

Avaliação do contributo dos FEEI para a Modernização e Capacitação da Administração Pública

Maio 2022

Os Fundos Europeus e a Modernização e Capacitação da Administração Pública

A Modernização e Capacitação da Administração Pública (AP) visa melhorar a **eficiência da Administração Pública** e **reduzir os custos de contexto incorridos pelos cidadãos e pelas empresas**. A intervenção dos Fundos Europeus no financiamento destas políticas, no QREN (2007-2013) e depois no Portugal 2020, pode ser tipificada de acordo com os seguintes **domínios**:

- Novos modelos e soluções de distribuição de Serviços Públicos**, via reforço, qualificação e diversificação dos canais de atendimento (e.g. Lojas e Espaços do cidadão, Portal das Finanças).
- Apetreçamento Tecnológico para a Transformação Digital**, via infraestruturação tecnológica, desmaterialização de processos e interoperabilidade entre entidades públicas.
- Capacitação Institucional e Desenvolvimento Organizacional**, via instrumentos de planeamento, gestão e avaliação de desempenho, reengenharia de processos administrativos e orientação para resultados e para o utilizador final.
- Qualificação do Capital Humano**, via formação profissional para criação/reforço de competências e valências que acompanhem os processos de modernização e capacitação institucional.

> 2.400 projetos apoiados

> 580 entidades beneficiárias

> 760 M€ de financiamento (num investimento superior a 1.000 M€)

Lógica “integrada” dos projetos:

Domínio	Projetos	Custo Elegível
A	121	36,6 M€
B	323	256,4 M€
C	92	41,4 M€
A+B	408	310,5 M€
A+C	15	2,3 M€
B+C	122	119,5 M€
A+B+C	171	180,9 M€
D	1.153	83,5 M€

Dados (QREN + PT2020) a 31 março de 2020

Os apoios à qualificação e ampliação da cobertura dos canais de atendimento, incluindo uma forte aposta no canal digital, e a melhoria do desempenho operacional dos serviços, sobretudo por via da infraestruturação tecnológica e reengenharia de processos, **contribuíram para a melhoria das condições de acesso e utilização dos serviços públicos e para eficiência da Administração Pública**

Resultados da avaliação

O financiamento comunitário do QREN e do Portugal 2020 foi decisivo para materializar um ciclo longo de investimento na Administração Pública, quer em volume quer em perfil de investimento. Cerca de **39% dos beneficiários inquiridos afirma que os respetivos projetos não seriam realizados sem o apoio dos FEEI**, e entre os demais, **56% dos projetos seriam, sem o financiamento, fortemente condicionados na sua dimensão (menor) e prazo de realização (mais tarde)**. Estes valores são especialmente relevantes quando se observa uma ampla cobertura do universo de potenciais beneficiários, **tendo sido apoiados projetos de 77% das 818 entidades recenseadas em 2019 no conjunto da Administração Central, Regional e Local**.

Os principais resultados observados em cada um dos 4 domínios identificados pela avaliação são, assim, largamente tributários dos apoios concedidos:

DOMÍNIO A: A INTERVENÇÃO DOS FUNDOS POSSIBILITOU UMA TRANSFORMAÇÃO PROFUNDA NA FORMA DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DA AP AOS CIDADÃOS E ÀS EMPRESAS, ATRAVÉS DA CRIAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS CANAIS DE ATENDIMENTO, FACILITANDO O ACESSO E A UTILIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Os efeitos dos projetos apoiados centram-se, no que respeita aos **canais presenciais**, na **melhoria da funcionalidade dos serviços** (assumida por 77% das entidades beneficiárias inquiridas), no **aumento da cobertura territorial**, demonstrado pelo aumento do número de Lojas do Cidadão, de 9 para 59 entre 2007 e 2020, e dos Espaços do Cidadão, de 122 para 735 entre 2014 e 2020, e na **mitigação de riscos de infoexclusão**, por exemplo pela instituição nestes espaços do *atendimento digital assistido*. Esta melhoria foi acompanhada, de forma crescentemente integrada, pela oferta em **canal eletrónico**, via **alargamento do leque de serviços disponibilizados** e **melhoria da funcionalidade e/ou usabilidade** (92% dos inquiridos). Nos serviços *online* da Segurança Social e da Autoridade Tributária, por exemplo, os resultados do inquérito à população revelam que este é já o canal mais utilizado (>50%). Ainda assim, os dados disponíveis à avaliação tornam **menos claro o contributo destas intervenções para o grau de satisfação dos utilizadores dos serviços**, não obstante indicadores positivos (espelhados em alguns Estudos de Caso), como a redução de tempos de espera para o atendimento.

