e de gestão mais ágeis, flexíveis e eficientes. Esta lógica de intervenção decorre das alterações organizacionais e tecnológicas levadas a cabo nos anos anteriores e esteve assente numa abordagem por processos, única e sistematizada para todo o Instituto, que permitiu alterar as práticas, operacionalizar e medir a concretização da estratégia, de forma uniforme, eficaz e eficiente.

Ao fazer parte de um processo de implementação de Planos de Ação anuais e dos respetivos Quadros de Avaliação e Responsabilização [QUAR], com objetivos estratégicos e metas quantificadas, a operação constituiu um contributo efetivo para o desenvolvimento de um contexto de monitorização e avaliação baseado na obtenção de resultados. A inclusão nestes instrumentos de planeamento de indicadores relacionados com o cumprimento de metas operacionais dos processos de RSI e CSI teve um papel fundamental na superação dos resultados esperados com a implementação da operação. Foi possível verificar uma redução no tempo médio de processamento do RSI de 169 dias em 2007 para 22 dias em 2018 (o objetivo pós-projeto era de 76 dias) e um aumento do número de requerimentos de RSI concluídos por pessoa/dia de trabalho de 4,6 em 2007 para 7 em 2014. De igual forma, o deferimento de processos do CSI, que em 2007 demorava, em média, 54 dias, passou em 2018 a demorar, em média, 28 dias (o objetivo pós-projeto era de 30 dias) e o número de requerimentos de CSI concluídos por pessoa/dia de trabalho passou de 17,2 em 2008 para 22,3 em 2014 (objetivo pós-projeto era de 13,1).

Os instrumentos de planeamento em vigor no ISS têm evoluído no sentido de incluir metas mais ambiciosas e/ou excluir metas que deixam de fazer sentido em virtude do contexto organizacional, ficando patente a existência de um dinamismo interno e da interiorização do foco no desempenho que permite o reforço das práticas de monitorização e avaliação do desempenho organizacional e operacional da entidade.

FONTE: FICHA DO ESTUDO DE CASO C2 | SCORE II – REENGENHARIA DE PROCESSOS NO INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL

- 149 De forma alinhada, também em relação ao segundo pressuposto admitido ('são reforçadas as práticas de monitorização e avaliação de desempenho organizacional e operacional') é possível concluir a partir das respostas obtidas que, para uma maioria expressiva de entidades, os projetos desenvolvidos permitiram melhorar as suas práticas de monitorização e avaliação do desempenho organizacional e operacional e, por essa via, alavancar o alcance do resultado intermédio esperado (cf. Quadro K.13 do Anexo I). Apesar desta conclusão global, deve assinalar-se – também aqui – o facto de uma proporção significativa de entidades classificar essa melhoria como muito variável/diferenciada, sinalizando neste caso um desempenho menos conseguido a este nível; contudo, e mais uma vez, vários dos Estudos de Caso realizados fornecem evidência da verificação deste pressuposto e confirmam a sua relevância no alcance do resultado intermédio visado.

Impacto sobre o desempenho profissional dos recursos humanos da Administração Pública

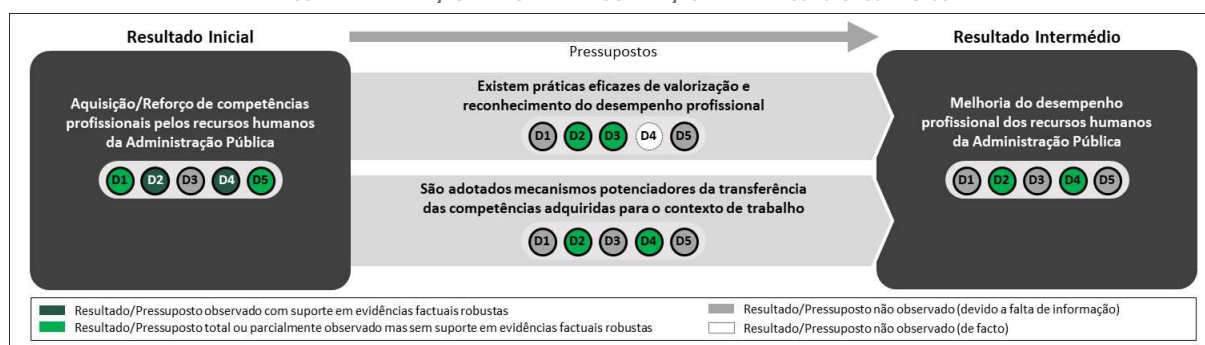
- 150 A TdP que serve de suporte a esta Avaliação posiciona a melhoria do desempenho profissional dos recursos humanos da AP como resultado intermédio esperado da ação do QREN e do PT2020 no Domínio de Intervenção D (Qualificação do Capital Humano da Administração Pública). Este é um tipo de impacto cuja análise não encontra suporte na bateria de indicadores constante dos documentos de programação dos PO's do QREN e do PT2020 e onde a própria informação produzida pelo Sistema Estatístico Nacional ou outras fontes oficiais é extremamente limitada, impondo conseqüentemente um recurso mais intenso às fontes de informação primária ativadas nesta Avaliação.
- 151 Assim, e tendo por base os resultados do Inquérito aos Beneficiários, verifica-se que as entidades respondentes expressaram uma valorização claramente positiva do impacto efetivamente produzido pelas intervenções de formação profissional já concluídas, ainda que com diferenciação significativa da valorização atribuída às diferentes dimensões de impacto analisadas (cf. Capítulo G e Quadro L.27 do Anexo I):
- as dimensões onde o impacto das intervenções foi maior correspondem à melhoria da qualidade do trabalho realizado e/ou das funções desempenhadas pelos formandos (82% das respostas) e à aplicação dos novos

saberes e competências adquiridos na formação (78%), seguidas pelo reforço da autonomia individual no desempenho de tarefas/atividades (71%) e pelo reforço da capacidade de adaptação à mudança (69%);

- as dimensões onde o impacto das intervenções foi menor correspondem ao reforço de capacidades de liderança e gestão e ao aumento da produtividade do trabalho (58% e 56%, respetivamente).

152 A leitura deste(s) resultado(s) deve ter presente o risco de enviesamento que muitas vezes caracteriza as respostas obtidas por esta via, o qual é neste caso ampliado pelo facto de mais de metade das entidades respondentes (56%) ter declarado não dispor de instrumentos formais e práticas sistemáticas de avaliação do impacto da formação no desempenho profissional dos formandos (cf. Quadro L.25 do Anexo I) ainda assim superior ao valor apurado pelo INA para a AP Central em 2017) e de praticamente metade (49%) não ter procedido à avaliação desse impacto em nenhuma das ações formativas realizadas com financiamento comunitário (cf. Quadro L.26 do Anexo I). Tal como já foi assinalado na QA3 relativamente à avaliação das aprendizagens, esta é uma realidade – em grande medida confirmada nos EC’s realizados (cf. Anexo II) – que deve suscitar uma reflexão mais aprofundada por parte dos *stakeholders* relevantes, uma vez que a obrigatoriedade de avaliação da formação profissional na AP em função do desempenho profissional e dos resultados nas organizações está legalmente prevista (pelo menos) desde 1998, tendo sido reconfirmada (e mesmo reforçada) através da revisão legislativa operada em 2016. Para além destas reservas, interessa também realçar que nenhum dos dois pressupostos que a TdP assumia como potenciadores do alcance do resultado intermédio visado se veio a manifestar da forma pretendida/desejável (Figura 11).

FIGURA 11 – VALIDAÇÃO DA TEORIA DA PROGRAMAÇÃO A PARTIR DOS ESTUDOS DE CASO



FONTE: ANÁLISE DA EQUIPA DE AVALIAÇÃO (CF. ANEXO II)

ESTUDO DE CASO D4: FORMAÇÃO DE MEDIADORES PARA OS ESPAÇOS DO CIDADÃO

Esta intervenção formativa foi desenvolvida pela Agência para a Modernização Administrativa [AMA] no âmbito da expansão da rede nacional de Espaços do Cidadão, consistindo na formação de mais de 1.200 Mediadores de Atendimento Digital Assistido entre 2017 e 2020 através de 110 ações formativas nas regiões Norte, Centro e Alentejo. Apesar de não ter sido realizada uma avaliação formal dos resultados e impactos da formação realizada, a equipa da Academia AMA acompanhou a abertura dos Espaços do Cidadão onde os formandos iriam exercer a sua função, o que permitiu verificar *in situ* se estes estavam a executar bem (ou não) as suas funções. Através deste processo de acompanhamento foi possível constatar que os formandos que frequentavam as ações imediatamente antes da sua entrada em funções apresentavam um desempenho inferior àqueles onde essa frequência ocorria com pelo menos um mês de antecedência.

Na sequência desta operação foi desenvolvido o projeto *Design Thinking*, implementado em 3 Espaços do Cidadão-piloto e depois estendido a 5% de toda a rede com o intuito de perceber o impacto da operação e avaliar a experiência dos Coordenadores/Mediadores desses Espaços. Um dos aspetos valorizados foi o acompanhamento prestado pelos Formadores/Coordenadores da AMA aos Mediadores dos Espaços do Cidadão após a formação. Ainda que de forma não exaustiva, foi feito um levantamento através da Academia AMA que permitiu identificar se os mediadores estavam a prestar o serviço de forma adequada. A relação direta que a AMA tinha com cada Espaço do Cidadão (3 a 5 Mediadores por Espaço) facilitou o acompanhamento prestado por parte de formadores internos para apoiar os Coordenadores/Mediadores menos capacitados e serviu para superar algumas dificuldades e constrangimentos no domínio da capacitação dos formandos. O âmbito desse acompanhamento permitiu também medir a eficácia do desempenho profissional, nalguns casos com recurso ao modelo de *cliente-mistério*.

FONTE: FICHA DO ESTUDO DE CASO D4 | ATENDIMENTO PRESENCIAL E MULTICANAL > COMPONENTE FORMATIVA

153 Com efeito, e no que respeita ao primeiro pressuposto admitido ('existem práticas eficazes de valorização e reconhecimento do desempenho profissional'), verifica-se uma apreciação claramente negativa por parte das entidades respondentes ao Inquérito (cf. Quadro L.19 do Anexo I). De acordo com esta fonte, uma clara maioria destas entidades é perentória ao reconhecer que não tem conseguido mobilizar com eficácia alguns dos principais instrumentos usualmente utilizados pelas organizações com o intuito de valorizar e reconhecer o desempenho profissional dos seus trabalhadores, como é assumidamente o caso da atribuição de prémios/benefícios monetários pontuais indexados ao desempenho profissional (87% das respostas) ou a disponibilização de

oportunidades de progressão na carreira (79% das respostas). A única exceção (mesmo assim pouco afirmada) a esta realidade geral – largamente tributária do quadro legal aplicável à gestão de recursos humanos na AP e às restrições orçamentais a que o setor público tem estado sujeito – reside na disponibilização de oportunidades de formação e desenvolvimento profissional (60% das respostas apontam uma mobilização globalmente eficaz deste instrumento); paradoxalmente, o recurso a este instrumento é referido como aquele que – em muitas circunstâncias – mais potencia a saída/mobilidade dos profissionais mais qualificados e competentes das organizações que o mobilizam. As práticas identificadas nos Estudos de Caso realizados referem também o recurso à mobilidade inter-carreiras (e.g. transição da carreira de Assistente Técnico para Técnico Superior no caso em que os funcionários dispõem ou conseguem concluir uma formação superior) como forma de obviar aos constrangimentos que a regulamentação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública [SIADAP] impõe sobre as progressões na carreira (vd. EC:D2 e EC:D3).

FATORES DE MOTIVAÇÃO DOS TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CENTRAL EM PORTUGAL

A DGAEP divulgou em 2015 aquele que considera ser o primeiro estudo realizado em Portugal sobre os fatores de motivação dos trabalhadores em funções públicas na AP Central. Este estudo, suportado numa revisão de literatura sobre o tema em apreço, apresenta os resultados de um questionário que assumiu o conjunto dos trabalhadores da AP Central (direta e indireta) como universo de referência e que obteve resposta de 16.816 trabalhadores, reportando-se os dados apresentados apenas aos 10.254 indivíduos que responderam integralmente a todas as questões do questionário e que não exercem funções dirigentes. Os resultados obtidos permitem destacar que:

- ▶ só 44% dos inquiridos consideram estar satisfeitos (38%) ou muito satisfeitos (6%) no trabalho;
- ▶ só 51% dos inquiridos consideram sentir-se realizados em termos profissionais;
- ▶ só 31% dos inquiridos consideram que as suas potencialidades profissionais estão plenamente aproveitadas;
- ▶ só 21% dos inquiridos consideram sentir-se valorizados pela direção de topo (valor que sobe para 44% relativamente à chefia direta);
- ▶ só 36% dos inquiridos consideram estar motivados (31%) ou muito motivados (5%) relativamente ao seu trabalho;
- ▶ só 48% dos inquiridos manifestam concordância com a ideia de que a formação dos trabalhadores é valorizada;
- ▶ só 13% dos inquiridos manifestam concordância com a ideia de que o sistema de avaliação do desempenho existente é justo;
- ▶ só 51% dos inquiridos manifestam concordância com a ideia de que o seu salário é suficiente para viver com dignidade;
- ▶ 51% dos inquiridos considera que os incentivos financeiros são mais motivadores que os não financeiros;
- ▶ 98% dos inquiridos considera que o salário é importante (31%) ou muito importante (67%) para a sua motivação profissional;
- ▶ 84% dos inquiridos considera que os suplementos remuneratórios são importantes (37%) ou muito importantes (48%) para a sua motivação profissional;
- ▶ 87% dos inquiridos considera que outros benefícios para além do salário e dos suplementos remuneratórios são importantes (40%) ou muito importantes (47%) para a sua motivação profissional;
- ▶ 98% dos inquiridos considera que a possibilidade de melhorar profissional é importante (31%) ou muito importante (67%) para a sua motivação profissional;
- ▶ 80% dos inquiridos considera que a atribuição de prémios de desempenho é importante (40%) ou muito importante (40%) para a sua motivação profissional;
- ▶ 97% dos inquiridos considera que a promoção da qualificação dos trabalhadores é importante (29%) ou muito importante (69%) para a sua motivação profissional.

FONTE: C. MADUREIRA E M. RODRIGUES, FATORES DE MOTIVAÇÃO DOS TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CENTRAL EM PORTUGAL, DIREÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO E DO EMPREGO PÚBLICO, S.L., 2015

- 154 Relativamente ao segundo pressuposto admitido ('são adotados mecanismos potenciadores da transferência das competências adquiridas para o contexto de trabalho'), por seu turno, o traço marcante das respostas obtidas no Inquérito aos Beneficiários reside no facto de 83% das entidades respondentes declarar que não tem/não prevê implementar estratégias e/ou mecanismos específicos de apoio à promoção da transferência das competências adquiridas pelos seus recursos humanos através da frequência de formação para o seu contexto de trabalho (cf. Quadro L.22 do Anexo I). Esta é uma realidade extensível aos EC's realizados, dado que não foi recolhida evidência robusta sobre a observação deste pressuposto.

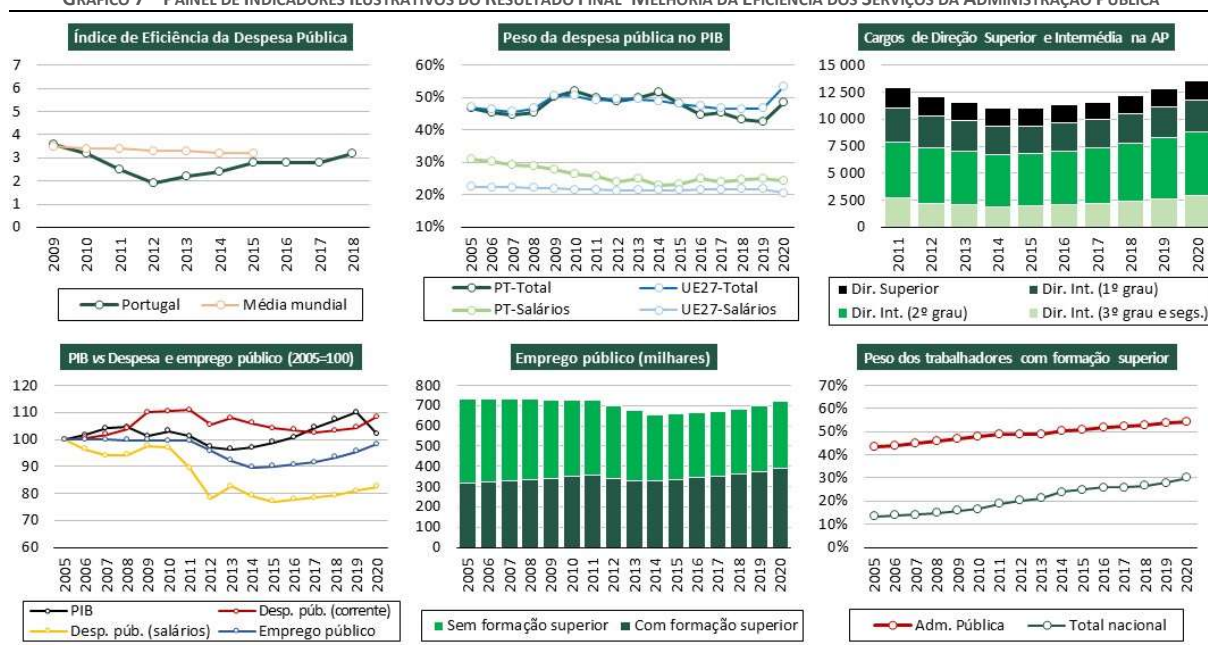
Contributo global para os objetivos macro da política pública de M&CAP (resultados finais)

- 155 O QREN e o PT2020 são parte integrante de um conjunto mais vasto de meios e iniciativas que, de forma agregada, se procurou mobilizar com vista a alcançar os objetivos gerais prosseguidos pela política pública de M&CAP. Estes objetivos, identificados a partir da análise dos principais referenciais programáticos e instrumentais de política pública que enquadraram o desenho e implementação do QREN e do PT2020, correspondem aos resultados finais contemplados pela TdP que serve de suporte à presente Avaliação, a saber:
- Melhoria da Eficiência dos Serviços da Administração Pública (de natureza mais *interna*, centrada nas condições e termos de funcionamento interno da AP);
 - Redução dos Custos Públicos de Contexto para Cidadãos e Empresas (de natureza mais *externa*, perspetivada na ótica dos utilizadores de serviços públicos).
- 156 É relativamente unânime entre a generalidade das entidades entrevistadas (com destaque para aquelas que integram o *ecossistema* dos FEEL) que o papel das operações com apoio financeiro do QREN e do PT2020 terá tido

um impacto relativamente circunscrito no alcance daqueles objetivos, o que é fruto da reduzida dimensão do seu envelope financeiro no contexto mais vasto da despesa pública total, da natureza das intervenções apoiadas e, muito em especial, do peso assumido por fatores de natureza política e/ou jurídica que transcendem largamente o campo de ação dos FEEI mas que influem de forma decisiva em várias áreas-chave do funcionamento da AP (e.g. política fiscal, política salarial da AP, política de recrutamento de pessoal para a AP, quadro legal aplicável à gestão dos recursos humanos da AP, etc.). Apesar desta constatação, é pertinente sistematizar a evolução de alguns indicadores de referência para a caracterização dos resultados finais alcançados pela política pública de M&CAP e identificar o tipo de contributos específicos que terão sido ou se espera que venham a ser produzidos para os mesmos como consequência da implementação das operações apoiadas pelo QREN e pelo PT2020.

