

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

SUMÁRIO EXECUTIVO

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

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. 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.

O aumento da eficiência e da qualidade das instituições públicas correspondeu a uma das componentes-chave que foram inscritas no desígnio estratégico que o QREN se propôs prosseguir ao longo do período 2007-2013, correspondendo ao 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. Estes objetivos foram 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.

O PT2020, por seu turno, posicionou a 'Reforma da Administração Pública' como um dos Domínios-Chave em torno dos quais foi estruturada a sua programação e implementação, prosseguindo as prioridades traçadas em matéria de M&CAP através do Domínio Temático 'Competitividade e Internacionalização' e, de modo mais específico, do OT:2 (Melhorar o Acesso às Tecnologias da Informação e da Comunicação e Fomentar a sua Utilização e Qualidade) e do OT:11 (Reforçar a Capacidade Institucional e Garantir uma Administração Pública Eficiente). No primeiro caso 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, 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.

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.

Esta Avaliação tem suporte no método de 'Avaliação Baseada na Teoria' [ABT] adotando a abordagem da 'Teoria da Programação' [TdP] como principal referencial operativo para a sua implementação. 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 pretendidos. Desta forma, a ABT consiste em identificar quais são essas teorias, usualmente designadas como teorias da mudança 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). 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 materialização. 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. 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').

De acordo com este referencial analítico, foram considerados quatro Domínios de Intervenção que estruturaram e orientaram a análise e respetivas conclusões produzidas no âmbito das realizações e resultados das operações:

- 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.

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 semi-diretivas, (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.

Um dos principais objetivos do exercício avaliativo era o de fornecer respostas conclusivas e fundamentadas relativamente às questões de avaliação previamente formuladas, com base na TdP desenvolvida. Assim, as conclusões são as seguintes:

1. As opções programáticas do QREN e do PT2020 no âmbito 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 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, objetivos últimos das políticas públicas de M&CAP, constituíram sempre prioridades assumidas por esses Governos. Esta continuidade proporcionou um enquadramento político e estratégico claro e estável para a definição de opções de alocação dos recursos de financiamento comunitário disponibilizados através do QREN e do PT2020.

Assim, conclui-se 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, gerando contributos relevantes para o alcance dos objetivos visados a partir de cada um dos quatro Domínios de Intervenção presentes na TdP.

2. 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 na forma como se procurou e/ou conseguiu alcançar os objetivos de M&CAP identificados nas respetivas programações. A adequação global da regulamentação específica produzida e o valor acrescentado aportado pela delegação de competências de gestão em Organismos Intermédios (p.e. a AMA ou as AM/CIM) 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: i) a simplificação da gestão e utilização dos FEEL (sobretudo no caso do FSE); ii) a operacionalização do princípio da orientação para resultados; e iii) a maximização de complementaridades e sinergias entre os diferentes FEEL (i.e. FEDER e FSE).

3. 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. Registam-se algumas insuficiências ao nível da bateria de indicadores de realização e de resultado adotada, que é insuficiente para cobrir a diversidade tipológica em presença. 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.

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

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. Assim, muito embora a perspetiva da modernização tecnológica 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 tirem partido do volume de dados disponível na AP. 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. Apesar de menos expressivos, devem também realçar-se os progressos alcançados ao nível da criação de condições de base para a integração de processos e serviços entre diferentes entidades da AP, dimensão que exigirá esforços significativos de consolidação/aprofundamento futuro. 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.

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

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. 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 noutro 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 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. De uma forma geral, pode concluir-se que as realizações apoiadas evidenciam um contributo direto e imediato para a facilitação das condições de acesso e/ou utilização dos serviços públicos, bem patente ao nível quer do canal presencial (concretizada, nomeadamente, através do apoio à expansão da rede de Lojas e de Espaços do Cidadão), quer do canal eletrónico. 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, 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).

Sobre os contributos específicos ao nível da capacitação e desenvolvimento organizacional:

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. 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). 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 iniciativas tendentes à sua desmaterialização. 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). 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 os contributos específicos ao nível da qualificação do capital humano:

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. 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. 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).

4. 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?

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. 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. 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. Ainda de acordo com a análise realizada, o caráter 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.

5. 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 tônica 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 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. 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.

6. 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 (estimada em 77% num total de 818 entidades da AP Central, AP Regional e AP Municipal), permitindo fazer chegar recursos de financiamento a entidades que, de outra forma, dificilmente teriam investido neste domínio. No segundo caso, esses efeitos são particularmente visíveis no incentivo 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&C, 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.

Com base nas conclusões explanadas, foram produzidas recomendações com o objetivo de apoiar tanto o desenho como o conteúdo do próximo período de programação dos FEEL. Assim, as principais recomendações produzidas neste âmbito são as que se indicam seguidamente:

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

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, mobilizadora do conhecimento e das competências disponíveis no seio do sistema científico nacional e merecedora do apoio financeiro dos FEEL.

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

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 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, assim como das entidades representativas da AP Local.

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

Criar e implementar 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 pelos respetivos PO's.

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

Reforçar a capacidade de enquadramento e agenciamento do processo de modernização e capacitação da AP Local, contrariando 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).

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

O desenho e operacionalização de futuras intervenções no âmbito da M&CAP deverá estar 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).

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

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.).

R07: CONSOLIDAR A REDE DE ATENDIMENTO PRESENCIAL DA AP

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).

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

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).

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

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.

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

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 de apoio financeiro específico para a conceção/revisão e implementação deste tipo de sistemas.

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

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.

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

Adotar uma perspetiva mais ampla na forma como é perspectivado o papel dos FEEI no apoio a intervenções direcionadas para a qualificação dos recursos humanos da AP, recomendando-se 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, incluindo aí – para além da manutenção de lógica de formação associada a projetos específicos de M&CAP – as intervenções 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 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 que sejam a valorização do papel das AM/CIM enquanto centros de racionalidade da atividade formativa direcionada para os profissionais da AP Local.

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

O desenho e operacionalização de futuras intervenções no âmbito da M&CAP deverá continuar a estimular – 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.

[página intencionalmente em branco]