DOMÍNIO B: O PERFIL E VOLUME DE INVESTIMENTO DAS OPERAÇÕES APOIADAS NO QREN E NO PT2020 EVIDENCIAM A CENTRALIDADE DA INFRAESTRUTURAÇÃO E MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA COMO CONDIÇÃO DE BASE PARA VIABILIZAR MUDANÇAS ESTRUTURAIS MAIS AMPLAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A infraestruturação/modernização tecnológica destaca-se pelo volume de investimento realizado e pela sua natureza estruturante, constituindo condição facilitadora da atuação nos demais domínios (o Domínio B está presente em 84% do investimento apoiado pelos FEEI, mas apenas 25% desse investimento tem enquadramento exclusivo no Domínio B). Os resultados reportados pelos beneficiários como mais expressivos, e confirmados nos Estudos de Caso, situam-se ao nível da **desmaterialização e automatização de tarefas/processos** (apontado por 93% dos beneficiários inquiridos), da **melhoria das condições de acesso/utilização de informação** (91%) e da **mitigação de problemas de funcionalidade, disponibilidade e/ou fiabilidade dos sistemas tecnológicos utilizados** (86%), com ganhos sobretudo ao nível da **redução dos tempos médios de execução de tarefas administrativas** (89%), da **resolução de processos dos utilizadores de serviços** (79%) e da **personalização dos serviços** (70%), contribuindo desse modo para **ganhos de produtividade e capacidade de resposta da AP**. Os **progressos alcançados ao nível da integração de processos e serviços entre diferentes entidades da AP** são assumidos pelos beneficiários inquiridos (74%), mas existe clara margem de crescimento (em 2020, a taxa de adesão à Plataforma de Interoperabilidade da AP era de 31% na AP Central e inferior a 20% na AP Regional e AP Local).



monitorização e avaliação

Avaliação do contributo dos FEEI para a Modernização e Capacitação da Administração Pública

Porquê esta avaliação?

A maturação dos efeitos do ciclo longo de investimento na Modernização e Capacitação da Administração Pública, aliada ao aprofundamento e evolução estratégica da intervenção do Portugal 2020 nestes domínios, justifica a necessidade da presente avaliação, orientada para a identificação da eficácia, eficiência e impacto dos apoios dos fundos europeus ao longo destes períodos de programação.

A avaliação cumpre também o propósito de prestação de contas e transparência, contribuindo para a qualidade do debate público sobre os instrumentos avaliados e sobre o papel dos Fundos.

Metodologia

A avaliação recorreu ao método de **Avaliação Baseada na Teoria**, através do teste e validação empírica da “Teoria da Programação” (TdP) das intervenções de modernização e capacitação da Administração Pública financiadas pelo QREN e pelo Portugal 2020, e dos respetivos pressupostos. Para o efeito foram mobilizadas as seguintes técnicas de recolha de informação:

- **Recolha documental** e de estatísticas oficiais
- Exploração dos **Sistemas de Informação do QREN e do PT2020**
- **Entrevistas** aos principais atores
- **3 Inquéritos** por questionário: **Beneficiários** (190 Inquiridos), **Comunidades Intermunicipais/ Áreas Metropolitanas** (18 inquiridos) e **Inquérito à população residente no território nacional** (807 inquiridos)
- **23 Estudos de Caso** (abrangem um ou mais projetos)
- **1 workshop** de validação da Teoria da Programação
- **3 Focus Group**

Ficha técnica da avaliação

Período de realização abril 2020 a dezembro 2021

Equipa de avaliação ImproveConsult | IESE
Entidade responsável AD&C

Âmbito programático QREN: PO FC, PO PH, PO Norte, PO Centro, PO Lisboa, PO Alentejo, PO Algarve, PO Açores, PO Madeira; **PT2020:** PO CI, PO Norte, PO Centro, PO Alentejo, PO Algarve, PO Açores, PO Madeira