157 Desta forma, e tendo por base um conjunto de indicadores ilustrativos dos progressos observados quanto à ‘Melhoria da Eficiência dos Serviços da Administração Pública’, são três os aspetos principais que se entende aqui dever realçar (Gráfico 7):

GRÁFICO 7 – PAINEL DE INDICADORES ILUSTRATIVOS DO RESULTADO FINAL ‘MELHORIA DA EFICIÊNCIA DOS SERVIÇOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA’



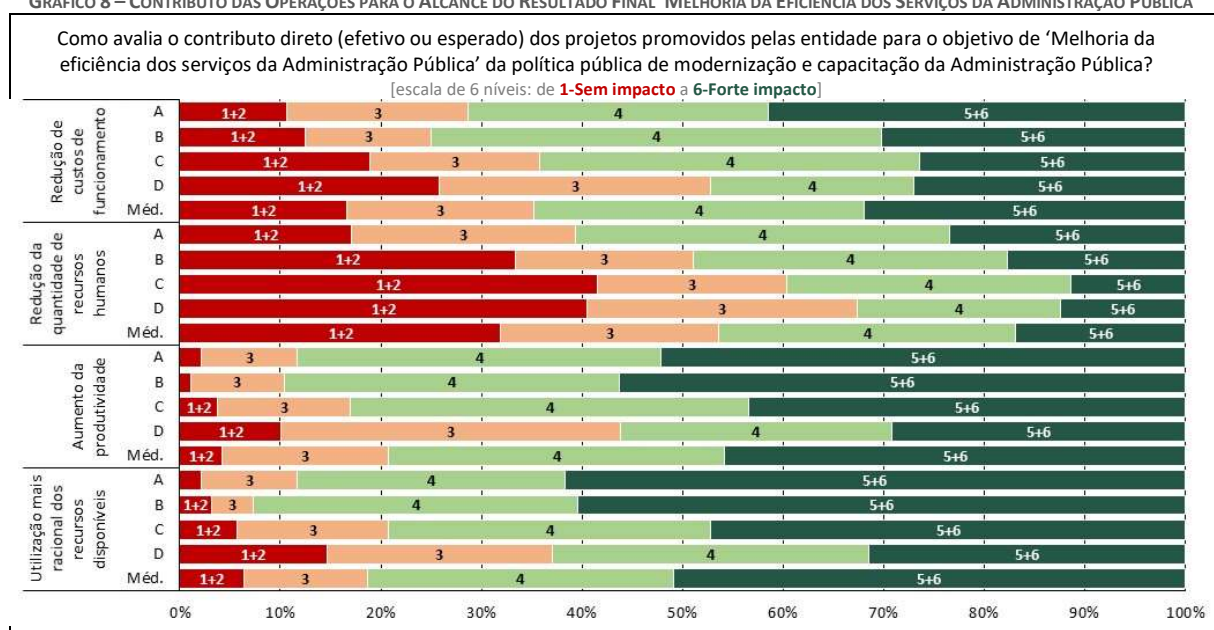
FONTE: DIREÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO E EMPREGO PÚBLICO, EUROSTAT, FÓRUM ECONÓMICO MUNDIAL E INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA

- o primeiro prende-se com a afirmação de uma trajetória consistente de redução do peso da despesa pública total no Produto Interno Bruto [PIB] nacional a partir de 2014 (-7 p.p. no período 2014-2019), situando essa proporção abaixo da média observada para o conjunto da UE27 (que só pontual e marginalmente foi superada); perante um quadro de fraco crescimento da atividade económica desde 2005, esta trajetória teve subjacente um esforço de contenção da despesa pública total que se apoiou fundamentalmente na redução da despesa de capital e da despesa com salários (i.e. sem alteração expressiva nas restantes tipologias de despesa corrente);
- o segundo prende-se com a recuperação recente do volume de emprego público para níveis similares aos registados em 2005, invertendo a tendência de decréscimo encetada entre 2011 e 2014 (-10%, o que representou menos 71 mil trabalhadores entre ambas as datas) mas continuando a reforçar o peso dos trabalhadores com formação superior no emprego público total (que passou de 43% em 2005 para 54% em 2020, contra somente 13% e 30% no conjunto da economia, respetivamente); apesar dos salários continuarem a assumir um peso relativo na despesa pública total superior à média da UE27, deve ter-se presente que esta foi (e continua a ser) uma variável fortemente comprimida por efeito dos congelamentos salariais e das progressões de carreira que tiveram lugar ao longo da última década, bem como pelo facto da entrada de novos trabalhadores se fazer – em regra – pela base da escala remuneratória praticada na AP;
- o terceiro prende-se com a escassez de informação que permita evidenciar os ganhos de eficiência que se admite terem sido alcançados ao longo do período em estudo, sobretudo em dimensões como o aumento da produtividade ou a utilização mais racional dos recursos da AP (dada a evolução observada em termos de emprego e despesa pública); atendendo à redução do número de organismos públicos que decorreu da

implementação de programas como o PRACE e o PREMAC (-50% no caso da Administração Central⁷⁷), vale a pena assinalar o recente acréscimo observado ao nível do número de cargos de Direção Superior e Intermédia no conjunto da AP desde 2015 (+8% e +25%, respetivamente), o que poderá indiciar um aumento com significado do grau de fragmentação (intra-)organizacional das entidades que a integram.

- 158 Tendo por base os elementos de avaliação já apresentados em matéria de resultados intermédios e, muito em particular, as respostas obtidas através do Inquérito aos Beneficiários, afigura-se plausível assumir que o contributo específico das operações apoiadas através do QREN e do PT2020 se fez/fará sentir sobretudo ao nível do aumento da produtividade e da utilização mais racional dos recursos disponíveis na AP, sendo bem menos expressivo sobre a redução dos seus custos de funcionamento e, sobretudo, do volume de recursos humanos mobilizados (Gráfico 8). Esta apreciação, que se apresenta consistente com a natureza das operações apoiadas, sugere assim que o seu contributo se afirma mais no plano do *fazer mais e/ou melhor* do que no plano do *fazer com menos*, dando também cobertura à ideia (expressa pela generalidade dos *stakeholders* auscultados) de que a produção de impactos efetivos e expressivos na redução da despesa pública remete para campos de ação e decisão largamente exteriores à intervenção dos FEEI.

GRÁFICO 8 – CONTRIBUTO DAS OPERAÇÕES PARA O ALCANCE DO RESULTADO FINAL ‘MELHORIA DA EFICIÊNCIA DOS SERVIÇOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA’



FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS

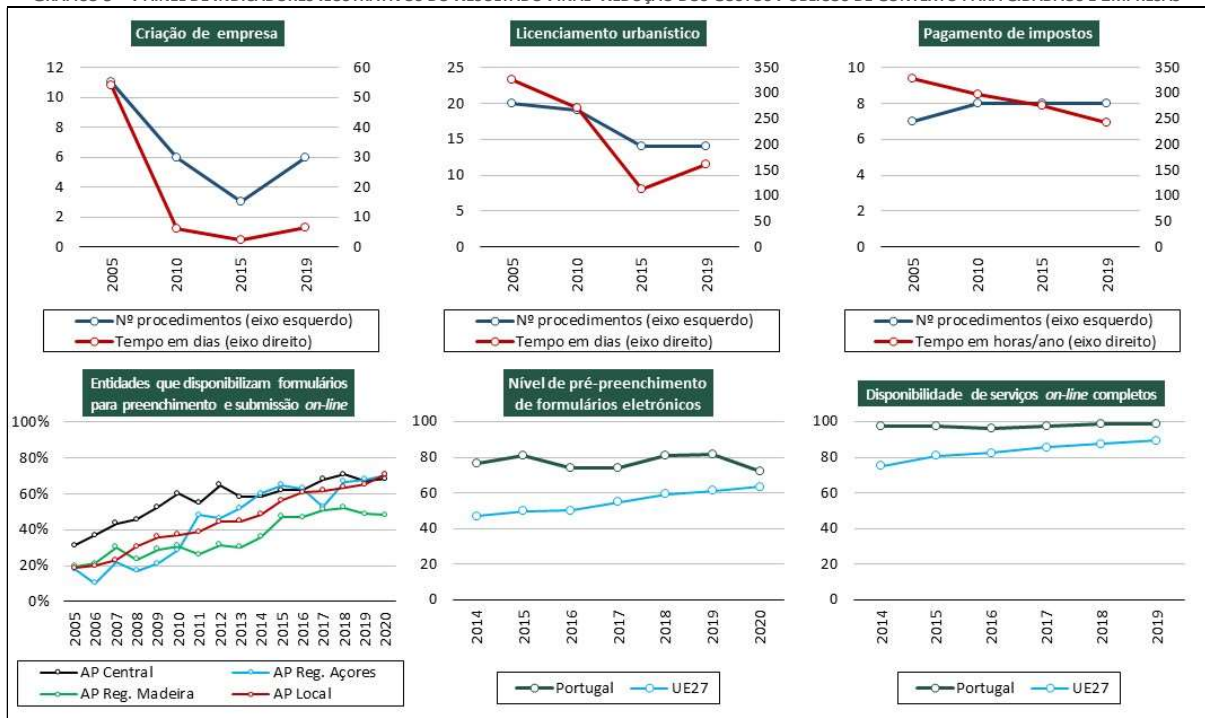
- 159 Relativamente ao objetivo de ‘Redução dos Custos Públicos de Contexto para Cidadãos e Empresas’, para qual também se compilou um conjunto de indicadores ilustrativos dos progressos observados, são igualmente três os aspetos principais que aqui se realçam quanto à sua trajetória global no período em análise (Gráfico 9):

- o primeiro prende-se com a materialização de ganhos efetivos para os utilizadores finais de serviços públicos por via da redução da respetiva morosidade e/ou complexidade, minimizando de forma objetiva a rapidez e a facilidade com que conseguem resolver as suas necessidades e obrigações perante a AP; o redesenho de processos e serviços numa lógica integrada do tipo *evento de vida* é um caminho que tem contribuído de forma decisiva para concretizar esses ganhos, embora ainda subsista uma margem significativa de progresso;
- o segundo prende-se com a expansão da oferta de serviços públicos disponibilizados através do canal eletrónico e, sobretudo, da dinâmica em curso de reformulação de processos e serviços numa perspetiva *‘digital by design’*; é de realçar, a este respeito, o percurso que tem vindo a ser feito no sentido da adoção de abordagens e plataformas integradas capazes de operacionalizar modelos de atendimento/interação omnicanal (i.e. onde o utilizador pode iniciar um processo num canal e terminar noutro de forma totalmente integrada), o qual tem sido essencial para ampliar o leque de escolhas do utilizador em função das suas necessidades, preferências e critérios de conveniência;

⁷⁷ Cf. MADUREIRA, César (Coord.), *Análise da Evolução das Estruturas da Administração Pública Central Portuguesa Decorrente do PRACE e do PREMAC*, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, s.l., 2013; no caso do PRACE, veja-se também *PRACE – Avaliação da Execução e dos Resultados Alcançados*, Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República, s.l., 2011.

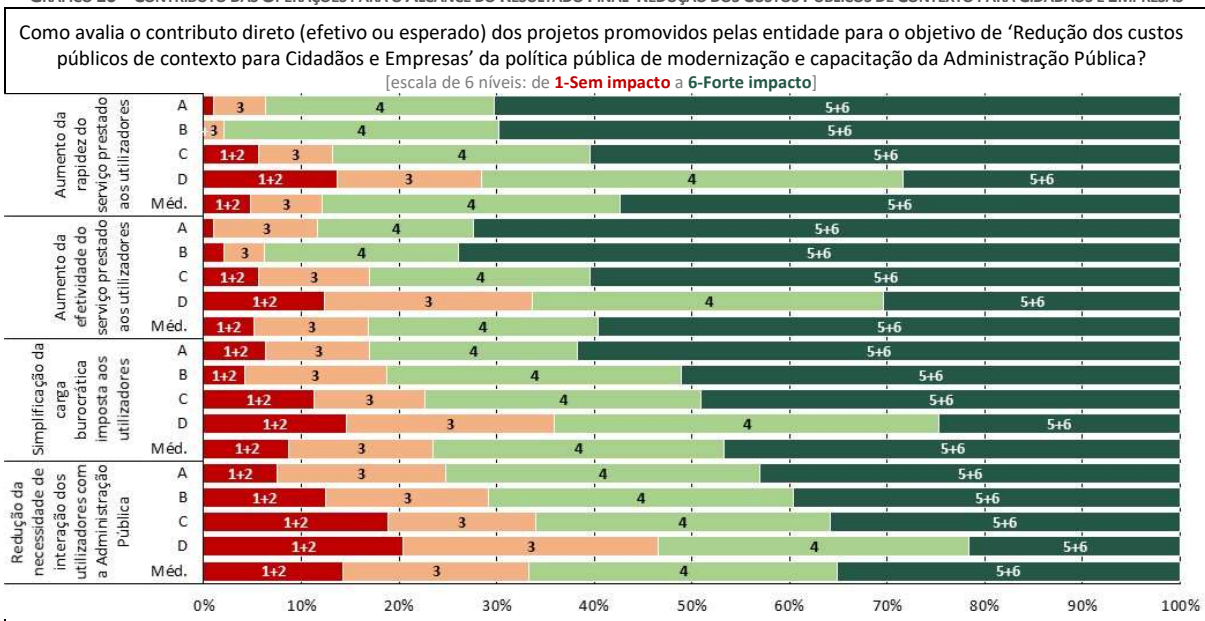
- o terceiro prende-se com a redução progressiva do esforço exigido ao utilizador final de serviços públicos na sua interação com a AP, com destaque para as iniciativas tendentes a reduzir o número de interações e o tempo despendido na resolução das suas necessidades e obrigações perante a AP; apesar do que já foi feito nesta matéria, considera-se no entanto que existe um potencial de evolução ainda muito expressivo ao nível da plena materialização do princípio *only-once* (tirando partido dos investimentos já concretizados no domínio da interoperabilidade) e da maior incorporação de lógicas antecipatórias e proativas no modo como os serviços públicos são desenhados e prestados aos seus utilizadores finais (e.g. minimizando a necessidade de intervenção dos utilizadores a partir da utilização *inteligente* da informação já existente na AP).

GRÁFICO 9 – PAINEL DE INDICADORES ILUSTRATIVOS DO RESULTADO FINAL ‘REDUÇÃO DOS CUSTOS PÚBLICOS DE CONTEXTO PARA CIDADÃOS E EMPRESAS’



FONTE: COMISSÃO EUROPEIA E WORLD BANK GROUP

GRÁFICO 10 – CONTRIBUTO DAS OPERAÇÕES PARA O ALCANCE DO RESULTADO FINAL ‘REDUÇÃO DOS CUSTOS PÚBLICOS DE CONTEXTO PARA CIDADÃOS E EMPRESAS’



FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS

160 Perante os elementos de avaliação já apresentados quanto aos resultados intermédios, bem como as respostas obtidas através do Inquérito aos Beneficiários, afigura-se plausível assumir que o contributo específico das

operações apoiadas através do QREN e do PT2020 para este objetivo de política se fez/fará sentir com especial intensidade ao nível do aumento da rapidez e da efetividade dos serviços prestados aos utilizadores finais, sendo menos expressivo – mas ainda assim relevante – nas dimensões relacionadas quer com a simplificação da carga burocrática imposta aos utilizadores, quer, sobretudo, com a redução da necessidade de interação dos utilizadores com a AP (Gráfico 10). Esta apreciação sugere, portanto, que este contributo se materializa mais no plano da *melhoria do desempenho operacional dos serviços prestados* do que no plano da *transformação da forma e da intensidade com que os Cidadãos e Empresas interagem com a AP*, embora também nesta última ótica se tenham já criado condições de base (em grande medida de base tecnológica) essenciais para efetivar essa mudança e despoletado intervenções capazes de a alavancar num próximo ciclo de investimentos.

O IMPACTO DA INICIATIVA ‘LICENCIAMENTO ZERO’ NA REDUÇÃO DOS CUSTOS PÚBLICOS DE CONTEXTO PARA AS EMPRESAS

A Iniciativa ‘Licenciamento Zero’ foi lançada no quadro do Programa SIMPLEX lançada em 2011 que procurou tornar mais fácil a abertura de alguns tipos de negócios através da eliminação da obrigatoriedade de obtenção de pareceres prévios, licenças e vistorias por parte da AP, prevenindo simultaneamente a desmaterialização deste tipo de processos com recurso ao Balcão do Empreendedor (atualmente integrado no Portal de Serviços Públicos ‘ePortugal’).

Sem prejuízo do mérito e contributo específico reconhecido à componente de desmaterialização e integração de serviços desta Iniciativa (apoiada através dos FEEI), aquilo que foi mais realçado num dos *focus-groups* realizados no âmbito desta Avaliação prendeu-se com o impacto direto e imediato da eliminação da obrigatoriedade de intervenção da AP na diminuição do tempo necessário para se poder dar início ao negócio. Esta foi uma mudança de fundo no padrão tradicional de atuação da AP, uma vez que privilegiou o princípio da confiança no promotor: a AP assume que o promotor cumpre todas as regras aplicáveis e este compromete-se com essa obrigação, que é passível de fiscalização sucessiva. Contudo, a perspetiva dos empresários aponta o *reverso da medalha* e coloca o desafio noutros termos: o desejável seria que a AP pudesse ter maior capacidade para produzir uma decisão mais célere em vez de conseguir essa celeridade *abstendo-se* de intervir e transferindo o ónus (e o risco) para o lado do promotor.

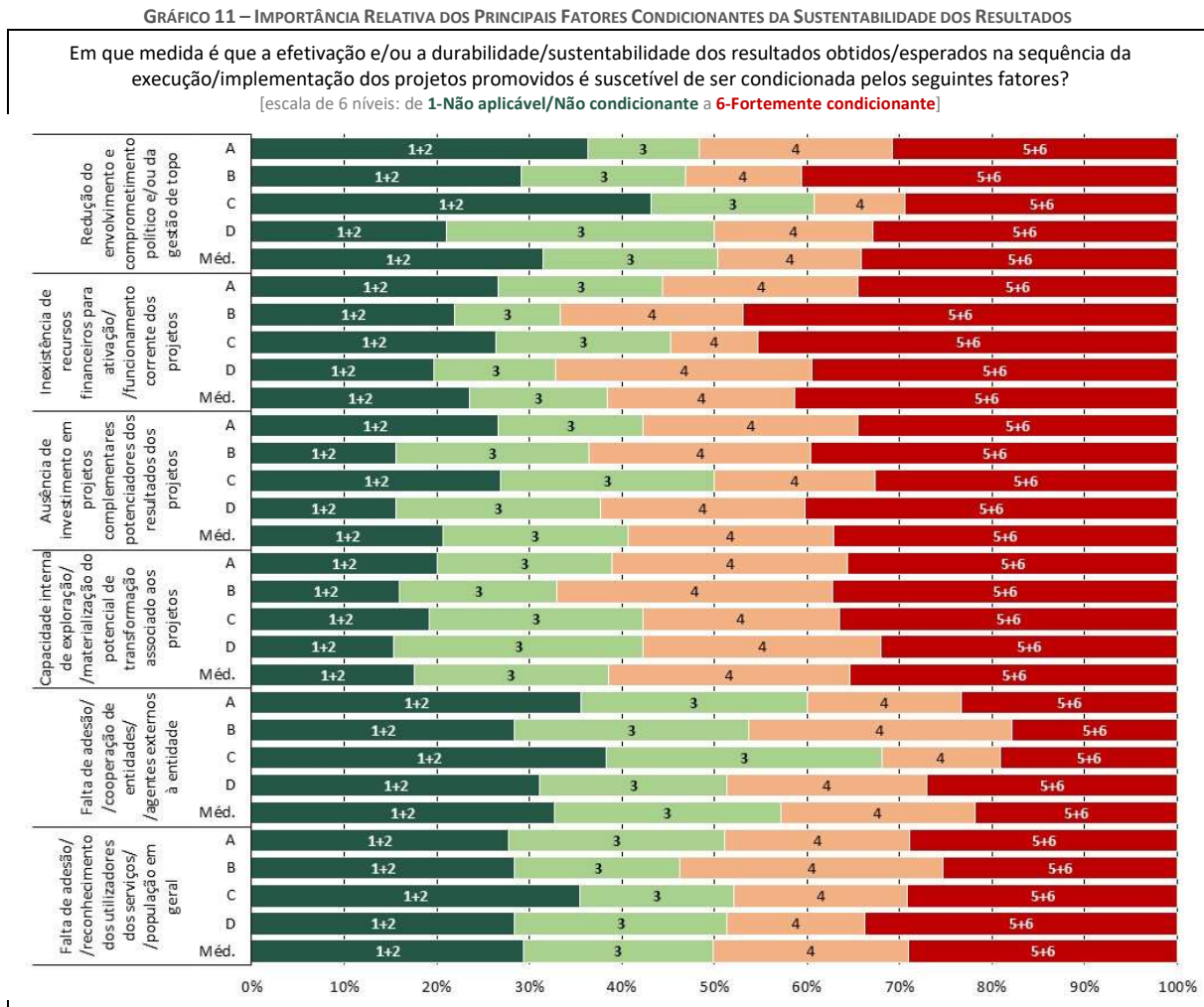
FONTE: FOCUS-GROUP ‘REDUÇÃO DOS CUSTOS PÚBLICOS DE CONTEXTO PARA AS EMPRESAS’, AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E PORTAL DO LICENCIAMENTO

- 161 Pela sua singularidade, deve aqui assinalar-se o reduzido contributo que as próprias entidades beneficiárias atribuem às intervenções conduzidas no âmbito do Domínio D (Qualificação do Capital Humano da Administração Pública) para o alcance de qualquer um dos dois objetivos gerais/resultados finais considerados na TdP que serve de suporte a esta Avaliação, diferenciando-se de forma muito marcada da apreciação expressa relativamente aos restantes Domínios de Intervenção. A este respeito, e não ignorando o caráter quase residual que este tipo de intervenções tem assumido no PT2020, afigura-se pertinente que esta situação possa ser alvo de maior reflexão no âmbito do processo de reestruturação da estratégia de formação profissional na AP que se encontra em curso a nível nacional e, em termos mais amplos, da própria política de gestão dos recursos humanos da AP.

Sustentabilidade dos resultados alcançados e perspetivados

- 162 A apreciação da sustentabilidade dos resultados – já alcançados ou apenas perspetivados – decorrentes das intervenções apoiadas pelo QREN e pelo PT2020 no âmbito da M&CAP tem o seu suporte principal nas respostas obtidas através do Inquérito aos Beneficiários, as quais permitiram valorizar a importância relativa de um conjunto pré-definido de fatores suscetíveis de condicionar a durabilidade e/ou as condições de suporte necessárias para a efetiva materialização desses resultados. Apesar de se terem mobilizado outras fontes complementares de informação (sobretudo de natureza primária), considera-se que a centralidade atribuída a este Inquérito tem o mérito de valorizar expressamente a perspetiva e o conhecimento específicos dos agentes responsáveis pela sua conceção, implementação e operação/exploração.
- 163 Assim, e em termos globais, interessa realçar a desigual importância relativa que estas entidades atribuíram aos diferentes fatores considerados para a aferição da sustentabilidade dos resultados das operações apoiadas. A hierarquia resultante do peso das respostas que atribuem um papel *muito condicionante* a cada um desses fatores é a seguinte (Gráfico 11):
- inexistência de recursos financeiros para ativação/funcionamento corrente dos projetos apoiados após o término do financiamento (41% do total de respostas sobre a importância deste fator);
 - ausência de investimento em projetos complementares potenciadores dos resultados dos projetos apoiados (37% do total de respostas sobre a importância deste fator);
 - (falta de) capacidade interna de exploração/materialização do potencial de transformação associado aos projetos apoiados (35% do total de respostas sobre a importância deste fator);
 - redução do envolvimento e comprometimento político e/ou da gestão de topo (34% do total de respostas sobre a importância deste fator);
 - falta de adesão/reconhecimento dos utilizadores dos serviços e/ou da população em geral (29% do total de respostas sobre a importância deste fator);

- falta de adesão/cooperação de entidades e agentes externos à entidade (22% do total de respostas sobre a importância deste fator).



FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS

- 164 A leitura destes resultados globais sugere que os fatores suscetíveis de exercerem maior condicionamento sobre a sustentabilidade dos resultados das intervenções apoiadas são *endógenos* às entidades promotoras, com destaque para os riscos decorrentes quer da alteração de prioridades de gestão política/organizacional (i.e. menor compromisso e empenhamento no esforço de modernização e capacitação das entidades), quer da existência de restrições de natureza orçamental e técnica (i.e. menor capacidade para dar continuidade/aprofundamento ao esforço de modernização e capacitação das entidades). Paradoxalmente, a menor importância atribuída aos fatores de natureza *exógena* afigura-se algo contraditória com a centralidade que tem vindo a ser conferida ao reforço da cooperação entre diferentes organismos da AP (e.g. promoção da interoperabilidade e da oferta de serviços públicos integrados) e da orientação para o utilizador final (i.e. Cidadãos e Empresas), dimensões que, apesar dos progressos alcançados, se afiguram decisivas para alcançar os objetivos últimos da política pública de M&CAP.
- 165 Sem prejuízo desta perspetiva de conjunto, foi também realizado um exercício complementar de agrupamento (*clusterização*) das entidades respondentes em função das respostas dadas de modo a aferir se existiam diferenças relevantes na valorização atribuída por cada entidade aos diferentes fatores condicionantes considerados. O resultado desta análise classificatória permite concluir que, mais do que uma desigual valorização dos diferentes fatores, existe uma desigual valorização do efeito condicionante do conjunto desses fatores por diferentes entidades (i.e. existem entidades que atribuem grande relevância à globalidade dos fatores de condicionamento considerados e outras que têm o comportamento oposto). De forma mais detalhada, verifica-se que:

- 31% das entidades respondentes com operações aprovadas no âmbito do Domínio A consideram que a globalidade dos fatores considerados tenderá a condicionar de forma expressiva a sustentabilidade dos resultados alcançados/esperados; em contraponto, 34% considera que o efeito destes fatores é muito reduzido;
- 37% das entidades respondentes com operações aprovadas no âmbito do Domínio B consideram que a globalidade dos fatores considerados tenderá a condicionar de forma expressiva a sustentabilidade dos resultados alcançados/esperados; em contraponto, 26% considera que o efeito destes fatores é muito reduzido;
- 32% das entidades respondentes com operações aprovadas no âmbito do Domínio C consideram que a globalidade dos fatores considerados tenderá a condicionar de forma expressiva a sustentabilidade dos resultados alcançados/esperados; em contraponto, 32% considera que o efeito destes fatores é muito reduzido;
- 37% das entidades respondentes com operações aprovadas no âmbito do Domínio D consideram que a globalidade dos fatores considerados tenderá a condicionar de forma expressiva a sustentabilidade dos resultados alcançados/esperados; em contraponto, 37% considera que o efeito destes fatores é muito reduzido.

166 Estes resultados apontam no sentido de vincular a sustentabilidade dos resultados decorrentes da implementação das operações apoiadas às características, condições e/ou circunstâncias específicas de cada entidade beneficiária, enfatizando a sua natureza sistémica em detrimento da importância isolada que cada um dos fatores condicionantes identificados é suscetível de assumir. Atendendo a que os fatores a que é atribuído um maior efeito de condicionamento são de natureza *endógena* às próprias entidades, pode deduzir-se que existe uma parcela expressiva de entidades (superior a 30% em qualquer um dos Domínios de Intervenção) que apresenta especial exposição a esse tipo de efeitos e onde a sustentabilidade dos resultados alcançados/perspetivados não foi e/ou poderá não estar assegurada.

5.5. EFICIÊNCIA

QA5

A relação entre os recursos mobilizados e os resultados das intervenções apoiadas através do QREN e do PT2020 no domínio da modernização e capacitação da Administração Pública é satisfatória face aos objetivos prosseguidos?

A análise realizada mostra que a intervenção do QREN no âmbito da M&CAP apresentou uma relação custo-eficácia que se pode classificar como claramente positiva, sugerindo que – em regra – foi possível *fazer mais com menos recursos*. Com efeito, a dinâmica de execução do QREN foi marcada por diversas reprogramações cuja tónica dominante assentou na existência de movimentos de sentido oposto em termos de dotação financeira (geralmente *em baixa*) e de metas de realização (geralmente *em alta*); esta relação não foi tão evidente no caso das metas de resultado, existindo muitos casos onde estas não foram atingidas. A informação disponível para o PT2020 – ainda em curso – parece autorizar uma conclusão de natureza similar no caso das intervenções apoiadas com recurso ao FEDER, verificando-se também aqui que o alcance previsível das metas de realização previstas não possui tradução equivalente na ótica dos resultados (embora neste caso isso se deva mais à natureza dos indicadores do que a um problema de insuficiência de recursos de financiamento); no caso do FSE, por seu turno, esta análise é inviabilizada pela ausência quase total de indicadores de realização e de resultado, impedindo uma apreciação fundamentada da relação custo-eficácia alcançada.

A suficiência dos recursos de financiamento na ótica da procura efetiva

- 167 É praticamente consensual entre a generalidade dos *stakeholders* auscultados a perspetiva de que a dimensão do envelope de recursos de financiamento alocados no QREN e no PT2020 para a prossecução da M&CAP foi/tem sido globalmente suficiente para dar resposta à procura efetiva veiculada pelas entidades beneficiárias e validada pelas AG's dos PO's financiadores. As situações pontuais onde esse envelope se revelou menos capaz de atender às necessidades/intenções existentes tiveram lugar em regiões não-convergência (sobretudo Lisboa e Madeira) e decorrem de opções de programação adotadas nos respetivos PO's, designadamente ao nível da repartição dos recursos disponíveis (mais limitados nestas regiões) entre diferentes áreas de intervenção.
- 168 Não é fácil aferir com rigor qual foi a dotação financeira consignada pelos vários PO's do QREN a intervenções no domínio da M&CAP. Esta situação decorre da integração destas intervenções no contexto de Eixos Prioritários (unidade-base da programação financeira dos PO's) que contemplavam também outras áreas de atuação, tornando praticamente impossível isolar a parcela de recursos de financiamento especificamente alocada para aquele efeito; a única exceção a esta circunstância é o PO Fatores de Competitividade, o qual, possuindo uma dotação inicial de 685 milhões de euros (FEDER), viria a concentrar 73% do montante de FEDER executado no QREN – que totalizou 310 milhões de euros – e 62% do montante total dos Fundos (i.e. FEDER e FSE) empregues neste período de programação na área da M&CAP – que totalizou 368 milhões de euros.

- 169 Apesar de, pelas razões apontadas, não se dispor de informação fidedigna que permita quantificar a dimensão do envelope de recursos de financiamento em apreço, considera-se evidente – e isso é confirmado pelos *stakeholders* auscultados – que o diferencial existente entre a dotação inicial do PO Fatores de Competitividade (principal PO financiador do QREN e que, a partir de 2011, incorporou também as elegibilidades originalmente atribuídas aos PO's Regionais do Continente) e o montante de FEDER efetivamente executado neste período de programação é, por si só, elucidativo da inexistência de um problema de escassez de recursos em termos de financiamento comunitário. Relativamente ao FSE, por seu turno, afigura-se correto extrair o mesmo entendimento (também confirmado pelos *stakeholders* auscultados) para os três PO's financiadores, cabendo aqui destacar o caso particular do PO Potencial Humano por ter concentrado 93% do montante de FSE executado no QREN – que totalizou 57 milhões de euros – e 14% do montante total dos Fundos (i.e. FEDER e FSE) empregues neste período de programação.
- 170 Sem prejuízo desta apreciação, efetuada numa ótica de *oferta*, considera-se pertinente recuperar elementos de análise já apresentados no âmbito da resposta à QA2 (cf. Capítulo 5.2) de modo a integrar plenamente as especificidades que caracterizaram a *procura* no período em análise. A este respeito, é fundamental ter presente que o custo total inicial das candidaturas admitidas pelo conjunto dos PO's atingiu os 2 mil milhões de euros, montante que, num cenário que reunisse condições para ser aprovado e considerado integralmente elegível, determinaria necessidades de financiamento comunitário muito superiores àquelas que terão sido inicialmente previstas. Ainda que a taxa de aprovação deste universo de candidaturas – 56% em número e 71% em valor – possa indiciar uma eventual escassez de recursos de financiamento, é possível identificar duas circunstâncias principais que terão certamente mitigado aquele desajustamento aparente entre a *oferta* e a *procura* de financiamento:
- a primeira circunstância é corporizada pela muito expressiva revisão *em baixa* do custo total aprovado inicial das operações contratadas face ao custo total originalmente apresentado (-42%), resultante de uma combinatória entre uma taxa de elegibilidade do custo total inferior ao esperado (e, conseqüentemente, do menor contributo dos FEEI para o financiamento das operações) e todo o conjunto de restrições orçamentais que afetou a globalidade das entidades da AP durante este período de programação (com reflexo na capacidade de financiamento da contrapartida nacional e da parcela de custo não elegível das operações);
 - a segunda circunstância, complementar da primeira, prende-se com a influência que aquelas restrições orçamentais exerceram sobre a capacidade efetiva das entidades beneficiárias em assegurar a execução física e financeira das operações contratadas, parcialmente ilustrada pela rescisão/revogação de 264 operações contratadas (i.e. 10% do total) que representavam um custo total aprovado inicial de 274,4 milhões de euros (i.e. 13% do total).
- 171 Este conjunto de circunstâncias permite sustentar a ideia de que o envelope financeiro inicialmente alocado pelos PO's do QREN terá sido globalmente suficiente para viabilizar a execução das operações de entidades beneficiárias que conseguiram dispor das condições necessárias (orçamentais e/ou de outra natureza) para a sua implementação. A(s) revisão(ões) *em baixa* das dotações financeiras inicialmente afetadas pelos vários PO's ao domínio da M&CAP através das reprogramações a que estes foram sendo sujeitos mais não faz do que confirmar a inexistência de um problema de escassez de recursos de financiamento comunitário, ainda que fortemente influenciada por fatores externos à programação naquela que veio a ser a sua execução efetiva (com claro destaque para as restrições orçamentais sentidas pelo universo de entidades beneficiárias).
- 172 Relativamente ao PT2020, por seu turno, importa começar por referir que o envelope financeiro inicial afeto ao domínio da M&CAP foi de 544,6 milhões de euros, valor que traduz um acréscimo global de 48% face ao montante de Fundo efetivamente executado no QREN (Quadro 12). Este acréscimo é totalmente suportado no contributo do FSE (que aumenta quase 4,4 vezes face ao valor executado no QREN), refletindo também o alargamento do seu espectro de intervenção no presente período de programação, observando-se em contrapartida um decréscimo ligeiro no caso do FEDER (-5%). A exemplo do que sucedeu no QREN, o PO Competitividade e Internacionalização (sucedâneo do PO Fatores de Competitividade) posiciona-se como principal PO financiador do PT2020 no domínio em apreço (67% do total) e, na sequência da adoção de PO's multi-Fundo (i.e. FEDER e FSE), assume também parte expressiva do papel anteriormente assumido pelo PO Potencial Humano.
- 173 A leitura das versões atuais dos PO's permite evidenciar uma diminuição relevante das dotações financeiras originalmente consignadas, extensível a quase todos os PO's e a ambos os Fundos. Globalmente, essa diminuição é de -21% para o conjunto dos Fundos (i.e. -115,8 milhões de euros), sendo mais expressiva no FEDER (-29%, i.e. -84,4 milhões de euros) do que no FSE (-13%, i.e. -31,3 milhões de euros); ainda assim, a dotação total atualmente consignada nos PO's do PT2020 (428,8 milhões de euros) continua a ser superior em 17% face ao montante de fundo executado no QREN (367,6 milhões de euros). Numa leitura mais detalhada, e no que ao FEDER diz respeito,

verifica-se que o traço marcante reside na forte revisão *em baixa* operada pelo PO Competitividade e Internacionalização (-86,5 milhões de euros, i.e. -44% face à dotação inicial); relativamente ao FSE, é no PO Norte que se encontra a principal revisão *em baixa* operada até ao momento (-17,6 milhões de euros, i.e. -40% face à dotação inicial).

QUADRO 12 – DOTAÇÃO FINANCEIRA E TAXA DE COMPROMISSO DO PT2020

			PO Compet. e Internac.	PO Norte	PO Centro	PO Alentejo	PO Algarve	PO Açores	PO Madeira	Total
Programação inicial (10 ³ €)	FEDER	[1]	199 865	32 248	28 784	7 098	9 800	12 000	5 130	294 925
	FSE*	[2]	162 316	44 138	24 733	4 200	8 000	2 030	4 280	249 696
	Total	[3]	362 181	76 385	53 517	11 298	17 800	14 030	9 410	544 621
Programação atual (10 ³ €)	FEDER	[4]	113 400	32 248	25 537	6 698	9 290	18 200	5 130	210 503
	FSE*	[5]	161 900	26 583	21 495	3 478	2 748	67	2 025	218 296
	Total	[6]	275 300	58 830	47 033	10 176	12 038	18 267	7 155	428 799
Variação	FEDER	[4-1]	-43%	0%	-11%	-6%	-5%	52%	0%	-29%
	FSE*	[5-2]	0%	-40%	-13%	-17%	-66%	-97%	-53%	-13%
	Total	[6-3]	-24%	-23%	-12%	-10%	-32%	30%	-24%	-21%
Taxa de compromisso em 31/03/2020	FEDER	[C/4]	146%	82%	79%	106%	97%	28%	313%	118%
	FSE	[C/5]	85%	15%	0%	127%	0%	2108%	3%	68%
	Total	[C/6]	110%	52%	43%	114%	75%	36%	226%	93%
Taxa de compromisso em 30/09/2021	FEDER	[C/4]	138%	91%	101%	133%	99%	110%	101%	121%
	FSE	[C/5]	141%	57%	53%	161%	33%	100%	118%	120%
	Total	[C/6]	140%	76%	79%	143%	84%	110%	106%	121%

* A DOTAÇÃO FINANCEIRA DO FSE NOS PO'S REGIONAIS INCLUI TAMBÉM A PRIORIDADE DE INVESTIMENTO 11.2 (NÃO ABRANGIDA NESTA AVALIAÇÃO)

FONTE: AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO E AUTORIDADES DE GESTÃO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS DO PT2020

- 174 Atendendo a que a taxa global de compromisso do PT2020 no âmbito da M&CAP apurada a 30/09/2021 é já de 121%, e mesmo tendo presente que é comum a ocorrência de quebras com significado na reta final dos períodos de programação⁷⁸, afigura-se pertinente equacionar a necessidade de se ter de vir a proceder a reprogramações em PO's específicos que consigam garantir um ajustamento mais efetivo entre as dotações disponíveis na sequência das alterações já concretizadas e aquilo que virá a ser a execução efetiva das operações aprovadas. O caso onde este desfasamento se apresenta mais elevado é claramente o do PO Competitividade e Internacionalização, manifestando-se ao nível quer do FEDER (138%, o que corresponde a um diferencial de 43,6 milhões de euros), quer do FSE (141%, o que corresponde a um diferencial de 65,7 milhões de euros), sugerindo a necessidade de uma reprogramação *em alta* da dotação atualmente alocada.

A relação entre os recursos financeiros disponibilizados e as metas de realização e de resultado

- 175 A aferição da relação custo-eficácia da intervenção do QREN e do PT2020 no âmbito da M&CAP foi efetuada com base na análise da relação estabelecida entre os recursos financeiros que foram mobilizados e o alcance das metas de realização e de resultado fixadas pelos vários PO's. Atendendo à grande diversidade e heterogeneidade das operações apoiadas, bem como a limitações específicas da base informacional a que a Equipa de Avaliação teve acesso, não se afigurou viável proceder à determinação e análise comparativa dos custos médios de tipologias de operações de natureza similar como havia sido inicialmente previsto.
- 176 No caso do QREN, e no que ao FEDER diz respeito, é possível constatar que a generalidade dos PO's conseguiu alcançar ou aproximar-se da maior parte das metas de realização com que se comprometeu em sede de programação, sendo de realçar que, em muitas situações, se observaram movimentos de sentido oposto nas revisões que ocorreram durante a sua vigência em termos de dotação financeira (geralmente *em baixa*) e de metas (geralmente *em alta*). Esta dinâmica sugere que, face ao inicialmente previsto, foi possível *fazer mais com menos recursos*, situação que é especialmente visível no caso do PO Fatores de Competitividade, que se constituiu como o principal PO financiador do QREN no âmbito da M&CAP (Quadro 13). Este desempenho não se refletiu de forma direta ao nível dos resultados, existindo muitos casos onde estes ficaram aquém das metas fixadas na programação inicial (frequentemente sem alteração ao longo da vigência dos PO's) e situações onde os indicadores originalmente adotados foram abandonados devido a dificuldades de medição.

⁷⁸ Deve realçar-se, a este respeito, que o presente período de programação foi já marcado por níveis de quebra bastante expressivos. Como consta do Capítulo 5.2, as operações que foram alvo de rescisão/revogação até 30/09/2021 representam cerca de 18% do custo total inicial do universo de operações que haviam sido contratadas até essa data, o que ilustra bem a magnitude daqueles níveis de quebra.

QUADRO 13 – GRAU DE EXECUÇÃO DOS INDICADORES DE REALIZAÇÃO E RESULTADO DOS PO'S DO QREN – COMPONENTE FEDER

Tipo	Indicador Designação	Meta		Execução	
		Inicial	Final	Valor	%
PO Fatores de Competitividade					
Realização	Proximidade - Criação de centros multisserviços	200	700	1 743	249%
Realização	Simplificação - Criação de pontos únicos de contacto	20	400	1 655	414%
Resultado	Rapidez - Redução de tempos médios de espera	50%	-	-	-
Resultado	Universalidade - Acessibilidade dos serviços públicos <i>on-line</i> a cidadãos com necessidades especiais	100%	100%	94%	94%
Resultado	Simplificação - Redução do número de contactos necessários entre o cidadão e/ou as empresas e a AP em processos administrativos	50%	-	-	-
Resultado	Desmaterialização - Aumento do nível de utilização de processos administrativos não presenciais	50%	80%	112%	140%
Resultado	Utilização de fatura eletrónica	100%	100%	45%	45%
Resultado	Redução nos custos de comunicações	50%	-	-	-
Resultado	Nível de interoperabilidade entre sistemas de informação na AP	80%	80%	71%	89%
Resultado	Funcionários formados no âmbito das intervenções apoiadas	25%	25%	76%	304%
PO Norte					
Realização	Nº de lojas de cidadão/centros multisserviços apoiados	61	90	80	89%
Resultado	População servida pelas lojas de cidadão/centros multisserviços apoiados (milhares)	2 400	2 400	2 944	123%
PO Centro					
Realização	Nº de projetos de modernização de serviços públicos	16	8	7	88%
Realização	Nº de centros multisserviços e lojas de cidadão a criar	55	7	6	86%
Resultado	Nº de serviços da administração pública <i>on-line</i> em % do total de serviços da AP	100%	-	-	-
Resultado	População servida pelas lojas do cidadão, centros multisserviços e balcões únicos	-	250000	247355	99%
PO Lisboa					
Realização	Nº de projetos e parcerias aprovadas	6	75	75	100%
Resultado	Nº de instituições envolvidas em projetos de redução dos custos públicos de contexto	25	25	39	156%
PO Alentejo					
Realização	Nº de projetos de modernização administrativa (serviços públicos) apoiados	30	25	24	96%
Realização	Nº de lojas do cidadão e centros multisserviços apoiados	36	40	48	120%
Resultado	% de serviços públicos (regionais e autárquicos) disponíveis <i>on-line</i>	100%	-	-	-
Resultado	População servida por lojas do cidadão e centros multisserviços	90%	70%	69%	99%
PO Algarve					
Realização	Nº de serviços públicos <i>on-line</i> (regionais e locais) orientados para empresas	50	90	97	108%
Resultado	Nº de processos submetidos por empresas através de serviços públicos <i>on-line</i> (regionais e locais)	4 000	-	-	-
PO Açores (FEDER)					
Realização	Nº de projetos de automatização e simplificação de procedimentos administrativos	10	15	18	120%
Resultado	% de organismos da Administração Pública que disponibilizam formulários para <i>download</i>	80%	80%	63%	79%
PO Madeira (FEDER)					
Resultado	Serviços públicos <i>on-line</i>	-	80	43	54%

FONTE: RELATÓRIOS FINAIS DE EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS DO QREN

QUADRO 14 – GRAU DE EXECUÇÃO DOS INDICADORES DE REALIZAÇÃO E RESULTADO DOS PO'S DO QREN – COMPONENTE FSE

Tipo	Indicador Designação	Meta		Execução	
		Inicial	Final	Valor	%
PO Potencial Humano*					
Realização	Nº de ativos abrangidos por ações de formação para a inovação e gestão na Administração Pública - Norte, Centro e Alentejo (média anual)	20 000	20 000	51 924	260%
Realização	Nº de ativos abrangidos por ações de formação para a inovação e gestão na Administração Pública - Algarve (média anual)	250	250	1 990	796%
Realização	Nº de ativos abrangidos por ações de formação para a inovação e gestão na Administração Pública - Lisboa (média anual)	2 500	2 500	16 693	668%
Resultado	Nº de ativos que concluíram ações de formação para a inovação e gestão na Administração Pública - Norte, Centro e Alentejo	112 000	112 000	336 654	301%
Resultado	Nº de ativos que concluíram ações de formação para a inovação e gestão na Administração Pública - Algarve	1 400	1 400	12 453	890%
Resultado	Nº de ativos que concluíram ações de formação para a inovação e gestão na Administração Pública - Lisboa	14 800	14 800	98 543	666%
PO Açores (FSE)					
Realização	Nº de formandos (média anual)	100	100	18	18%
Realização	Nº de ações de formação (média anual)	10	10	s.d.	s.d.
Resultado	Nº de projetos de reengenharia de processos de governo eletrónico na Administração Pública	12	12	1	8%
PO Madeira (FSE)					
Realização	Nº de funcionários públicos abrangidos em ações de formação profissional (média anual)	4 000	4 000	3 717	93%

* OS VALORES APRESENTADOS PARA ESTE PO INCLUEM TIPOLOGIAS DE INTERVENÇÃO NÃO ABRANGIDAS NESTA AVALIAÇÃO

FONTE: RELATÓRIOS FINAIS DE EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS DO QREN E CÁLCULOS PRÓPRIOS DA EQUIPA DE AVALIAÇÃO

177 Relativamente ao FSE, que se centrou no financiamento de intervenções de formação profissional na AP, a tônica marcante reside na forma inusitada como as metas de realização e de resultado do PO Potencial Humano (que

concentrou 93% do montante de Fundo executado) foram superadas (Quadro 14). De acordo com o Relatório Final de Execução deste PO, “tal situação tem justificação no facto dos percursos formativos, ao contrário do previsto, terem sido de curta duração por falta de capacidade dos serviços em dispensar os seus ativos por longos períodos”, razão pela qual “foram ministradas um maior número de ações de formação, as quais envolveram um maior número de ativos relativamente ao previsto”. Perante esta explicação, que teria justificado uma revisão *em alta* das metas inicialmente estabelecidas, parece correto deduzir-se que a diminuição da duração média das ações formativas permitiu *fazer mais* – na perspetiva do número de ações de formação realizadas e do volume de formandos abrangido – com os recursos disponíveis, não se prestando a própria natureza do indicador de resultado adotado (‘nº de ativos que concluíram ações de formação...’) a extrair quaisquer ilações qualitativas sobre o mérito dessa opção relativamente à conceção original da intervenção.

- 178 No caso do PT2020, por seu turno, considera-se possível antecipar a partir da análise dos últimos Relatórios de Execução disponíveis (2019) que a generalidade das metas de realização definidas para a componente FEDER possui condições para ser alcançada com base na dotação orçamental alocada à sua prossecução, sendo de realçar que, em muitas situações, se observaram movimentos de sentido oposto nas reprogramações já operadas em termos de dotação financeira (geralmente *em baixa*) e de metas (geralmente *em alta*) (Quadro 15). Deve ter-se presente, contudo, que esta é uma leitura de cariz eminentemente previsional e muito dependente de fatores como a capacidade de execução dos beneficiários com operações em curso ou, nas situações em que os compromissos ainda são suficientes para alcançar as metas fixadas, da aprovação de novas operações. Em contraponto, afigura-se bastante plausível que muitas das metas de resultado adotadas não venham a ser alcançadas (com destaque para a ‘% de indivíduos com idade entre 16 e 74 anos que preencheram e enviaram pela Internet impressos ou formulários oficiais nos últimos 12 meses’), embora dificilmente tal possa ser associado a um problema de insuficiência de recursos de financiamento.

QUADRO 15 – GRAU DE EXECUÇÃO DOS INDICADORES DE REALIZAÇÃO E RESULTADO DOS PO’S DO PT2020 – COMPONENTE FEDER

Indicador	PO Comp. e Int.	PO Norte	PO Centro	PO Alentejo	PO Algarve	PO Açores	PO Madeira
Realização > Nº de serviços da Administração Pública apoiados							
Meta inicial	100	40	50	34	15	26	-
Meta atual	95	300	150	54	24	26	-
Compromisso (2019)	170	273	119	54	34	17	-
	179%	91%	79%	100%	142%	65%	-
Realização > Nº de projetos apoiados de disponibilização <i>on-line</i> de serviços públicos							
Meta inicial	90	-	-	-	-	10	3
Meta atual	120	-	-	-	-	30	3
Compromisso (2019)	212	-	-	-	-	23	3
	177%	-	-	-	-	77%	100%
Resultado > % de Câmaras Municipais que disponibilizam o preenchimento e submissão de formulários na Internet							
Meta inicial	-	70-80%	60-70%	75-80%	75-80%	-	-
Meta atual	-	70-80%	60-70%	75-80%	81,3-87,5%	-	-
Compromisso (2018)	-	71%	73%	47%	63%	-	-
	-	101%	104%	62%	77%	-	-
Resultado > % de indivíduos com idade entre 16 e 74 anos que preencheram e enviaram pela Internet impressos ou formulários oficiais nos últimos 12 meses							
Meta inicial	50-60%	40-50%	55-60%	50-60%	50-60%	50-60%	52-57%
Meta atual	50-60%	40-50%	55-60%	40-50%	35-45%	50-60%	52-57%
Compromisso (2019)	30%	23%	30%	24%	31%	25%	23%
	59%	57%	54%	43%	87%	50%	43%
Resultado > % de empresas com 10 e mais pessoas ao serviço que utilizaram a Internet para interagir com organismos, entidades e autoridades públicas							
Meta inicial	95-100%	-	-	-	-	-	-
Meta atual	95-100%	-	-	-	-	-	-
Compromisso (2019)	98%	-	-	-	-	-	-
	103%	-	-	-	-	-	-

FONTE: RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS DO PT2020

- 179 Este cenário de alcance deficitário das metas é particularmente notório no caso do FSE, sobretudo se aferido na ótica das realizações (Quadro 16). Também aqui, não é possível associar os níveis praticamente nulos de execução das metas adotadas – já revistas *em baixa* para valores muito inferiores aos inicialmente previstos – a um problema de escassez de recursos de financiamento, uma vez que as suas causas explicativas estão diretamente vinculadas a problemas de operacionalização da componente de apoio à formação de trabalhadores em funções públicas e, no limite, também à fraca adesão do universo de beneficiários potenciais a esta tipologia de intervenções (cf. Capítulo 5.2). Atendendo à inexistência de quaisquer dados relativos ao indicador de resultado adotado, não é possível antecipar qualquer cenário quanto à hipótese das metas adotadas poderem ou não vir a ser alcançadas.

QUADRO 16 – GRAU DE EXECUÇÃO DOS INDICADORES DE REALIZAÇÃO E RESULTADO DOS PO'S DO PT2020 – COMPONENTE FSE

Indicador	PO Comp. e Int.	PO Norte	PO Centro	PO Alentejo	PO Algarve	PO Açores	PO Madeira
Realização > Nº de projetos de capacitação das entidades e dos serviços da Administração Pública							
Meta inicial	150	-	-	-	-	-	-
Meta atual	200	-	-	-	-	-	-
Compromisso (2019)	105 53%	-	-	-	-	-	-
Realização > Nº de trabalhadores em funções públicas apoiados em ações de formação direcionadas para a reorganização e modernização							
Meta inicial	110 000	12 000	8 400	2 240	10 526	600	35 338
Meta atual	22 000	4 100	2 000	984	1 404	800	16 741
Compromisso (2019)	340 2%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	435 54%	1 733 10%
Resultado > % de trabalhadores em funções públicas que se consideram mais aptos após a frequência da formação							
Meta inicial	75-85%	75-85%	75-85%	75-85%	75-85%	80-90%	75-85%
Meta atual	75-85%	75-85%	75-85%	75-85%	>75%	80-90%	75-85%
Compromisso (2019)	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.

FONTE: RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS DO PT2020

- 180 Interessa realçar, por último, a ausência praticamente total de indicadores relativos à componente de capacitação institucional que integra o âmbito de intervenção do FSE e que corporiza uma das grandes apostas do atual período de programação (exceção feita ao PO Competitividade e Internacionalização, ainda que limitada à perspetiva das realizações). Pela sua relevância, este é uma situação que deveria ter sido melhor acutelada e/ou entretanto corrigida, uma vez que deixa a descoberto 98% do montante de FSE aprovado até 31 de Março de 2020 (i.e. 145,9 milhões de euros num total de 148,1 milhões de euros) e 37% do montante total de financiamento comunitário (i.e. FEDER e FSE) aprovado até aquela data⁷⁹.

A adequação das formas de financiamento adotadas

- 181 A disponibilização dos recursos de financiamento comunitário alocados pelos PO's do QREN e do PT2020 no âmbito da M&CAP tem sido efetivada sob a forma de subvenção não reembolsável, predominando a opção de reembolso das despesas elegíveis efetivamente realizadas e pagas pelos beneficiários no âmbito das operações contratadas de acordo com as taxas de comparticipação máxima permitidas pela legislação comunitária em função das categorias de regiões onde as mesmas têm lugar. No caso do QREN, que recorreu exclusivamente a esta forma de apoio, assistiu-se a um aumento das taxas de comparticipação inicialmente previstas que foi motivado pela situação de crise económica e financeira que marcou grande parte do seu período de implementação, assim como à possibilidade de utilização – a partir de 2011 – dos montantes disponibilizados pelo Banco Europeu de Investimento através do Empréstimo-Quadro contratado com o Estado português para financiamento em regime reembolsável (i.e. empréstimo) da contrapartida nacional de operações contratadas com apoio do FEDER.
- 182 Apesar de manter a abordagem-base adotada no QREN, a regulamentação aplicável ao financiamento de operações de M&CAP no PT2020 veio introduzir a possibilidade de mobilização das designadas *modalidades de custos simplificados* por parte das AG's dos PO's financiadores, remetendo a definição das suas condições concretas de operacionalização para a esfera dos avisos ou convites para apresentação de candidaturas. A materialização desta possibilidade viria a efetivar-se apenas em 2019 e somente no quadro do FSE, sendo concretizado nos seguintes âmbitos:
- operações de formação profissional, tendo suporte na modalidade de tabelas normalizadas de custos unitários e aplicação em todos os PO's do Continente (i.e. PO Competitividade e Internacionalização, PO Norte, PO Centro, PO Alentejo e PO Algarve);
 - operações de capacitação institucional, tendo suporte na modalidade de taxa fixa para custos diretos de pessoal até 20% dos custos diretos da operação com exceção dos custos com pessoal e aplicação nos PO's Regionais do Norte e do Centro.
- 183 De uma forma geral, pode dizer-se que a adequação das formas de financiamento mobilizadas no QREN e no PT2020 para aplicação dos recursos de financiamento disponíveis beneficia uma apreciação positiva por parte da generalidade dos *stakeholders* auscultados, não tendo sido identificadas situações específicas nem propostas concretas que justifiquem a introdução de alterações substanciais ao quadro vigente. Sem prejuízo desta

⁷⁹ A título de atualização: em 30/09/2021 o montante FSE aprovado sem cobertura em indicadores aumentou para 252 milhões de euros, representando 49% do montante total (i.e. FEDER e FSE) afeto à intervenção do PT2020 no âmbito da M&CAP (fonte: cálculos próprios a partir de informação fornecida pela AD&C em 17/11/2021).

apreciação global, parece evidente que existe ainda uma margem relevante de progressão ao nível da utilização mais generalizada das modalidades de custos simplificados previstas na regulamentação comunitária e nacional aplicável, sendo este um caminho que se afigura promissor para minorar a elevada carga burocrática que ainda caracteriza a utilização dos FEEL (e, muito em especial, do FSE) e fomentar uma maior orientação para o cumprimento dos resultados contratualizados (vd. Capítulo 5.2)⁸⁰.

5.6. VALOR ACRESCENTADO EUROPEU

QA6

Qual o valor acrescentado da mobilização e utilização dos Fundos Europeus através do QREN e do PT2020 no domínio da modernização e capacitação da Administração Pública em Portugal?

A análise realizada mostra que os recursos de financiamento comunitário do QREN e do PT2020 foram decisivos (i.e. *fizeram a diferença*) para materializar o *ciclo longo* e fortemente transformador que caracterizou a evolução da AP portuguesa nos últimos 15 anos. Este contributo situou-se, desde logo, no plano dos designados efeitos de volume, sendo praticamente unânime entre os vários *stakeholders* auscultados que sem o apoio dos FEEL os progressos alcançados ao nível da M&CAP teriam sido bem mais limitados por força da escassez de recursos orçamentais. Em termos mais *substanciais*, verifica-se que os FEEL alavancaram também efeitos de âmbito e de função com bastante significado: no primeiro caso, esses efeitos estão especialmente patentes na elevada taxa de cobertura do universo de potenciais beneficiários, permitindo dessa forma fazer chegar recursos de financiamento a entidades que, de outra forma, dificilmente teriam investido neste domínio; no segundo caso, por seu turno, esses efeitos são particularmente visíveis no incentivo ao desenvolvimento de abordagens de experimentação e teste de soluções inovadoras de M&CAP, permitindo o surgimento de projetos com forte potencial transformativo e de replicabilidade. Por contraponto, pode concluir-se que foi ao nível dos efeitos de processo que o contributo dos FEEL foi menos conseguido, o que é resultado da menor eficácia observada na operacionalização do princípio da orientação para resultados e da forte carga burocrática associada à utilização dos FEEL.

Perspetiva global

- 184 Esta QA pretende aferir o Valor Acrescentado Europeu [VAE] decorrente da mobilização dos FEEL (e, mais concretamente, do FEDER e do FSE) para a promoção da M&CAP portuguesa através do QREN e PT2020. Sendo o orçamento da UE um dos centros de discussão mais sensíveis na política comunitária, no qual os Estados-Membros tentam defender os respetivos interesses nacionais e os órgãos da UE (como a CE) a os interesses gerais de escala europeia, o VAE constitui uma importante fonte de evidência para demonstrar e comunicar a oportunidade e efetividade da aplicação dos FEEL em projetos que dificilmente seriam implementados sem esta dimensão europeia e de cooperação transnacional⁸¹. Tendo presente que este conceito continua a carecer de maior estabilidade e consenso, a abordagem aqui adotada assume que o VAE traduz a vantagem de utilizar os FEEL no apoio à intervenção da política pública face a um cenário de ausência desses Fundos. Tendo por base o modelo de análise já testado noutros estudos de avaliação realizados pelo Consórcio e os resultados decorrentes das anteriores QA, a apreciação do VAE é feita com referência a quatro tipos distintos – mas complementares – de efeitos: efeitos de volume, efeitos de âmbito, efeitos de função e efeitos de processo.

Efeitos de volume

- 185 A análise dos efeitos de volume (*'volume effects'* ou *'scale effects'*) pretende apreciar em que medida os FEEL contribuíram para ampliar a base de recursos de financiamento que, na sua ausência, teria sido mobilizada a nível nacional, ou noutros termos mais pragmáticos, o que teria deixado de ser feito na ausência dos FEEL por razões (principalmente) de natureza orçamental.
- 186 De acordo com as respostas obtidas no Inquérito aos Beneficiários, pode concluir-se que a mobilização do financiamento comunitário disponibilizado através do QREN e/ou do PT2020 foi decisivo (i.e. *fez a diferença*) para que estes tenham dado início e/ou executado as operações apoiadas: 39% das respostas expressam claramente que essas operações não seriam executadas na ausência desse financiamento (44% no caso das operações com enquadramento nos Domínios B e C), sendo que somente 5% das respostas consideram que essa execução teria lugar sem quaisquer alterações mesmo sem este apoio (Gráfico 12). Pela sua relevância, deve também realçar-se que mais de metade das respostas (56%) são no sentido de que as operações em apreço seriam executadas

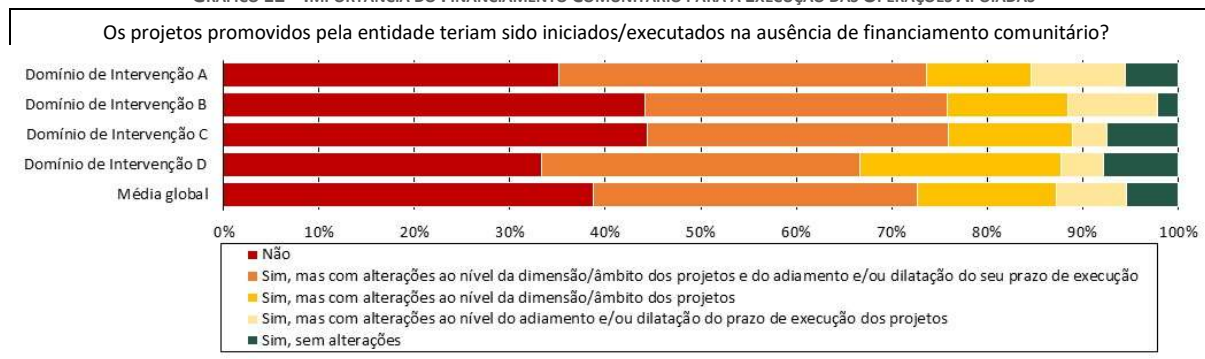
⁸⁰ A este respeito, veja-se G.FERREIRA (Coord.), *Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados*, estudo realizado pelo consórcio IESE/PPLL Consult/ABC para a AD&C, Lisboa, 2021.

⁸¹ A este respeito, veja-se EUPPORTUNITY, *O Valor Acrescentado Europeu e o Quadro Financeiro Pós-2020*, Eupportunity – European Affairs Consulting, Bruxelas, 2018.

mesmo na ausência de financiamento, embora com implicações ao nível do seu adiamento e/ou dilatação do prazo de execução (7%), da redução da sua dimensão/âmbito (15%) ou ambas as situações (34%).

- 187 A visão exposta pelas entidades beneficiárias encontra respaldo no conjunto de entrevistas realizadas com diversos agentes integrantes do designado *ecossistema dos FEEI*, bem como em vários dos Estudos de Caso desenvolvidos. Também aqui, é unânime a noção de que sem o apoio dos FEEI os progressos alcançados ao nível da M&CAP portuguesa teriam sido bem mais limitados, sobretudo tendo em conta as fortes limitações que se reconhecem à sua capacidade orçamental e que conheceram um forte agravamento na sequência da grave crise económica e financeira instalada a partir de 2009, agudizando-se depois por via da implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira [PAEF] entre 2011 e 2014.

GRÁFICO 12 – IMPORTÂNCIA DO FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO PARA A EXECUÇÃO DAS OPERAÇÕES APOIADAS



FONTE: INQUÉRITO AOS BENEFICIÁRIOS

RELEVÂNCIA DOS FEEI NA VIABILIZAÇÃO FINANCEIRA DO ESFORÇO DE MODERNIZAÇÃO E CAPACITAÇÃO DA AP

“Sem os FEEI não havia nada, sobretudo atendendo aos constrangimentos orçamentais instalados desde 2009 – não havia capacidade da AP que permitisse ter investido ou continuar a investir” (representante de AG)

“Não há contrafactual para saber o que aconteceria sem os FEEI, mas pode afirmar-se que tudo o que foi feito de grande em termos de modernização da AP contou com o apoio dos FEEI. É certo, por outro lado, que a inexistência dos FEEI tornaria mais expressivos os constrangimentos e restrições orçamentais da AP” (representante da AD&C)

“Os FEEI foram essenciais para viabilizar a implementação de projetos de melhoria da capacidade produtiva da AP; sem eles, o contexto de escassez e restrições orçamentais teria impactado fortemente as opções de investimento que foram concretizadas” (representante de AG)

“Não sendo a única, os FEEI têm sido, de longe, a principal fonte de financiamento. Para as elegibilidades previstas, o volume de financiamento destes apoios tem sido, de modo geral, suficiente. Sem esta alocação, as respostas às necessidades de modernização seriam com toda a certeza muito diferentes e mais restritas” (representante de organismo de representação coletiva de beneficiários)

“Só as entidades com maior capacidade financeira é que teriam investido nesta área em moldes comparáveis; nos restantes casos, admite-se que o investimento teria menor e mais concentrado em intervenções de perfil mais tradicional” (representante de OI)

“Se não existisse mobilização dos FEEI para a modernização e capacitação administrativa o investimento municipal na região seria restrito a meia dúzia de Municípios” (representante de AG)

“Os FEEI devem servir para acrescentar à ação corrente do Governo; para isso, a sua gestão deve ter autonomia de modo a não ceder a lógicas conjunturais” (ex-titular de cargo político)

FONTE: ENTREVISTAS REALIZADAS PELA EQUIPA DE AVALIAÇÃO

- 188 Apesar de ser evidente o efeito de adicionalidade que os FEEI permitiram aportar ao esforço de M&CAP em Portugal, deve ter-se presente que este tem suporte numa base de recursos nacionais que tem sido manifestamente exígua – e sem perspetivas conhecidas de alargamento a curto-médio prazo – para fazer face às necessidades que ainda subsistem, sinalizando assim uma forte dependência em relação a esses Fundos. Esta é uma situação que se apresenta especialmente visível quando está causa a realização de despesas de capital (entendidas no sentido contabilístico do termo), fortemente penalizadas na estrutura da despesa pública executada ao longo da última década, as quais possuem particular relevância nos Domínios de Intervenção A (Adoção de Novos Modelos e Soluções de Distribuição de Serviços Públicos) e B (Apetrechamento Tecnológico para a Transformação Digital da Administração Pública) da TdP que serve de suporte a esta Avaliação. Em contraponto, o efeito de volume aduzido pelos FEEI apresenta-se bem menos expressivo no caso das intervenções de formação profissional com enquadramento no Domínio de Intervenção D (Qualificação do Capital Humano da Administração Pública), o que é comprovado pelo seu menor peso na estrutura de financiamento do investimento realizado pelo conjunto das entidades que integram a AP (tipicamente abaixo de 20% do total, sendo praticamente

residual no período de implementação do PT2020 devido aos constrangimentos verificados na sua operacionalização)⁸².

Efeitos de âmbito

- 189 A análise dos efeitos de âmbito (*'scope effects'*) pretende apreciar em que medida os FEEI contribuíram para reforçar a expressão detida por áreas de intervenção, tipologias de beneficiários e/ou destinatários-alvo que, na ausência daqueles recursos, manteriam uma relevância tendencialmente limitada no contexto global da política pública em apreço. Deve ter-se presente, a este respeito, que é também este tipo de efeitos que mais diretamente reflete o alinhamento dos investimentos apoiados com prioridades específicas de âmbito comunitário.
- 190 Deste ponto de vista, é particularmente relevante assinalar que a intervenção do QREN e do PT2020 conseguiu assegurar uma cobertura muito ampla do universo de potenciais beneficiários que integram a esfera da AP. De acordo com a estimativa efetuada pela Equipa de Avaliação, que toma como referência as entidades públicas recenseadas em 2019 no Inquérito à Utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública Central, Regional e nas Câmaras Municipais (a cargo da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência), pode concluir-se que foram beneficiários dos recursos de financiamento disponibilizados:
- 84% das entidades da AP Central (i.e. 255 entidades num universo de 303);
 - 25% das entidades da AP Regional (i.e. 27 entidades num universo de 107);
 - 88% das entidades da AP Municipal (i.e. 270 entidades num universo de 308).
- 191 A estes números, que traduzem uma cobertura global de 77% das 818 entidades consideradas naquele Inquérito, deve ainda ser adicionado um conjunto muito significativo de outras entidades, com destaque para as Freguesias (e suas associações) e as organizações sindicais. É relevante frisar, a este respeito, que este último tipo de agentes não teve qualquer expressão no caso do PT2020, o que foi resultado do abandono da lógica de atribuição de financiamento (também) a entidades formadoras em favor da sua concentração apenas em entidades empregadoras no âmbito do Domínio de Intervenção D (Qualificação do Capital Humano da Administração Pública).
- 192 Na ótica das tipologias de intervenção apoiadas, por seu turno, pode dizer-se que estas apresentaram uma elevada relevância face às necessidades existentes e aos objetivos macro da política pública de M&CAP (cf. Capítulo 5.1), assim como com as prioridades de investimento fixadas a nível comunitário (com claro destaque para as iniciativas de promoção e desenvolvimento do *e-government*). Neste último caso, é pertinente referir que a operacionalização das intervenções com enquadramento no Domínio de Intervenção D esteve praticamente *congelada* durante os 4 anos iniciais de vigência do PT2020 devido ao não cumprimento de uma das condicionalidades *ex-ante* fixadas na regulamentação comunitária, tendo esta limitação sido ultrapassada apenas em 2017; contudo, e após superação desta situação, constata-se que tanto a oferta como a procura de recursos para o financiamento de intervenções de formação profissional se mantiveram em níveis francamente baixos por razões relacionadas com a fraca atratividade dos apoios disponíveis, gerando uma descontinuidade muito evidente face ao observado no QREN.
- 193 Esta relevância foi também confirmada por parte das entidades respondentes ao Inquérito aos Beneficiários (vd. Gráfico 1), facto que é bem evidenciado pela apreciação predominantemente positiva expressa numa parcela maioritária (72%) das respostas obtidas quanto à adequação das tipologias de operações elegíveis; ainda assim, deve realçar-se – no seguimento do parágrafo anterior – que foi precisamente no Domínio de Intervenção D que essa apreciação foi menos satisfatória (apenas 57% das entidades respondentes expressam uma apreciação predominantemente positiva, contra 76%, 78% e 78% nos casos – respetivamente – dos Domínios A, B e C). Atendendo às suas especificidades organizacionais e também à sua *situação de partida*, é igualmente importante assinalar uma menor satisfação por parte das entidades da Administração Local (com destaque para os Municípios, bem vinculada na resposta escrita fornecida pela Associação Nacional de Municípios Portugueses no âmbito da entrevista realizada) relativamente à adequação das tipologias de operações elegíveis e às prioridades/critérios de atribuição de financiamento, com destaque para as dificuldades apontadas à obtenção de financiamento direcionado para a realização de investimentos de base na qualificação da respetiva infraestrutura tecnológica (i.e. *hardware*, *software* e outros equipamentos de *back-office*).

⁸² A este respeito, vejam-se os Relatórios de Atividades de Formação da Administração Pública produzidos anualmente pelo INA desde 2006, também confirmados pelas respostas obtidas no Inquérito aos Beneficiários realizado no quadro da presente Avaliação.

Efeitos de função

- 194 A análise dos efeitos de função (*'role effects'* ou *'function effects'*) pretende apreciar em que medida os FEEI contribuíram para o fomento de iniciativas inovadoras com elevado potencial de replicação/generalização (*'mainstreaming'*) que, na ausência daqueles recursos, dificilmente disporiam de financiamento para a sua materialização.
- 195 Tal como está explicitado na TdP que serve de suporte a esta Avaliação, as programações do QREN e o PT2020 são parte integrante de um *ciclo longo* de intervenção em prol da M&CAP, o que se reflete – de forma natural – na existência de elementos de continuidade/aprofundamento nas estratégias de mudança adotadas em ambos os períodos de programação. Este facto determina que uma parte relevante daquilo que foram os projetos mais estruturantes e *inovadores* que QREN apoiou (como são certamente os casos da identificação eletrónica ou da Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública [iAP]) tenham *aberto caminhos* para a transformação estrutural da AP que ainda se encontram a ser percorridos pelo PT2020, projetando-se inclusivamente no novo Plano de Recuperação e Resiliência [PRR] para o período 2021-2026. Sem prejuízo de outras intervenções igualmente meritórias, parece justo reconhecer que a digitalização da AP – tanto em termos de funcionamento interno como na relação com os Cidadãos e as Empresas – correspondeu claramente à grande aposta que ambos os períodos de programação procuraram priorizar.

O PAPEL DOS FEEI NA PROMOÇÃO DA INOVAÇÃO NA AP

“Sem os FEEI não teria existido digitalização e não se tinham feito transformações de fundo – os FEEI são uma *cenoura* essencial para alterar evoluções *'path-dependent'*. O grau de digitalização e grau de interoperabilidade conseguidos não teriam acontecido. As resistências eram elevadas. Não se pode desenhar a AP a partir do zero” (ex-titular de cargo político)

“Se não existisse mobilização dos FEEI para a modernização e capacitação administrativa o investimento municipal na região seria restrito a meia dúzia de municípios, sendo que a maior parte deles negligenciaria a intervenção nesta área, muitos por dificuldades de financiamento, mas também por visão estratégica e opção política. Muitos teriam certamente permanecido na idade da pedra em termos de digitalização” (representante de AG)

“Existe uma enorme continuidade nas chamadas intervenções *de cobre* (modernização tecnológica da AP) – neste domínio, está-se basicamente a fazer no PT2020 o mesmo que se fazia no QREN – é pura continuidade e nem tinha de ser de outra forma” (representante de AG)

“Apesar da lógica de continuidade/aprofundamento entre períodos de programação, pode dizer-se que o PT2020 possui algumas *adições* face ao QREN, nomeadamente na PI 11.1/FSE, centrada na capacitação institucional/organizacional” (representante da AD&C)

“Há toda uma mudança de paradigma, bem patente na recente evolução – já em pleno PT2020 – do SAMA (Sistema de Apoio à Modernização Administrativa) para SATDAP (Sistema de Apoio à Transformação Digital da Administração Pública); contudo, esta mudança não foi compreendida por quase ninguém” (representante de AG)

“A passagem no PT2020 de algumas tipologias de intervenção no domínio da capacitação dos serviços que eram no QREN financiadas através do FEDER para o domínio do FSE (PI 11.1) tem gerado muita confusão do lado dos beneficiários, que continuam a utilizar o racional do FEDER e não se conseguem adaptar às especificidades do FSE; por outro lado, não foi inteiramente percecionado o conceito de capacitação adotado no presente período de programação, havendo candidaturas que já não são elegíveis à luz desse novo conceito e que têm de ser chumbadas porque não incluem aspetos de experimentação, partilha, integração, etc.” (representante de OI)

“No caso da capacitação (PI 11.1), tem-se fomentado através de avisos mais recentes o investimento em áreas de desenvolvimento organizacional que provavelmente não teria ocorrido na ausência de FEEI (igualdade de oportunidades, etc.)” (representante de AG)

FONTE: ENTREVISTAS REALIZADAS PELA EQUIPA DE AVALIAÇÃO

- 196 Sem prejuízo daquilo que é a importância central das intervenções mais ligadas à designada *modernização hard* (com especial enquadramento no campo de intervenção do FEDER), afigura-se correto afirmar que foi ao nível da *modernização soft* (com suporte preferencial no FSE) que o PT2020 procurou incentivar o surgimento e replicação de iniciativas com elevado potencial de inovação, designadamente no quadro da Prioridade de Investimento 11.1. Este entendimento encontra suporte material na regulamentação através da qual se procedeu à operacionalização dos vários PO's do Continente, que previu expressamente o apoio a “ações de promoção e divulgação de iniciativas com vista à disseminação de melhores práticas e partilha de conhecimento de novas formas de organização interna e de prestação de serviços públicos aos cidadãos e às empresas, bem como o desenvolvimento de novos modelos de inovação e de experimentação na AP, como sejam laboratórios de inovação, plataformas de incubação e aceleradores, projetos colaborativos de cocriação de soluções inovadoras, projetos de governação integrada, em particular os que visam a cooperação internacional e respostas a desafios societários”.

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E CIÊNCIA DOS DADOS NA AP

O Aviso nº01/SAMA2020/2019 do PO Competitividade e Internacionalização distinguiu-se face a anteriores avisos devido ao seu carácter inovador, uma vez que teve como objetivo promover a adoção por parte da AP de técnicas avançadas de inteligência artificial e ciência dos dados. Neste Aviso foi prevista a possibilidade dos organismos públicos proponentes poderem estabelecer parcerias com instituições

públicas do Sistema Científico e Tecnológico Nacional, promovendo assim a mobilização do conhecimento científico disponível nessas instituições e a transferência desse conhecimento para a AP.

Tendo por base uma perspetiva de valorização do grande volume de dados recolhidos e geridos pela AP, pretendeu-se fomentar o surgimento de soluções experimentais e inovadoras (i.e. distintas das soluções das soluções convencionais) que privilegiassem a análise de dados administrativos resultantes do regular funcionamento das entidades da AP com recurso a técnicas de processamento e análise associadas às áreas da Inteligência Artificial e/ou da Ciência dos Dados (análise preditiva, processamento de linguagem natural, análise de padrões, aprendizagem automática, etc.). Os produtos e resultados esperados consistiam na implementação de algoritmos e modelos de análise de dados em protótipos funcionais que permitissem a sua demonstração e utilização experimental ou a implementação de sistemas completos e preparados para operar em ambiente real.

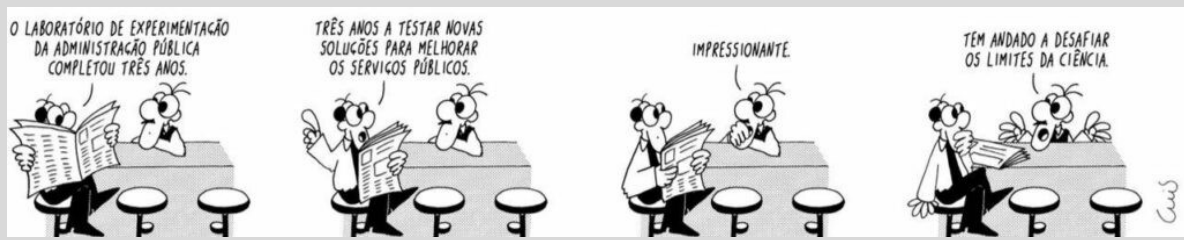
FONTE: AUTORIDADE DE GESTÃO DO PO COMPETITIVIDADE E INOVAÇÃO

LABX – LABORATÓRIO DE EXPERIMENTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O LabX foi originalmente criado em 2017 no seio da AMA – Agência para a Modernização da Administração Pública com o objetivo (e a expectativa) de criar um *espaço seguro* para experimentar soluções inovadoras para a AP. Neste ambiente controlado, a inovação pública não só estaria centrada nas necessidades de cidadãos e empresas, como poderia ser testada antes da implementação, aprendendo com os erros e reduzindo os riscos de desperdício.



Em apenas 4 anos o LabX conseguiu mostrar o seu valor através da materialização de 25 projetos experimentais acolhidos por organizações públicas, fornecendo e transferindo novas abordagens e competências de promoção da inovação. Graças à participação de mais de 10.000 cidadãos e 2.250 trabalhadores públicos e ao envolvimento de entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional, foi possível mostrar as vantagens de contribuir de maneira colaborativa para a missão de melhorar a qualidade dos serviços públicos e trazer valor à sociedade portuguesa. Um dos *legados* deste projeto – apoiado pelo PT2020 e atualmente integrado na orgânica da AMA como Centro para Inovação no Setor Público – é a constituição de Rede de Inovadores, que reúne trabalhadores e dirigentes em funções públicas e tem como objetivos a partilha e promoção de boas práticas, a incubação e tutoria de projetos experimentais bem como a capacitação dos membros da rede, contando atualmente com perto de 700 participantes. Igualmente relevante é a criação da Rede de Laboratórios de Experimentação da Administração Pública, vocacionada para o trabalho colaborativo em ciclos de prototipagem rápida orientados para o (re)design de melhores serviços públicos e que, para além do LabX, inclui também o LMx (Câmara Municipal de Coimbra), o LxLEM (Câmara Municipal de Lisboa), o dal-he (Turismo de Portugal) e o LouléXLab (Câmara Municipal de Loulé).



FONTE: LABX – CENTRO PARA A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

- 197 Na perspetiva da Equipa de Avaliação, esta abertura ao financiamento de abordagens de experimentação e teste de soluções inovadoras – menos habitual na prática *dominante* de gestão dos FEEI em Portugal – foi decisiva para diversificar a carteira de intervenções apoiadas e incentivar o surgimento de projetos com forte potencial transformativo e de replicabilidade, corporizando bem o efeito de função que os FEEI podem e devem assumir.

Efeitos de processo

- 198 A análise dos efeitos de processo (*'process effects'* ou *'function effects'*) pretende apreciar de que forma o conjunto de orientações, regras e procedimentos específicos aplicáveis à utilização dos FEEI contribuiu para a obtenção de ganhos de eficácia e de eficiência na preparação e implementação das intervenções.
- 199 De uma forma geral, parece estar plenamente adquirido – especialmente entre as entidades que integram o *ecossistema dos FEEI* – que a sujeição das decisões de atribuição deste tipo de recursos de financiamento a esse conjunto de orientações, regras e procedimentos é, em si mesmo, potenciadora de uma maior transparência e efetividade na forma como os mesmos têm vindo a ser aplicados em Portugal. Pela sua relevância, constata-se que o princípio da orientação para resultados – reforçado no período de programação 2014-2020 – constitui uma das dimensões mais valorizadas por parte deste conjunto de agentes, defendendo-se que a sua correta

implementação é fortemente potenciadora da obtenção de ganhos de eficácia e de eficiência superiores àqueles que seriam normalmente alcançados na sua ausência.

- 200 Sem prejuízo desta leitura, resulta claro da auscultação realizada junto dos diferentes *stakeholders* (entrevistas, inquéritos, *focus-groups*, etc.) que a experiência concreta de operacionalização e aplicação prática desse sistema de orientações e regras nem sempre conseguiu materializar plenamente os objetivos que lhe estão subjacentes, limitando assim o resultado prático dos efeitos de processo que o mesmo seria suscetível de incentivar. A este respeito, verifica-se uma convergência efetiva por parte da generalidade dos *stakeholders* auscultados em torno da menor eficácia e da elevada carga burocrática que caracterizou a forma como as autoridades portuguesas procederam à transposição daquele sistema para a realidade nacional (tanto no caso do QREN como do PT2020). Para além das críticas expressas pelas entidades beneficiárias em aspetos como o grau de exigência/complexidade associado à preparação de candidaturas e à execução/reporte das operações aprovadas, também patente nos prazos de decisão e contratação de candidaturas (cf. Capítulo 5.2), é especialmente marcante a experiência menos conseguida que resulta dos modelos de articulação entre Fundos (i.e. entre FEDER e FSE) implementados em ambos os períodos de programação, os quais tornaram evidentes diversos problemas regulamentares e operacionais (e.g. compatibilidade entre sistemas de informação) que só parcialmente podem ser imputados às regras comunitárias. Existe, de igual modo, uma apreciação bastante generalizada de que a plena efetivação do princípio da orientação para resultados ficou aquém da expectativa inicial, sendo disso exemplo o conjunto de insuficiências que caracterizou a bateria de indicadores de resultado adotada em ambos os períodos de programação (cf. Capítulos 5.1, 5.3, 5.4 e 5.5), a prevalência de lógicas ainda muito guiadas pela perspetiva das realizações e da execução financeira ou a dificuldade em operacionalizar modelos mais ágeis e desburocratizados de financiamento, como é o caso das designadas *modalidades de custos simplificados* (previstas na regulamentação comunitária e nacional).
- 201 Sem prejuízo das especificidades e das manifestações concretas que este conjunto de circunstâncias assumiram no caso particular dos apoios à M&CAP, interessa realçar que se está em presença de matérias extensivas (transversais) à intervenção global dos FEEI em Portugal, encontrando-se bem plasmadas e endereçadas no Roteiro de Capacitação do Ecossistema dos Fundos da Política de Coesão que a AD&C se encontra a concluir e que se espera que venha a potenciar progressos relevantes no próximo período de programação (2021-2027).

6. PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO

6.1. PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO

Sobre a relevância das programações do QREN e do PT2020

- 1 A intervenção do QREN e do PT2020 no âmbito da M&CAP teve lugar num contexto que, embora turbulento, corporizou um *ciclo longo* ao nível das grandes opções de política pública que foram seguidas pelos sucessivos Governos que exerceram funções ao longo dos últimos 15 anos. Com efeito, e apesar das múltiplas e intensas pressões a que a AP esteve sujeita nesse período (com destaque para aquelas que decorreram da implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira a que o país esteve sujeito entre 2011 e 2014), pode dizer-se que a melhoria da eficiência dos serviços da AP e a redução dos custos públicos de contexto para Cidadãos e Empresas estiveram sempre no topo das prioridades prosseguidas por esses Governos, proporcionando um enquadramento político e estratégico suficientemente claro e estável para a definição de opções de alocação dos recursos de financiamento comunitário disponibilizados através do QREN e do PT2020.
- 2 Dentro deste contexto geral, a presente Avaliação permitiu validar a relevância das opções programáticas do QREN e do PT2020 no âmbito da M&CAP, tanto ao nível da sua capacidade para endereçar o quadro de necessidades, problemas e desafios identificado em sede de diagnóstico como ao nível do seu alinhamento com os objetivos macro da política pública de M&CAP. A já referida estabilidade destes objetivos favoreceu a presença de diversos elementos e lógicas de continuidade/aprofundamento entre ambos os períodos de programação, reforçando positivamente o sentido e natureza estrutural da intervenção dos FEEI (por oposição às críticas de falta de continuidade/alteração sistemática de políticas que tantas vezes são apontadas à ação governativa) em resposta ao carácter também ele estrutural do quadro de necessidades, problemas e desafios com que a AP se defronta (i.e. não suscetível de resolução em prazos curtos). Sem prejuízo desta apreciação, compete aqui realçar toda a evolução observada ao nível da conceção da intervenção dos FEEI em matéria de M&CAP entre períodos de programação, incluindo aí – e bem – a opção estratégica de *abrir espaço* para a experimentação e desenvolvimento de iniciativas de natureza mais inovadora ou até disruptiva (de que o projeto LabX – Laboratório de Experimentação da Administração Pública será, porventura, o exemplo com maior notoriedade).
- 3 Perante a crescente centralidade (e exigência) do princípio de orientação para resultados, muito enfatizada no período de programação 2014-2020 mas desde sempre presente na ação dos FEEI, a Equipa de Avaliação considera que a sua operacionalização em sede de programação ficou – em regra – aquém do que seria desejável, designadamente no respeitante à definição de indicadores e metas de resultado. Esta circunstância, não ultrapassada nas sucessivas reprogramações que tiveram lugar e só parcialmente mitigada no processo de operacionalização da programação (designadamente através dos avisos de concurso), limitou por si só a capacidade para objetivar de forma clara e mensurável as mudanças presentes na TdP que norteou a programação e, conseqüentemente, as condições de aferição da medida em que os resultados visados foram alcançados. Sem prejuízo desta importante limitação, considera-se que o desenho da programação do QREN e do PT2020 foi capaz de proporcionar um enquadramento claro para a sua subsequente operacionalização e implementação, potenciando a geração de contributos relevantes a partir dos quatro Domínios de Intervenção contemplados na respetiva TdP.

Sobre a operacionalização das programações do QREN e do PT2020

- 4 A operacionalização das opções programáticas no âmbito da M&CAP consagradas no QREN e no PT2020 – e, mais precisamente, nos PO's mobilizados para o seu financiamento – encontrou suporte na regulamentação específica produzida e, com base nesta, no lançamento de avisos e convites direcionados ao universo de entidades beneficiárias dos apoios disponíveis. Neste percurso de operacionalização deve também referir-se a opção de delegação de competências de gestão de várias AG's em diversos Ol's, com destaque natural para a AMA (no caso do PO Fatores de Competitividade do QREN e do PO Competitividade e Internacionalização do PT2020) e para as AM/CIM (no caso dos PO Regionais do Continente).

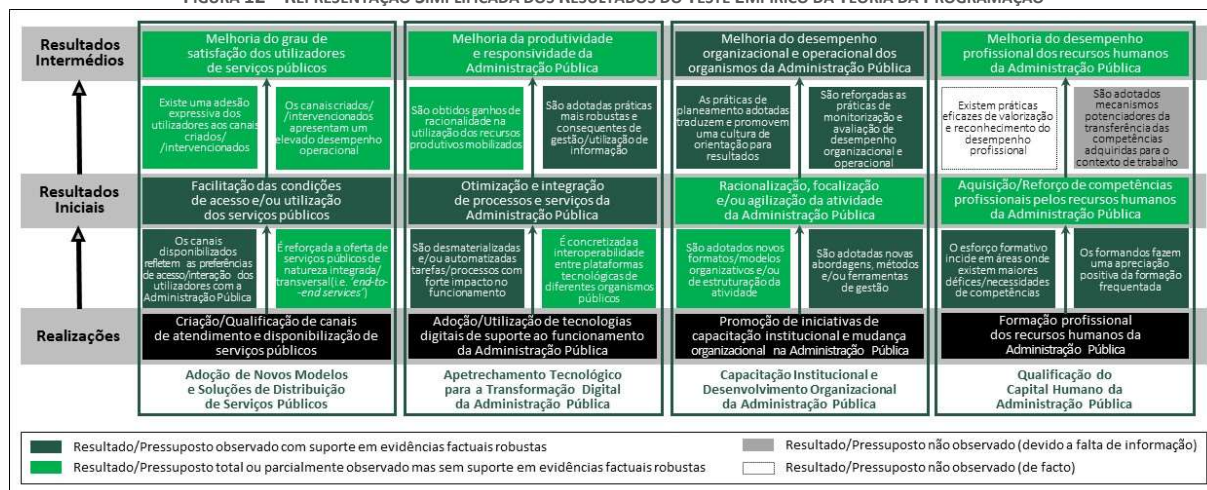
- 5 A Avaliação permite concluir que a regulamentação específica produzida assegurou um elevado grau de consistência global com as orientações e prioridades adotadas em ambas as programações, em especial nas matérias relacionadas com o âmbito, os objetivos e tipologias de operações elegíveis. Sem prejuízo desta leitura global, deve realçar-se uma ainda insuficiente capacidade para materializar o princípio da orientação para resultados e traduzi-lo de forma consequente nas métricas/formas de avaliação associadas, persistindo muitas vezes uma ótica centrada nas realizações e uma insuficiente capacidade de definição de indicadores capazes de medir as mudanças esperadas com a implementação das operações.
- 6 De forma mais localizada, importa também referir o atraso verificado no *desbloqueamento* dos recursos de financiamento FSE que o PT2020 alocou à qualificação dos recursos humanos da AP, fruto do tardio cumprimento da condicionalidade *ex-ante* aplicável (2017), bem como a existência de limitações relevantes ao nível da regulamentação aplicável às correspondentes ações de natureza formativa, especialmente patentes na insuficiência dos valores máximos admitidos (i.e. custo/hora) para a remuneração de formadores em intervenções direcionadas para Dirigentes e Técnicos Superiores ou no efeito desincentivador exercido pelas regras de financiamento aplicáveis nas regiões não-convergência (vd. efeito *spill-over*). Este conjunto de fatores e a elevada carga burocrática associada à instrução de candidaturas e reporte da sua execução figuram entre os principais fatores explicativos da apreciação negativa que os beneficiários fazem da adequação do enquadramento regulamentar e processual aplicável, com reflexos também na menor atratividade deste tipo de apoios junto da respetiva base de procura.
- 7 A análise (não exaustiva) dos avisos e convites lançados ao abrigo da regulamentação específica aplicável – que, no caso do Continente, foi comum a todos os PO's – evidenciou uma significativa heterogeneidade ao nível da sua capacidade para promover uma maior orientação/alinhamento das candidaturas em função das opções assumidas na programação, designadamente em matérias como a definição (e subsequente aplicação) de requisitos específicos de admissibilidade/elegibilidade e de critérios de análise do mérito das operações. Neste âmbito, merece ser especialmente referenciada a forma como os principais PO's financiadores (i.e. PO Fatores de Competitividade e PO Competitividade e Internacionalização do PT2020) conseguiram efetivar essa capacidade, contrariando a predominância de formulações pouco especificadas (i.e. menos direcionadas) na generalidade dos PO's Regionais, que são também aqueles onde, pela heterogeneidade e dispersão do seu universo de beneficiários potenciais (designadamente a AP Local), esse tipo de orientação se afigura hoje mais pertinente.
- 8 Apesar dos esforços desenvolvidos em prol de uma maior articulação entre os dois Fundos mobilizados para a promoção da M&CAP (i.e. FEDER e FSE), cujos campos de ação são diferentes mas largamente complementares entre si, pode concluir-se que o resultado das experiências conduzidas no QREN e no PT2020 é manifestamente limitado. As causas que justificam este balanço estão largamente associadas, desde logo, às diferenças significativas que caracterizam o quadro regulamentar e processual aplicável a cada um destes Fundos, que por si só dificultam a sua utilização conjugada e/ou articulada, mas estendem-se também à reduzida eficácia evidenciada pelos mecanismos experimentados no QREN e no PT2020 com esse propósito (i.e. *cross-funding* no QREN e projetos multi-Fundo no PT2020).
- 9 Os problemas concretos originados por estas diferenças acentuaram-se substancialmente no PT2020, fruto quer da adoção generalizada de PO's multi-Fundo (i.e. FEDER+FSE), quer da *transferência* de elegibilidades tradicionalmente financiadas através do FEDER para o FSE. No primeiro caso, que corporiza uma evolução lógica positiva e potenciadora de uma maior articulação entre Fundos, o problema encontrado decorre fundamentalmente da alocação de recursos FSE a PO's cujas AG's (e OI's) não detinham suficiente conhecimento e/ou experiência sobre o mesmo, o que acarretou *custos de aprendizagem* muito expressivos na fase inicial da sua implementação com repercussão direta sobre os níveis de compromisso e execução alcançados. No segundo caso, por seu turno, o problema encontrado manifestou-se nas dificuldades sentidas pelos beneficiários na preparação e execução de operações cuja elegibilidade deixou de ter enquadramento no FEDER, verificando-se – também aqui – dificuldades de transição para o referencial FSE que só mais recentemente foi possível mitigar.
- 10 Um outro aspeto menos positivo que também encontra confirmação nesta Avaliação – ainda que seja transversal a outros domínios de atuação do QREN e do PT2020 (i.e. não exclusivo da sua intervenção ao nível da M&CAP) – prende-se com a excessiva complexidade e morosidade que é recorrentemente apontada aos processos de decisão sobre as candidaturas apresentadas. Neste âmbito, os dados apurados permitem concluir pela reduzida celeridade que caracterizou os procedimentos de aprovação e contratação de candidaturas no QREN e no PT2020, estimando-se globalmente que o tempo médio de decisão (i.e. aprovação ou não aprovação) tenha sido de 181 dias desde a data de submissão das candidaturas e que o tempo médio de contratação tenha sido de 97 dias desde a data de comunicação da decisão de aprovação. Apesar do PT2020 apresentar melhorias ao nível das candidaturas ligadas à designada modernização administrativa *hard* (FEDER) e à formação profissional (FSE) relativamente ao desempenho alcançado no QREN, estas foram suplantadas pelo tempo médio anormalmente

elevado (354 dias) que caracterizou o processo de decisão relativo às candidaturas de capacitação institucional (FSE).

Sobre os contributos específicos ao nível da transformação digital da Administração Pública

- 11 A transformação digital da AP correspondeu objetivamente a uma prioridade central das programações do QREN e do PT2020 no âmbito da M&CAP, tendo as operações apoiadas contribuído de forma estruturante – e muitas vezes decisiva – para os progressos expressivos que alcançaram neste Domínio de Intervenção da respetiva TdP.
- 12 A análise das realizações apoiadas neste Domínio de Intervenção destaca muito claramente a relevância e enorme centralidade detida pelos projetos de adoção/utilização de tecnologias digitais de suporte ao funcionamento da AP, tanto numa perspetiva estrita de infraestruturização/modernização tecnológica (condição-base para viabilizar o processo de transformação digital da AP) como – e sobretudo – enquanto *enabler* para a concretização de mudanças estruturais mais amplas na forma como a AP se estrutura e desenvolve a sua atividade. Muito embora a primeira destas perspetivas mantenha uma expressão relevante no perfil e/ou na estrutura de custos das operações apoiadas, é de realçar a existência de uma trajetória de progressiva sofisticação das intervenções com enquadramento neste Domínio de Intervenção, como é o caso do incentivo à adoção de técnicas avançadas de inteligência artificial e ciência dos dados que tiram partido do volume de dados disponível na AP.
- 13 O resultado mais direto e imediato que decorre das realizações apoiadas situa-se ao nível do reforço/otimização das capacidades tecnológicas necessárias ao funcionamento das entidades promotoras, materializando-se através da melhoria das condições e capacidades de acesso/utilização de informação e da mitigação de problemas de funcionalidade, disponibilidade e/ou fiabilidade dos sistemas tecnológicos utilizados. Apesar de menos expressivos, devem também realçar-se os progressos alcançados ao nível da integração – ou da criação de condições de base para a integração – de processos e serviços entre diferentes entidades da AP, sendo a este nível que o alcance pleno do resultado inicial previsto na TdP (i.e. otimização e integração de processos e serviços da AP) ainda exigirá esforços significativos de consolidação/aprofundamento futuro. No essencial, a Avaliação permite confirmar a relevância dos pressupostos (i.e. desmaterialização/automatização de tarefas/processos com forte impacto no funcionamento da AP e reforço da interoperabilidade entre plataformas tecnológicas de diferentes organismos públicos) que a TdP assumia como necessários para materializar plenamente o resultado inicial visado, posicionando-os consequentemente como fatores críticos de sucesso para o seu alcance (Figura 12).

FIGURA 12 – REPRESENTAÇÃO SIMPLIFICADA DOS RESULTADOS DO TESTE EMPÍRICO DA TEORIA DA PROGRAMAÇÃO



FONTE: ANÁLISE DA EQUIPA DE AVALIAÇÃO

- 14 O impacto das realizações apoiadas traduz-se primordialmente ao nível da redução dos tempos médios de execução de tarefas administrativas de suporte à atividade das entidades promotoras e de satisfação das solicitações dos utilizadores dos serviços prestados, acompanhada também pelo aumento do grau de personalização desses serviços. Esse impacto afigura-se bem mais contido ao nível da redução de custos correntes de funcionamento (sobretudo no que respeita à despesa com pessoal) e assimétrico no caso da redução da necessidade de entrega de documentação já existente na AP por parte dos utilizadores finais, sinalizando um progresso diferenciado no cumprimento do princípio *only-once* que não é dissociável da ainda limitada integração de processos e serviços entre diferentes entidades da AP (i.e. o progresso é maior no caso da reutilização de informação já existente nas próprias entidades e menos expressivo quando é necessária a articulação entre diferentes entidades e níveis da AP). No essencial, a Avaliação permite confirmar a relevância dos pressupostos

(i.e. utilização mais racional de recursos produtivos e adoção de práticas mais robustas e consequentes de gestão/utilização de informação) que a TdP assumia como necessários para materializar plenamente o resultado inicial visado (i.e. melhoria da produtividade e responsividade da AP), embora persista uma evidente dificuldade em objetivar e quantificar a medida em que os mesmos contribuem para o seu alcance.

Sobre os contributos específicos ao nível dos modelos e soluções de distribuição de serviços públicos

- 15 A criação e qualificação de canais de atendimento e disponibilização de serviços públicos constituiu uma das áreas de maior aposta e visibilidade do QREN e do PT2020, promovendo transformações muito expressivas ao nível dos modelos de distribuição dos serviços prestados pela AP aos Cidadãos e às Empresas com o intuito de melhor atender as suas necessidades, expectativas e preferências.
- 16 A análise das realizações apoiadas neste Domínio de Intervenção permite constatar que a maioria das intervenções nos *front-offices* da AP foi desenvolvida no contexto de lógicas mais amplas e integradas de modernização e capacitação das entidades promotoras, enfatizando de forma muito clara que a qualidade do serviço prestado aos utilizadores finais extravasa a lógica estrita – ainda que essencial e ainda com margem relevante de progresso – da qualidade do atendimento e/ou da maior ou menor usabilidade dos canais eletrónicos disponibilizados. Neste âmbito, é de realçar a crescente adoção de lógicas de (re)desenho da oferta estruturadas a partir do princípio *digital by design* e materializadas através de modelos de distribuição multicanal suportados em plataformas comuns de gestão do conhecimento capazes de assegurar a consistência e qualidade dos serviços prestados através de diferentes canais e a possibilidade de os utilizar de forma complementar sem riscos de descontinuidade (e.g. início de um serviço num determinado canal e subsequente acompanhamento ou encerramento noutra canal). Sem prejuízo da aposta clara que foi feita no alargamento da oferta de serviços através do canal eletrónico, observa-se a partir do perfil das realizações apoiadas que o canal presencial assume (contrariamente ao canal telefónico) uma expressão muito relevante no conjunto dos projetos desenvolvidos, o que reflete o seu peso ainda muito expressivo na configuração do modelo de distribuição da AP e, naturalmente, nos hábitos e preferências do seu universo de utilizadores.
- 17 De uma forma geral, pode concluir-se que as realizações apoiadas evidenciam um contributo direto e imediato para a materialização do resultado inicial previsto na TdP (i.e. facilitação das condições de acesso e/ou utilização dos serviços públicos), bem patente ao nível quer do canal presencial (onde a melhoria da funcionalidade e/ou conforto dos espaços de atendimento e a mitigação de riscos de infoexclusão surgem especialmente valorizadas), quer do canal eletrónico (onde pontua o alargamento do leque de serviços disponibilizados e a melhoria da funcionalidade e/ou usabilidade deste canal, apesar da falta de progressos recentes significativos nesta última matéria). A Avaliação confirma também a relevância intrínseca dos dois pressupostos que a TdP assumia como necessários para materializar plenamente o resultado inicial visado (i.e. aposta em canais que refletissem as preferências de acesso/interação dos utilizadores com a AP e reforço da oferta de serviços públicos de natureza integrada/transversal), embora em termos menos diretos e lineares que o esperado: num caso, isso sucede porque dificilmente teria sido possível concretizar a aposta na adoção de novos modelos e soluções de distribuição de serviços se o critério de intervenção estivesse exclusivamente baseado na replicação das formas dominantes (históricas) de interação dos utilizadores com a AP; no outro, porque dificilmente teria sido possível disponibilizar serviços públicos integrados/transversais (i.e. *end-to-end services*) sem que previamente se assistisse à modernização e qualificação das ofertas próprias e específicas das diferentes entidades da AP (opção dominante nas operações apoiadas) (Figura 12).
- 18 Não é fácil estimar (e menos ainda isolar) o impacto das realizações apoiadas sobre a melhoria do grau de satisfação dos utilizadores de serviços públicos (resultado intermédio contemplado na TdP), desde logo porque a disponibilidade de dados para o fazer é limitada, mas também porque se trata de um indicador bastante exposto a outros fatores – porventura dominantes – que transcendem aquilo que é o contributo direto e específico das operações em apreço (e.g. insuficiente alocação de recursos humanos a funções de atendimento por razões orçamentais ou de outra natureza). Esta dificuldade é encontrada também na verificação dos dois pressupostos que a TdP assumia como essenciais para alavancar aquele resultado (i.e. os canais criados/intervencionados registam um elevado desempenho operacional e uma adesão expressiva dos utilizadores), uma vez que para nenhum deles foi possível obter resultados suficientemente robustos no quadro desta Avaliação.

Sobre os contributos específicos ao nível da qualificação do capital humano

- 19 O reforço da qualificação dos recursos humanos da AP correspondeu a um desígnio que esteve presente na formulação estratégica da intervenção do QREN e do PT2020 no âmbito da M&CAP, procurando assim responder às necessidades e défices identificados nos diagnósticos que enquadraram o respetivo desenho. Porém, a profunda assimetria que veio a caracterizar estes dois períodos de programação – bem patente no facto de mais

de 90% das operações apoiadas (em número e valor) terem sido concretizadas ao abrigo do QREN – e a escassa relevância – absoluta e relativa – das realizações apoiadas através de PT2020 tornam praticamente residual o contributo destas últimas para concretizar aquele desígnio.

- 20 Nesta perspetiva das realizações, interessa ter presente que tanto o QREN como o PT2020 procuraram privilegiar o financiamento de intervenções de formação profissional diretamente associadas (ou mesmo *acopladas*) a projetos concretos de modernização da AP. Apesar desta orientação, pode concluir-se que predominou (designadamente no QREN) uma abordagem mais *extensiva* de resposta a necessidades e desafios gerais de qualificação dos recursos humanos da AP, o que, como foi anteriormente referido, não é dissociável das dificuldades de operacionalização dos mecanismos de articulação FEDER-FSE que foram desenhados e experimentados em ambos os períodos de programação. O traço marcante que emerge da análise realizada é a dificuldade em estabelecer associações diretas explícitas entre a generalidade das operações apoiadas com os restantes Domínios de Intervenção, limitando uma apreciação mais fundamentada do seu grau de integração e contributo para estratégias mais amplas de capacitação e desenvolvimento organizacional das entidades promotoras, manifestamente pouco incentivadas – em especial – no PT2020.
- 21 O resultado mais direto e imediato das realizações apoiadas deveria traduzir-se na aquisição/reforço das competências profissionais detidas pelos ativos que frequentaram as intervenções formativas apoiadas, objetivo que uma clara maioria das entidades respondentes ao inquérito realizado considerou ter sido alcançado. Contudo, perante a escassez de evidência empírica disponível e o facto de quase metade destas entidades ter declarado não possuir instrumentos formais e práticas sistemáticas de avaliação das aprendizagens dos formandos nem ter avaliado de forma exaustiva as intervenções formativas apoiadas, é com reserva que a Equipa de Avaliação entende dever encarar aquela apreciação. Apesar desta reserva, parece plausível assumir que os dois pressupostos que a TdP assumia como necessários para potenciar o alcance deste resultado (i.e. a concentração do esforço formativo nas áreas com maior défice/necessidade de competências e uma apreciação positiva por parte dos formandos relativamente à formação frequentada) se terão verificado de forma bastante generalizada (Figura 12).
- 22 Também ao nível da avaliação do impacto da formação apoiada no desempenho profissional dos formandos é patente a fragilidade que, de forma generalizada caracteriza os dispositivos adotados pelas entidades promotoras (ou falta deles). Muito embora o balanço efetuado pelas entidades inquiridas seja claramente positivo, o mesmo é produzido num contexto onde mais de metade dessas entidades declara não dispor de instrumentos formais e práticas sistemáticas de avaliação deste tipo de impacto e onde praticamente metade declara que não procedeu a essa avaliação em nenhuma das ações financiadas, tornando manifestamente difícil para a Equipa de Avaliação produzir uma conclusão suficientemente sustentada sobre o mesmo. A esta dificuldade, também observada na generalidade dos Estudos de Caso realizados, deve somar-se a não verificação generalizada dos dois pressupostos que a TdP assumia como essenciais para alavancar aquele resultado (i.e. a existência de práticas eficazes de valorização e reconhecimento do desempenho profissional e de mecanismos potenciadores da transferência das competências adquiridas para o contexto de trabalho), situação que constitui um reflexo mais amplo e estrutural de problemas há muito apontados ao funcionamento da AP.

Sobre os contributos específicos ao nível da capacitação e desenvolvimento organizacional

- 23 Apesar de já ter expressão no QREN, foi sobretudo no PT2020 que o Domínio de Intervenção relacionado com a Capacitação Institucional e Desenvolvimento Organizacional da AP veio assumir maior protagonismo estratégico ao nível das opções de programação, posicionando a mudança de modelos e práticas de gestão na AP no centro das apostas preconizadas para este novo período.
- 24 A análise das realizações apoiadas permite constatar uma forte associação da maioria das intervenções a lógicas mais amplas de modernização e capacitação das entidades promotoras, com destaque para as ligações estabelecidas com o processo de transformação digital em curso (e.g. desmaterialização e automatização de processos) e, de forma associada, com mudanças nos modelos/soluções de atendimento na AP; talvez por não ter sido inicialmente previsto na programação (designadamente no PT2020), foram praticamente inexistentes as lógicas de associação com intervenções conduzidas no âmbito da formação profissional. Sem prejuízo da diversidade que caracterizou o perfil das operações apoiadas, o foco destas realizações esteve preponderantemente centrado na reengenharia de processos internos de funcionamento das entidades promotoras, muitas vezes em apoio a (ou mesmo *sob comando* de) iniciativas tendentes à sua desmaterialização, sinalizando um perfil de intervenção tendencialmente mais operacional e relativamente *estreito* face aos objetivos originais da programação. Em contraponto, e apesar da programação (e respetivos instrumentos de operacionalização) o prever e valorizar expressamente, afigura-se reduzida a importância que as entidades promotoras terão atribuído – como é sugerido pelas respostas obtidas no Inquérito aos Beneficiários – a matérias

mais *estruturais* como a redefinição das suas estratégias e/ou modelos organizativos, o reforço da capacidade de mobilização e alinhamento dos recursos e capacidades instaladas em função daquelas estratégias ou o aumento da sua orientação para resultados e/ou para o utilizador.

- 25 O resultado mais direto e imediato que decorre das realizações apoiadas situa-se ao nível da agilização do funcionamento das entidades respondentes, consubstanciada tanto no plano *interno* (e.g. supressão de tarefas/processos redundantes e/ou sem valor acrescentado) como no plano da resposta fornecida aos seus utilizadores finais, sendo menos evidente nas restantes dimensões onde eram expectáveis contributos igualmente relevantes (i.e. focalização na prossecução das missões e atividades nucleares das entidades e racionalização de estruturas e recursos afetos ao seu funcionamento). A Avaliação permite confirmar globalmente a relevância dos dois pressupostos que a TdP assumia como necessários para alcançar o resultado inicial visado, designadamente a importância da adoção de novas abordagens, métodos e/ou ferramentas de gestão e – ainda que de forma menos generalizada – a adoção de novos formatos/modelos organizativos e/ou de estruturação da atividade (Figura 12).
- 26 O impacto das realizações apoiadas ao nível da melhoria do desempenho organizacional e operacional das entidades promotoras recolhe uma apreciação claramente positiva por parte das mesmas em praticamente todas as dimensões consideradas, havendo no entanto que reconhecer o risco de enviesamento inerente a essa análise *em causa própria* e a dificuldade em encontrar métricas comuns capazes de sustentar uma avaliação credível para o conjunto das operações apoiadas. Apesar disso, e sobretudo quando é a operação/organização que serve como escala de análise, verifica-se através dos Estudos de Caso realizados a relevância dos pressupostos que a TdP assumia como necessários para alcançar o resultado visado (i.e. existência de uma cultura de orientação de resultados materializada nas práticas de planeamento adotadas e também no reforço do papel das funções de monitorização e avaliação de desempenho).

Sobre a contribuição global do QREN e do PT2020 para o alcance dos objetivos da política pública de M&CAP

- 27 O QREN e o PT2020 são parte integrante de um conjunto mais vasto de meios e iniciativas que, de forma agregada, se procurou mobilizar com vista a alcançar os objetivos gerais prosseguidos pela política pública de M&CAP, designadamente a ‘Melhoria da Eficiência dos Serviços da Administração Pública’ e a ‘Redução dos Custos Públicos de Contexto para Cidadãos e Empresas’. Apesar de ser relativamente unânime entre a generalidade das entidades entrevistadas que o papel das operações apoiadas pelos FEEI terá tido um impacto relativamente circunscrito no alcance daqueles objetivos, fruto da reduzida dimensão do seu envelope financeiro, da natureza das intervenções apoiadas e, muito em especial, do peso assumido por fatores de natureza política e/ou jurídica que transcendem largamente o campo de ação dos FEEI, é pertinente identificar o tipo de contributos específicos que terão sido ou se espera que venham a ser produzidos como consequência da implementação das operações apoiadas pelo QREN e pelo PT2020.
- 28 Assim, e no que respeita ao objetivo de ‘Melhoria da Eficiência dos Serviços da Administração Pública’, afigura-se plausível assumir que o contributo específico das operações apoiadas através do QREN e do PT2020 se fez/fará sentir sobretudo ao nível do aumento da produtividade e da utilização mais racional dos recursos disponíveis na AP, sendo bem menos expressivo sobre a redução dos seus custos de funcionamento e, sobretudo, do volume de recursos humanos mobilizados. Esta apreciação, que se apresenta consistente com a natureza das operações apoiadas, sugere assim que o seu contributo se afirma mais no plano do *fazer mais e/ou melhor* do que no plano do *fazer com menos*, dando também cobertura à ideia (expressa pela generalidade dos *stakeholders* auscultados) de que a produção de impactos efetivos e expressivos na redução da despesa pública remete para campos de ação e decisão largamente exteriores à intervenção dos FEEI.
- 29 Relativamente ao objetivo de ‘Redução dos Custos Públicos de Contexto para Cidadãos e Empresas’, afigura-se plausível assumir que o contributo específico das operações apoiadas através do QREN e do PT2020 para este objetivo de política se fez/fará sentir com especial intensidade ao nível do aumento da rapidez e da efetividade dos serviços prestados aos utilizadores finais, sendo menos expressivo – mas ainda assim relevante – nas dimensões relacionadas quer com a simplificação da carga burocrática imposta aos utilizadores, quer, sobretudo, com a redução da necessidade de interação dos utilizadores com a AP. Esta apreciação sugere, portanto, que este contributo se materializa mais no plano da *melhoria do desempenho operacional dos serviços prestados* do que no plano da *transformação da forma e da intensidade com que os Cidadãos e Empresas interagem com a AP*, embora também nesta última ótica se tenham já criado condições de base (em grande medida de base tecnológica) essenciais para efetivar essa mudança e despoletado intervenções capazes de alavancar num próximo ciclo de investimentos.

- 30 Pela sua singularidade, deve aqui assinalar-se o reduzido contributo que as próprias entidades beneficiárias atribuem às intervenções conduzidas no âmbito do Domínio D (Qualificação do Capital Humano da Administração Pública) para o alcance de qualquer um dos dois objetivos gerais/resultados finais considerados na TdP que serve de suporte a esta Avaliação, diferenciando-se de forma muito marcada da apreciação expressa relativamente aos restantes Domínios de Intervenção. A este respeito, e não ignorando o carácter quase residual que este tipo de intervenções tem assumido no PT2020, afigura-se pertinente que esta situação possa ser alvo de maior reflexão no âmbito do processo de reestruturação da estratégia de formação profissional na AP que se encontra em curso nos diferentes níveis da AP e, em termos mais amplos, da própria política de gestão dos recursos humanos da AP.

Sobre o papel e valor acrescentado da mobilização dos FEEI

- 31 A mobilização dos FEEI foi crucial (i.e. *fez a diferença*) para que as intervenções de M&CAP apoiadas ao abrigo do QREN e do PT2020 fossem executadas pelas entidades que os promoveram – sem os FEEI, estas intervenções não teriam sido implementadas ou teriam tido uma dimensão mais limitada e um período de execução mais dilatado. A importância dos FEEI é ainda mais relevante se se tiver em conta o quadro de fortes restrições orçamentais que caracterizou (e caracteriza) a AP portuguesa em todos os níveis, bem como o facto de ter estado associado a praticamente todas as grandes *iniciativas-bandeira* da política pública de M&CAP nos últimos 15 anos.
- 32 Apesar de ser evidente o efeito de adicionalidade que os FEEI permitiram aportar ao esforço de M&CAP em Portugal, é forçoso reconhecer que o mesmo possui um grau de dependência muito significativo relativamente a esta fonte de financiamento. O cenário de não-existência dos FEEI teria como consequência provável um abrandamento notório desse esforço de M&CAP, uma vez que não é evidente que existissem condições orçamentais e/ou políticas que permitissem captar recursos afetos a outras áreas de intervenção pública em volume similar.
- 33 No plano dos efeitos de âmbito, o aspeto mais relevante que compete aqui destacar prende-se com o facto da intervenção do QREN e do PT2020 ter conseguido assegurar uma cobertura muito ampla do universo de potenciais beneficiários que integram a esfera da AP (estimada em 77% num total de 818 entidades da AP Central, AP Regional e AP Municipal). Em contraponto, e no que respeita a tipologias de intervenção, a formação profissional surge claramente como o domínio que menos beneficiou do contributo dos FEEI no PT2020, o que é fruto – como foi já anteriormente apontado – do tardio cumprimento da condicionalidade *ex-ante* aplicável (2017) e da menor atratividade que as regras e processos relativos à sua utilização terá suscitado junto dos potenciais beneficiários.
- 34 A utilização dos FEEI foi também caracterizada pelo conjunto de efeitos de função que conseguiu produzir, tanto ao nível do financiamento de projetos estruturantes para alavancar o processo de transformação digital da AP (e.g. Identificação Eletrónica e iAP – Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública) como do financiamento de abordagens de experimentação e teste de soluções inovadoras de M&CAP. Sobretudo neste último caso, que corporiza uma lógica de atuação menos habitual na prática *dominante* de gestão dos FEEI em Portugal, deve realçar-se o seu contributo decisivo para incentivar o surgimento de projetos com forte potencial transformativo e de replicabilidade, corporizando bem o efeito de função que os FEEI podem e devem assumir.
- 35 Por contraponto, pode concluir-se que foi ao nível dos efeitos de processo que o contributo dos FEEI foi menos conseguido, o que é resultado da menor eficácia observada na operacionalização do princípio da orientação para resultados e da forte carga burocrática associada à utilização dos FEEI.

6.2. PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO

O conjunto de conclusões resultantes da presente Avaliação forma uma base de conhecimento que se considera relevante e pertinente para *identificar as principais necessidades, desafios e prioridades de natureza estratégica, programática e operativa que deverão ser tidas em conta no período de programação 2021-2027* (cf. Caderno de Encargos). A forma como a Equipa de Avaliação procurou concretizar este exercício tem suporte em três premissas principais:

- a primeira premissa assenta na valorização da experiência acumulada na conceção, operacionalização e implementação dos dois períodos de programação que constituíram o objeto desta Avaliação e do vasto património de realizações e resultados que estes permitiram materializar, assumindo – como, em boa medida, se fez na transição do QREN para o PT2020 – que o próximo ciclo de programação não tem de *inventar a roda*;
- a segunda premissa assenta na opção – também bem conseguida no QREN e no PT2020 – de assegurar um forte alinhamento entre as grandes opções da política pública de M&CAP (vd. Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023 e da Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026) e aquilo que é a ação específica dos FEEI;

- a terceira premissa assenta na maximização do valor acrescentado que a mobilização dos FEEI é suscetível de aportar à política pública de M&CAP, com destaque para o conjunto de efeitos de âmbito, de função e de processo que essa mobilização poderá despoletar, desde logo porque se sabe de antemão que o próximo período de programação será marcado em grande parte da sua extensão pela canalização de um volume de financiamento sem precedentes para a M&CAP através do Plano de Recuperação e Resiliência.

Neste contexto, são 13 as recomendações-chave que a Equipa de Avaliação entende dever emitir enquanto contributo para o desenho, operacionalização e implementação do Acordo de Parceria Portugal 2020 e dos respetivos PO's no âmbito da M&CAP:

R01: ALARGAR E APROFUNDAR A BASE DE CONHECIMENTO SOBRE A ATIVIDADE E O DESEMPENHO DA AP

Justificação (vd. Conclusões 14, 18, 20, 21, 22 e 26)

Esta Avaliação pôde constatar que persiste um défice expressivo ao nível do conhecimento disponível sobre a AP portuguesa, bem patente na escassez de informação estruturada relativa à caracterização da sua atividade e, muito em particular, à medição do seu desempenho. Apesar desta não ser uma situação específica do nosso país, trata-se objetivamente de uma matéria que carece e deveria merecer maior aprofundamento futuro, uma vez que a disponibilidade de informação e conhecimento sobre a atividade e o desempenho da AP é, também ela, condição-chave para a melhoria da qualidade da governação pública.

Operacionalização

A Equipa de Avaliação considera fundamental encetar uma iniciativa estruturada a nível nacional com o intuito de alargar e aprofundar a base de conhecimento atualmente existente sobre a AP (considerada nos seus diferentes níveis), incluindo aí a definição de novos indicadores e métricas comuns que permitam suportar uma caracterização harmonizada da atividade desenvolvida pelos seus diferentes organismos e, bem assim, dos níveis de desempenho alcançados. Na perspetiva da Equipa de Avaliação, esta é uma iniciativa que deveria dispor de uma liderança clara e pró-ativa por parte da(s) tutela(s) política(s) da M&CAP, sustentada no envolvimento direto de todos os *stakeholders* relevantes (com destaque para organismos públicos como a AMA, o INA, a DGAEP, a DGAL, a ANMP ou a ANAFRE) e também na mobilização do conhecimento e das competências disponíveis no seio do sistema científico nacional.

Destinatário(s)

Decisores políticos com a tutela da M&CAP

R02: SUPORTAR O NOVO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO NUMA LEITURA SÓLIDA E FUNDAMENTADA DA SITUAÇÃO DE PARTIDA

Justificação (vd. Conclusões 14, 18, 20, 21, 22 e 26)

Esta Avaliação pôde constatar a relevância das opções estratégicas do QREN e do PT2020 no âmbito da M&CAP face ao quadro de necessidades, problemas e desafios identificado para a AP portuguesa aquando da sua programação, produzindo contributos muito significativos para o seu endereçamento e conseqüente transformação da realidade então existente. Após este *ciclo longo* de intervenções, e obviamente sem prejuízo da incorporação das opções estratégicas emanadas dos referenciais de política pública já conhecidos, a Equipa de Avaliação considera fundamental que o próximo ciclo de programação esteja ancorado numa análise rigorosa da situação atual da AP em Portugal, seguramente distinta daquela que enquadróu o desenho do QREN e do PT2020, potenciando assim o direcionamento dos recursos disponíveis para onde os mesmos podem *fazer a diferença* face àquilo que é hoje a intervenção regular das entidades da AP de âmbito nacional, regional e local.

Operacionalização

Esta recomendação deverá ser concretizada no quadro da preparação do Acordo de Parceria Portugal 2030 e dos novos PO's com intervenção no âmbito da M&CAP, tendo em vista uma adequada caracterização da *situação de partida* (i.e. principais necessidades, problemas e desafios) e a correta fundamentação das prioridades a adotar na respetiva programação, matéria em que se identifica ainda uma margem muito relevante de aprofundamento e especificação ao nível da proposta de Acordo de Parceria já conhecida (a refletir e desenvolver nos novos PO's). Na perspetiva da Equipa de Avaliação, este é um trabalho coletivo que deverá ser assumido pelas entidades responsáveis pela preparação no novo período de programação (i.e. entidades do ecossistema dos FEEI, com destaque para a AD&C) em estreita articulação com a(s) tutela(s) política(s) e, por indicação destas, dos organismos públicos com intervenção direta no âmbito da M&CAP (e.g. AMA, INA e DGAL), assim como das entidades representativas da AP Local (i.e. ANMP e ANAFRE).

Destinatário(s)

AD&C | Decisores políticos com a tutela da M&CAP e dos FEEI | ANMP | ANAFRE

R03: ASSEGURAR A EXISTÊNCIA DE MECANISMOS COLABORATIVOS DE GOVERNANCE ENTRE INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA M&CAP

Justificação (sem suporte direto na análise realizada; trata-se de uma recomendação autónoma da Equipa de Avaliação)

O próximo período de programação será marcado em grande parte da sua extensão pela coexistência com o Plano de Recuperação e Resiliência, instrumento que irá (está a) canalizar recursos de financiamento sem precedentes para a M&CAP (e, em particular, para a AP Central e para as AP's Regionais dos Açores e da Madeira), associando a este efeito de volume condições de financiamento inequivocamente mais favoráveis que as que serão praticadas no âmbito do Acordo de Parceria Portugal 2030. Deste ponto de vista, afigura-se de grande pertinência assegurar a existência de uma articulação eficaz ambos os instrumentos (sem prejuízo de outros).

Operacionalização

A Equipa de Avaliação considera fundamental que sejam criados e implementados mecanismos colaborativos de *governance* específicos para identificar e materializar o potencial de complementaridade e sinergia existente entre as intervenções do Plano de Recuperação e Resiliência e do Acordo de Parceria Portugal 2030 no âmbito da M&CAP (em par com outros instrumentos de política e/ou financiamento pertinentes). Perante o conhecimento detalhado que já existe relativamente às intervenções previstas no PRR, importa agora aprofundar e especificar com maior detalhe qual o *espaço* e papel que deverá ser assumido pelo Acordo de Parceria Portugal 2030 (ainda pouco desenvolvido nesta área de intervenção) e, de forma subsequente e mais operativa, pelos respetivos PO's.

Destinatário(s)

Coordenação Política do Plano de Recuperação e Resiliência | Coordenação Política do Acordo de Parceria Portugal 2030
Estrutura de Missão 'Recuperar Portugal' | AD&C

R04: REFORÇAR A CAPACIDADE DE ENQUADRAMENTO E AGENCIAMENTO DO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO E CAPACITAÇÃO DA AP LOCAL

Justificação (vd. Conclusões 7,14 e 30)

Esta Avaliação pôde constatar que as entidades da AP Local – com destaque para os Municípios – configuram uma realidade institucional muito relevante no panorama global da AP, podendo antecipar-se que o processo de descentralização de competências em curso virá a reforçar a sua visibilidade e centralidade na relação dos Cidadãos com a AP. Atendendo à multiplicidade e heterogeneidade destas entidades, bem patente em matérias como a sua dimensão e capacidade organizacional, afigura-se importante conseguir mitigar os riscos de fragmentação e agravamento de assimetrias no seio deste universo institucional, bem como aumentar a eficácia e eficiência da sua atividade e dos recursos a canalizar para a sua modernização e capacitação.

Operacionalização

A Equipa de Avaliação considera fundamental reforçar a capacidade de enquadramento e agenciamento do processo de modernização e capacitação da AP Local, contrariando assim a relativa fragilidade e indefinição que caracterizou o seu enquadramento político e institucional nos últimos anos. Para este efeito, será pertinente e oportuno encarar a possibilidade de estruturação de um conjunto limitado de intervenções tipificadas com elevado potencial de replicabilidade na AP Local que permitam incentivar/acelerar a sua evolução em determinadas áreas ou processos-chave da sua atividade, como é o caso da transformação digital (e.g. adesão à iAP – Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública para disponibilização de serviços integrados e cumprimento do princípio *only-once*, generalização da autenticação eletrónica, etc.) ou da criação/robustecimento de soluções partilhadas que garantam *massa crítica* para se obterem as economias de escala necessárias ao desenvolvimento de iniciativas, projetos e serviços de interesse comum (e.g. compras públicas, formação profissional, etc.). Na perspetiva da Equipa de Avaliação, esta é uma recomendação que deverá assumir as AM/CIM como veículos essenciais para a sua concretização *no terreno*, assegurando que a respetiva operacionalização no seio dos novos PO's (idealmente a desenvolver de forma articulada com o novo Roteiro para a Capacitação Institucional do Ecosistema dos FEEI) é compatível com a manutenção/aprofundamento do papel do seu estatuto como OI's (e.g. através da gestão direta deste tipo de intervenções supramunicipais pelas AG's).

Destinatários

Decisores políticos com a tutela da M&CAP | AMA | DGAL | ANMP

R05: APERFEIÇOAR OS MECANISMOS E PRÁTICAS DE OPERACIONALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ORIENTAÇÃO PARA RESULTADOS

Justificação (vd. Conclusões 3, 5, 7 e 35)

Esta Avaliação pôde constatar que tanto o QREN como o PT2020 evidenciaram dificuldades ao nível da plena efetivação do princípio da orientação para resultados, as quais foram patentes ao nível quer das respetivas programações, quer dos mecanismos e práticas adotados com vista à sua operacionalização. Sem prejuízo desta leitura global, a Avaliação mostra também a existência de uma heterogeneidade significativa entre os diferentes

PO's financiadores, sendo o atual PO Competitividade e Internacionalização aquele mais se distingue pela qualidade dos mecanismos e práticas adotadas (fruto também do facto de ser o principal PO financiador do PT2020 no âmbito da M&CAP e igualmente o mais especializado, dado o posicionamento da AMA como OI).

Operacionalização

A Equipa de Avaliação considera fundamental que o desenho e operacionalização de futuras intervenções no âmbito da M&CAP esteja suportado numa explicitação mais sólida e detalhada do respetivo racional de programação, assegurando que mesmo seja capaz de especificar o tipo e/ou magnitude dos resultados esperados. Esta orientação deve também estar mais presente na cadeia de instrumentos de suporte à operacionalização da programação, desde a regulamentação específica aos avisos de concurso e convites que enquadram a apresentação de candidaturas, designadamente em matérias como a definição de critérios de elegibilidade e de seleção, a especificação do referencial de análise de mérito ou a seleção e medição de resultados específicos das operações (tendo como referencial o conceito de resultado inicial adotado nesta Avaliação). Tendo presente a experiência do QREN e do PT2020, considera-se que a forma como estes instrumentos foram concretizados através do atual PO Competitividade e Internacionalização poderá servir como prática de referência a aprofundar/aperfeiçoar, tendo em vista a sua disseminação, apropriação e adaptação por parte dos restantes PO's financiadores (i.e. PO's Regionais).

Destinatário(s)

AD&C | AG's dos PO's financiadores | AMA

R06: FOMENTAR A EXPANSÃO E QUALIFICAÇÃO DA OFERTA DE SERVIÇOS ELETRÓNICOS DE NOVA GERAÇÃO

Justificação (vd. Conclusões 13, 14 e 16)

Esta Avaliação pôde constatar a trajetória de forte expansão que caracterizou a oferta de serviços públicos eletrónicos pela AP portuguesa, corporizando uma dinâmica evolutiva da própria conceção deste tipo de serviços que evoluiu desde a mera desmaterialização de serviços analógicos com reduzida capacidade/vocação transacional até ao desenho de serviços que são *digital by design*, suportados na interoperabilidade entre diferentes organismos públicos e na reutilização de dados já existentes na AP, estruturados numa lógica de eventos de vida (i.e. *end-to-services*) e distribuídos através de diferentes canais. Apesar dos progressos observados, a realidade existente a nível nacional é ainda caracterizada pela sua elevada heterogeneidade e fragmentação.

Operacionalização

A Equipa de Avaliação considera fundamental acelerar a expansão e qualificação da oferta de serviços públicos eletrónicos de *nova geração* (cf. Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026), tanto por via da transição/adaptação de serviços existentes como da criação de raiz de novos serviços, privilegiando claramente o desenho de um catálogo de serviços que faça pleno uso dos investimentos já realizados no domínio da interoperabilidade e da partilha/reutilização de dados entre diferentes organismos públicos e que se estruture na ótica do utilizador. Esta aposta deverá ser capaz de materializar de modo mais efetivo o princípio *only-once*, simplificar o acesso/utilização de serviços públicos e, sempre que possível/aplicável, adotar soluções de prestação automática desses serviços (i.e. reduzindo a necessidade de intervenção do utilizador e o número de interações com a AP), cabendo aos agentes do *ecossistema* dos FEEI (em especial as AG's dos novos PO's financiadores) assegurar – com respaldo em orientações políticas e técnicas de natureza setorial – que os instrumentos de suporte à operacionalização do próximo período de programação (regulamentação específica, requisitos de elegibilidade, critérios de análise de mérito, etc.) refletem e consideram adequadamente o seu enquadramento e/ou valorização (e.g. estabelecimento de requisitos de elegibilidade de operações como o cumprimento do Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital, a ligação à iAP – Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública, etc.).

Destinatário(s)

Decisores políticos com a tutela da M&CAP | AMA

R07: CONSOLIDAR A REDE DE ATENDIMENTO PRESENCIAL DA AP

Justificação (vd. Conclusões 16 e 17)

Esta Avaliação pôde constatar que o canal presencial continua a deter uma forte expressão na estrutura de hábitos e preferências dos utilizadores na sua interação com a AP, revelando-se essencial enquanto resposta de proximidade e também enquanto instrumento de combate a riscos de exclusão no acesso a serviços públicos por parte de uma parcela significativa da população portuguesa (vd. infoexclusão).

Operacionalização

A Equipa de Avaliação considera fundamental manter uma aposta forte no desenvolvimento e qualificação do canal presencial no modelo de distribuição de serviços públicos, assegurando simultaneamente que essa aposta se faz em par com uma crescente integração (física e funcional) da oferta disponibilizada por diferentes organismos/serviços da AP. Neste sentido, propõe-se que a decisão de atribuição de apoios financeiros à criação/qualificação de pontos de atendimento e/ou disponibilização de serviços públicos valorize expressamente – e.g. através de mecanismos de majoração do mérito das candidaturas – as soluções que revistam natureza integrada por via quer da concentração física de entidades (e.g. *condomínios* de serviços públicos), quer, sobretudo, da oferta unificada de serviços integrados (i.e. *'end-to-end services'*) ou de multisserviços (e.g. Espaços do Cidadão).

Destinatário(s)

Decisores políticos com a tutela da M&CAP | AMA

R08: PROMOVER O CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS E A ADOÇÃO DE BOAS PRÁTICAS DE ACESSIBILIDADE E USABILIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Justificação (vd. Conclusões 16 e 17)

Esta Avaliação pôde constatar que o cumprimento dos requisitos legais em matéria de acessibilidade e usabilidade aplicáveis aos serviços públicos ainda não corresponde a uma realidade generalizada na AP portuguesa, condicionando portanto a sua utilização por parte de segmentos relevantes da população. A Avaliação constatou, de igual forma, que a obrigatoriedade de cumprimento deste tipo de requisitos não figurou – pelo menos de forma generalizada – como requisito de elegibilidade nos instrumentos de operacionalização adotados no QREN e no PT2020 para financiamento de intervenções no âmbito da M&CAP.

Operacionalização

A Equipa de Avaliação considera fundamental assegurar o cumprimento efetivo dos requisitos legais em matéria de acessibilidade e usabilidade aplicáveis aos serviços públicos, designadamente aqueles que decorrem da aplicação do Decreto-Lei nº163/2006, de 8 de agosto (na sua redação atual) e do Decreto-Lei nº83/2018, de 19 de outubro. Neste sentido, propõe-se que a decisão de atribuição de apoios financeiros à M&CAP contemple de forma expressa e generalizada a obrigatoriedade de cumprimento daqueles referenciais legais, designadamente quando se trate de intervenções diretamente associadas à prestação de serviços a Cidadãos e Empresas, o que poderá ser feito através da inclusão dessa obrigatoriedade como requisito de elegibilidade e/ou da sua integração nas tipologias de operações elegíveis (e.g. em instalações ou *websites* já existentes).

Destinatário(s)

AD&C | AG's dos PO's financiadores

R09: ROBUSTECER O CONTRIBUTO DAS INTERVENÇÕES DE M&CAP NO COMBATE À INFOEXCLUSÃO

Justificação (vd. Conclusão 17)

Esta Avaliação pôde constatar que o défice de competências digitais que ainda afeta segmentos relevantes da população portuguesa configura um risco real de exclusão no acesso e utilização de serviços públicos que, tendencialmente, serão cada vez mais digitais. Apesar deste ser um problema que transcende largamente o âmbito de intervenção da política pública de M&CAP, é de relevar o contributo específico que a instituição do conceito e da prática de *atendimento digital assistido* veio aportar para a sua mitigação, designadamente por via da criação da rede de Espaços Cidadão.

Operacionalização

A Equipa de Avaliação considera fundamental afirmar o papel e contributo específico que a política pública de M&CAP tem vindo e deverá continuar a desempenhar no combate à infoexclusão, designadamente por via da consolidação/alargamento da experiência de implementação do conceito de *atendimento digital assistido* através dos Espaços Cidadão. Neste âmbito, e face à perspetiva (já assumida em termos políticos e com tradução concreta na proposta de Acordo de Parceria Portugal 2030) de expansão física da rede de Espaços Cidadão, considera-se fundamental manter a aposta na formação inicial e contínua dos Mediadores de Atendimento Digital e na expansão do catálogo de serviços disponibilizados através deste tipo de equipamentos, incluindo aqui a inclusão progressiva de serviços públicos prestados pela AP Local.

Destinatários

Decisores políticos com a tutela da M&CAP | AMA | ANMP

R10: GENERALIZAR A ADOÇÃO DE PRÁTICAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS

Justificação (vd. Conclusões 16 e 18)

Esta Avaliação pôde constatar que a avaliação da qualidade da prestação de serviços públicos ainda não corresponde a uma prática generalizada na AP portuguesa. Este facto significa que uma parcela significativa do universo de organismos/serviços públicos não dispõe de elementos objetivos que permitam aferir a qualidade dos serviços prestados aos seus utilizadores, penalizando conseqüentemente a sua capacidade para identificar e/ou fundamentar necessidades de intervenção a este nível e a própria prestação de contas (*accountability*) por parte destas entidades.

Operacionalização

A Equipa de Avaliação considera fundamental generalizar a adoção de práticas de avaliação da qualidade dos serviços prestados pela AP a Cidadãos e Empresas, seja na ótica da definição e monitorização de parâmetros-chave de desempenho operacional (tempo médio de espera para atendimento, tempo médio de resposta, etc.), seja na ótica da avaliação do nível de satisfação dos utilizadores (e.g. através de inquéritos à satisfação). Neste sentido, e em linha com as disposições legais já existentes nesta matéria, propõe-se que a decisão de atribuição de apoios financeiros à M&CAP contemple de forma expressa e generalizada a obrigatoriedade de implementação (ou confirmação da existência) de sistemas de avaliação da qualidade dos serviços prestados pelas entidades beneficiárias e a divulgação pública dos seus resultados, designadamente quando se trate de intervenções diretamente associadas à prestação de serviços a Cidadãos e Empresas; paralelamente, deverá ser prevista a manutenção da elegibilidade de intervenções centradas ou que englobem a conceção/revisão e implementação deste tipo de sistemas no âmbito do próximo período de programação.

Destinatário(s)

AD&C | AG's dos PO's financiadores

R11: FOMENTAR A ADOÇÃO DE PRÁTICAS ESTRUTURADAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO CICLO DE GESTÃO DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL NA AP

Justificação (vd. Conclusões 20, 21, 22, 24 e 30)

Esta Avaliação pôde constatar a persistência de fragilidades estruturais ao nível das práticas de programação, gestão e avaliação da formação dos recursos humanos da AP, visíveis em todos os níveis da AP, sendo especialmente marcante a debilidade (e, por vezes, inexistência) das práticas de avaliação da formação e do seu impacto nas aprendizagens e no desempenho profissional dos formandos, bem como no desempenho organizacional das entidades empregadoras. A Avaliação constatou, de igual forma, que a obrigatoriedade de avaliação da formação financiada não figurou – pelo menos de forma generalizada – como requisito de elegibilidade nos instrumentos de operacionalização adotados no QREN e no PT2020 para financiamento de intervenções no âmbito da M&CAP.

Operacionalização

A Equipa de Avaliação considera fundamental robustecer as práticas de programação, gestão e avaliação da formação dos recursos humanos da AP através do fomento de uma abordagem estratégica do ciclo de gestão da formação profissional nos organismos da AP (i.e. definição de referenciais de competências, identificação de necessidades de formação, conceção da formação e avaliação das suas atividades e resultados). Tendo em conta que esta é uma matéria expressamente prevista desde há vários em legislação já existente (cf. Decreto-Lei nº249/2016, de 29 de dezembro), e perante a menor eficácia que esta tem exibido ao nível da sua transposição para o terreno, afigura-se pertinente tirar partido do efeito de função – e também de processo – que os FEEI poderão assumir na adoção, generalização e/ou aperfeiçoamento desse tipo de abordagens por parte dos organismos públicos integrantes da AP portuguesa. Para este efeito, recomenda-se que os organismos públicos responsáveis pela coordenação da formação profissional na AP (i.e. INA e DGAL) – naturalmente com suporte na(s) respetiva(s) tutela(s) política(s) – tomem a iniciativa de propor junto das entidades integrantes do ecossistema dos FEEI medidas que contribuam para alcançar este objetivo, designadamente ao nível da definição de tipologias de operações e despesas elegíveis no âmbito do próximo período de programação (e.g. realização de diagnósticos de necessidades de formação, elaboração de planos/programas de formação e de estudos de avaliação dos resultados da formação) e do estabelecimento da obrigatoriedade de avaliação das intervenções formativas financiadas com recurso aos FEEI.

Destinatário(s)

INA | DGAL | FEFAL

RA12: DIVERSIFICAR AS LÓGICAS DE ATRIBUIÇÃO DE FINANCIAMENTO A INTERVENÇÕES DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL NA AP

Justificação (vd. Conclusões 6, 8, 20, 30 e 33; esta é uma recomendação autónoma da Equipa de Avaliação, só parcialmente suportada na análise realizada)

Esta Avaliação pôde constatar que o PT2020 procurou privilegiar o financiamento de intervenções de formação profissional diretamente associadas – ou mesmo *acopladas* – a projetos concretos de modernização da AP, estreitando de forma substancial o acesso de outros modelos de conceção e desenvolvimento de intervenções formativas capazes de contribuir para o reforço das competências profissionais dos recursos humanos da AP e, por essa via, para a melhoria do seu desempenho profissional no quadro da atividade dos organismos públicos que integram. Apesar do mérito específico que se reconhece a esta abordagem, a mesma afigura-se insuficiente para dar uma resposta mais efetiva às necessidades e desafios de qualificação dos recursos humanos da AP, que constitui um dos problemas estruturais reconhecidos na TdP que suportou esta Avaliação e também nos atuais referenciais estratégicos e programáticos da política pública de M&CAP.

Operacionalização

A Equipa de Avaliação considera fundamental adotar uma perspetiva mais ampla na forma como é perspetivado o papel dos FEEI no apoio a intervenções direcionadas para a qualificação dos recursos humanos da AP, recomendando uma maior diversificação das lógicas de atribuição de financiamento neste domínio. Neste sentido, considera-se pertinente que o próximo ciclo de programação dos FEEI preveja expressamente o alargamento das abordagens e modelos de conceção e desenvolvimento de intervenções formativas passíveis de obter financiamento comunitário (em par com matérias mais operacionais como a revisão *em alta* dos custos de referência para a remuneração de formadores), incluindo aí – para além da manutenção de lógica de formação associada a projetos específicos de M&CAP – as intervenções mais estruturais dirigidas à formação de segmentos específicos de profissionais da AP (formação de dirigentes, formação inicial para novos trabalhadores da AP, etc.) e em competências específicas de interesse estratégico para a M&CAP, as quais deverão ser alvo de prévia definição pelas entidades setoriais com responsabilidades a este nível (vd. INA e FEFAL) e posteriormente vertidas nos instrumentos de operacionalização dos novos PO's financiadores. Para além da criação de condições que permitam (re)posicionar este tipo de agentes como entidades formadoras de referência, preconiza-se também a valorização do papel das AM/CIM enquanto *centros de racionalidade* da atividade formativa direcionada para os profissionais da AP Local (e.g. definição de referenciais de competências, realização de diagnósticos de necessidades de formação, conceção, programação e implementação/execução da formação, etc.).

Destinatário(s)

INA | DGAL | FEFAL | ANMP

R13: ESTIMULAR A EXPERIMENTAÇÃO, DISSEMINAÇÃO E REPLICAÇÃO DE SOLUÇÕES INOVADORAS DE M&CAP

Justificação (vd. Conclusões 2, 12 e 34)

Esta Avaliação pôde constatar a existência de iniciativas que procuraram promover a experimentação e a inovação nos modelos e práticas de gestão da AP, muitas vezes com reconhecido sucesso e elevado potencial de replicação, permitindo assim criar e testar novas bases para o seu processo de transformação digital e organizacional. O desenvolvimento destas iniciativas encontrou um suporte eficaz na regulamentação específica aplicável e na iniciativa de vários PO's (com destaque claro para o PO Competitividade e Internacionalização), corporizando uma abordagem que pode e deve ser prosseguida.

Operacionalização

A Equipa de Avaliação considera fundamental que o desenho e operacionalização de futuras intervenções no âmbito da M&CAP continue a estimular – e até de forma mais generalizada – a adoção de projetos de experimentação e inovação na AP, dotando-os de recursos e condições de financiamento adequadas à sua natureza exploratória e ao seu perfil de resultados (por definição incertos). Este tipo de abordagem, onde é evidente o valor acrescentado proporcionado pelos FEEI (efeito de função), deverá ser operacionalizado através de avisos específicos de natureza concorrencial e prever a adoção de mecanismos que promovam e incentivem a disseminação das realizações e dos resultados alcançados, potenciando assim a sua difusão e apropriação/replicação pelo universo de organismos da AP.

Destinatário(s)

AD&C | AG's dos PO's financiadores

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCENTURE, **Digital Government – Pathways to Delivering Public Services for the Future**, Accenture, s.l., 2014
- AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, **Implementação do Conceito Balcão Único na Administração Pública**, Agência para a Modernização Administrativa, s.l., 2008
- ATTSTRÖM, Karin, **Role and Effect of External Support to Public Administration**, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion – European Commission, Brussels, 2018
- BAIG, Aamer et al, **Putting Citizens First: How to Improve Citizen’s Experience and Satisfaction with Government Services**, Mckinsey Center for Government, s.l., 2014
- BARTLETT, Jamie, **Getting More for Less – Efficiency in the Public Sector**, DEMOS, London, 2010
- BILHIM, João e CORREIA, Pedro, Diferenças nas Percepções dos Valores Organizacionais dos Gestores Públicos em Portugal, in **Revista de Administração Pública**, nº51 (6), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2017, pp.987-1004
- CARVALHO, Elisabete Reis, **Agendas e Reforma Administrativa em Portugal**, dissertação de Doutoramento em Ciências Sociais. Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2008
- COMISSÃO EUROPEIA, **Ficha Temática do Semestre Europeu – Qualidade da Administração Pública**, Comissão Europeia, s.l., 2016
- COPELAND, Eddie, **A Brief Introduction to Digital Transformation – A Guide for Public Sector Leaders Who Want to Understand and Get the Best Out of Technology**, NESTA, s.l., 2019
- EUROPEAN COMMISSION, **Enhancing Access to and Use and Quality of ICT – Digital Growth**, Draft Thematic Guidance Fiche for Desk Officers (Version 2), European Commission, s.l., 2014
- EUROPEAN COMMISSION, **ESF Support to Administrative Modernisation – Discussion Paper**, European Commission, s.l., 2017
- EUROPEAN COMMISSION, **Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building**, European Commission – Employment, Social Affairs and Inclusion DG, s.l., 2014
- EUROPEAN COMMISSION, **Institutional Capacity Building (Thematic Objective 11)**, Draft Thematic Guidance Fiche for Desk Officers (Version 2), European Commission, s.l., 2014
- EXPERT GROUP IN PUBLIC SECTOR INNOVATION, **Powering Public Sector Innovation – Towards a New Architecture**, Directorate-General for Research and Innovation – European Commission, Brussels, 2013
- Government at a Glance**, Organisation for Economic Cooperation and Development, s.l. (edições de 2007 e 2009, 2011, 2013, 2015, 2017 e 2019)
- HAUSER, Florian (Ed.), **Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners**, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020
- HEICKLINGER, Alexander et al, **Public Administration Reform in Europe: Conclusions, Lessons Learned and Recommendations for Future EU Policy**, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion – European Commission, Brussels, 2018
- HEINTZMAN, Ralph e MARSON, Brian, People, Service and Trust: is There a Public Sector Service Value Chain?, in **International Review of Administrative Sciences**, SAGE Publications, London, 2005, pp.549-575
- MADUREIRA, César, A Avaliação da Formação na Administração Pública Portuguesa, in **Lusfada. Economia e Empresas**, nº4, Universidade Lusíada de Lisboa, Lisboa, 2004, pp.138-562
- MADUREIRA, César, A Reforma da Administração Pública no Portugal Democrático: do Período Pós-Revolucionário à Intervenção da Troika, in **Revista de Administração Pública**, nº49 (3), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015, pp.547-562
- MADUREIRA, César, **Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Portugal**, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion – European Commission, Brussels, 2018

MADUREIRA, César, Redução e Envelhecimento do Emprego Público em Portugal no Início do Século XXI: que Consequências Esperar?, in Lusfada. **Economia & Empresa**, nº24, Universidade Lusfada Editora, Lisboa, 2018, pp.59-77

MADUREIRA, César e RODRIGUES, Miguel, **Fatores de Motivação dos Trabalhadores da Administração Pública Central em Portugal**, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, s.l., 2015

MATEUS, Augusto (Coord.), **Estudo de Avaliação Intercalar do Programa Operacional Fatores de Competitividade (COMPETE)**, Autoridade de Gestão do Programa Operacional Fatores de Competitividade, Lisboa, 2013

Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 2018

MISURACA, Gianluca (Ed.), **Assessing the Impacts of Digital Government Transformation in the EU – Conceptual Framework and Empirical Case Studies**, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020

MOZZICAFREDDO, Juan e SALIS GOMES, João (Org.), **Projetos de Inovação na Gestão Pública**, Editora Mundos Sociais, Lisboa, 2011

NEVES, Arminda, **Gestão na Administração Pública**, Editora Pergaminho, Cascais, 2002

PFEIL, Hélène (Coord.), **Indicators of Citizen-Centric Public Service Delivery**, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, 2018

PUBLIC SERVICES PRIVATISATION RESEARCH UNIT, **Public and Private Sector Efficiency**, European Public Service Union, s.l., 2019

RATO, Helena (Coord.), **MANFOP – Manual de Avaliação das Necessidades de Formação em Organismos Públicos**, Instituto Nacional de Administração, Oeiras, 2007

SELLICK, Vicki (Comp.), **20 Tools for Innovating in Government**, NESTA, London, 2019

SHAH, Anwar (Ed.), **Public Services Delivery**, The World Bank, Washington D.C., 2005

STEELE, Jane et al, **Public Interest – New Models for Delivering Public Services?**, Calouste Gulbenkian Foundation/Public Management Foundation, London, 2003

THIJS, Nick e NAKROSIS, Vitalis, **Progress Assessment of ESF Support to Public Administration (PAPA) – Summary Report**, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion – European Commission, Brussels, 2020

THIJS, Nick et al, **A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28**, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion – European Commission, Brussels, 2017

Transforming the Citizen Experience – One Stop Shop for Public Services, Pricewaterhouse Coopers, s.l., 2012

VAN DOREEN, Wouter, **Measuring Public Administration – A Feasibility Study for Better Comparative Indicators on the EU**, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion – European Commission, Brussels, 2018

VVAA, **Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Setor Público**, Banco de Portugal/Conselho das Finanças Públicas/Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2014

VVAA, **Toolkit for the Preparation, Implementation, Monitoring, Reporting and Evaluation of Public Administration Reform and Sector Strategies**, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 2018

[página intencionalmente em branco]