Procedimento de adjudicação Concurso Público

Custo 106.850 €

Grupo Acompanhamento AD&C, PO CI, PO Regionais, AMA, DGAEP, INA, ANMP, CES

DOMÍNIO C: CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL E ORGANIZACIONAL DA AP, JÁ PRESENTE NO QREN, GANHOU SUBSTANCIAL RELEVO NO PT2020, CONTRIBUINDO PARA A MELHORIA DO DESEMPENHO ORGANIZACIONAL DOS ORGANISMOS DA AP

Num domínio também marcado pela forte associação a lógicas mais amplas de modernização e capacitação das entidades beneficiárias (cerca de 80% deste projetos combinam intervenções nos domínios A, B ou ambos), os resultados, de acordo com os beneficiários inquiridos, prendem-se com a **agilização do funcionamento das entidades**, sobretudo **por via da reengenharia de processos internos** (assumidos por 85% dos inquiridos) – embora em alguns casos pareça prevalecer uma lógica de desmaterialização em vez de uma lógica de redesenho/otimização desses processos – e **pela adoção/aperfeiçoamento de instrumentos de suporte à gestão** (54%). Não sendo transversal à população de projetos, os Estudo de Caso (e.g. Centro de Serviços Comuns da Universidade de Coimbra, GeRALL – Gestão partilhada na Administração Pública, GO-PRO II – Gestão por Objetivos e Reengenharia de Processos) demonstram ganhos de **racionalização de recursos** e a **relevância da consolidação de uma cultura de orientação para resultados, alicerçada em instrumentos de monitorização e avaliação de desempenho**.

DOMÍNIO D: O IMPACTO DA QUALIFICAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS É MITIGADO PELA SUBUTILIZAÇÃO DOS APOIOS À FORMAÇÃO, SOBRETUDO NO PT2020, E PELA INSUFICIENTE ARTICULAÇÃO COM AS INTERVENÇÕES DE MODERNIZAÇÃO E CAPACITAÇÃO DA AP

Quase metade das entidades inquiridas revelam não dispor de mecanismos de avaliação das aprendizagens dos formandos, limitando a robustez da apreciação, largamente positiva, que as mesmas entidades fazem da aquisição de competências em resultado das ações de formação. É limitada a evidência do contributo efetivo dessas ações para a melhoria do desempenho profissional, embora esse contributo seja também assinalado pelos inquiridos. **Este é um resultado sobretudo associado às intervenções do QREN, visto que no PT2020 a mobilização desta tipologia de apoio foi marginal**, justificada pelo cumprimento tardio da condicionalidade *ex ante* no PT2020 e, sobretudo, pela reduzida atratividade (assim percecionada pelas entidades inquiridas) dos apoios e da carga burocrática associada que lhes está associada.

As recomendações da avaliação centram-se na melhoria do planeamento, gestão e monitorização, numa lógica de orientação para resultados: aumento do conhecimento sobre o desempenho da AP, estímulo à disseminação de projetos inovadores e reforço da sinergia entre níveis da Administração Central e Local

Recomendações da avaliação

Com base nas suas conclusões, a avaliação apresenta para ponderação as seguintes recomendações:

- ⇒ Melhorar a base de conhecimento sobre o desempenho da Administração Pública, incluindo a generalização da adoção de práticas de avaliação da qualidade dos serviços prestados
- ⇒ Assegurar a existência de mecanismos colaborativos de *governance* entre instrumentos de financiamento e reforçar a capacidade de agenciamento do processo de modernização e capacitação da Administração Local
- ⇒ Consolidar a rede de atendimento presencial e fomentar a expansão da oferta de serviços eletrónicos de nova geração, conjugada com mecanismos de combate à infoexclusão
- ⇒ Diversificar as lógicas de atribuição de financiamento a intervenções de formação profissional, integradas em práticas estruturadas de implementação do ciclo de gestão da formação profissional
- ⇒ Estimular a experimentação, disseminação e replicação de soluções inovadoras
- ⇒ Aperfeiçoar a operacionalização do princípio da orientação para resultados nos apoios dos fundos europeus

Avaliações publicadas em www.adcoesao.pt

Avaliação
Realizada por:



Cofinanciada por:

