

PROJECTO DE RESOLUÇÃO N.º 63/XI/1.ª

“Recomenda ao Governo um conjunto de medidas de Reprogramação, Redireccionamento e Reengenharia do QREN”

MOTIVAÇÃO

Torna-se praticamente desnecessário ou redundante referir a importância central que o QREN deveria assumir, enquanto veículo de promoção da competitividade, do desenvolvimento regional, mas igualmente de estímulo à coesão social e territorial.

A economia nacional tem apresentado uma evolução preocupante, algo que vai muito para além da crise internacional, uma vez que desde o ano de 2001 as taxas de evolução do PIB foram sempre inferiores a 2%, não se projectando, tão pouco, que até 2011 tal comportamento venha a ser invertido. Taxas de crescimento deste tipo impossibilitam qualquer tipo de convergência de Portugal face à União Europeia, ou ainda a diminuição significativa dos valores alarmantes de desemprego, nunca vistos anteriormente em Portugal. Só recuando aos anos de 1910 a 1920, com uma Guerra Mundial a ocorrer em simultâneo com a atribulada Implantação da República, se consegue encontrar na nossa história económica uma década com tão mau desempenho ao nível do progresso registado.

Por sua vez, os objectivos de coesão social e territorial estão igualmente longe de ter sido alcançados, assistindo-se mesmo a um crescente agravamento das desigualdades existentes, taxas de desemprego superiores a 10%, acréscimos dos níveis de pobreza e das assimetrias regionais. Pontuam fenómenos preocupantes de desertificação, há uma deficiente redistribuição da riqueza, ao mesmo tempo que se regista uma assumida ineficácia e insuficiência dos mecanismos que deveriam ajudar a construir um País mais justo, coeso e solidário.

Sendo estas questões centrais na evolução do País, todas as políticas públicas, incluindo a concepção e gestão do QREN, pelos volumes de fundos comunitários envolvidos, através dos seus diferentes programas operacionais, deveriam estar orientadas no sentido de evitar que se tivesse chegado a este tipo de situação, à semelhança do que sucedeu com outras nações, no

modo como desenharam e estão a tirar partido dos recursos disponibilizados no contexto do período de programação financeira referente a 2007-2013.

Infelizmente, tal não tem sido o caso em Portugal, como veremos de seguida em maior detalhe, ao enunciar diferentes áreas de melhoria associadas à concepção e gestão do QREN, onde importa fazer alterações urgentes e críticas, adiantadas na última secção.

DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO

Enunciam-se seguidamente os principais elementos de análise que permitem identificar evidentes lacunas no modo como o QREN foi concebido e tem vindo a ser implementado:

Indefinição de Estratégia Clara de Desenvolvimento de Portugal Inerente ao QREN

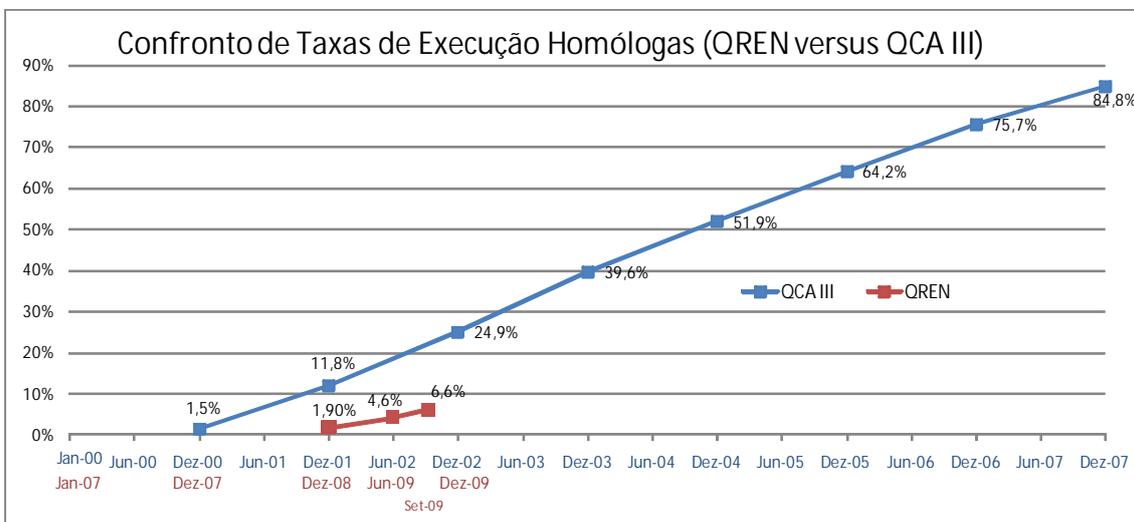
O QREN, tanto pela sua designação como pelo seu alcance, deveria estar alinhado com uma visão objectiva e clara do futuro que se pretende que Portugal venha a alcançar. Sucede porém que tal tipo de visão não se lhe encontra associado, como de resto foi evidenciado pelos pareceres emitidos em 2006 e 2007 pelo Conselho Económico e Social, tendo como relator o Prof. Doutor Adriano Pimpão (atendendo à natureza independente desta entidade, e qualidade dos seus pareceres sobre esta matéria, a eles faremos referência frequente, designando-os simplesmente como pareceres do CES), que citamos: “a designação QREN suscita uma esperança na apresentação de uma nova estratégia de desenvolvimento. Tal foi, contudo, defraudado pela relativa timidez no aprofundamento do diagnóstico e na consequente terapêutica apresentada. As causas históricas das debilidades estruturais da economia não são suficientemente identificadas neste exercício do QREN, nomeadamente quando se tenta analisar o processo de divergência de Portugal com a União Europeia.” Mais ainda, os caminhos enunciados, ainda que vagos, foram definidos com um “défice de participação dos parceiros e da sociedade em geral na preparação de um documento com a ambição e a importância com que o mesmo é apresentado,” quando, como é sabido, “o planeamento do futuro é, antes de tudo, um processo entendido de forma sistémica, em que o produto final –neste caso, o QREN – ficará prejudicado pelo défice de participação”. Este tipo de abordagens deve valer pelo resultado, mas igualmente pela mobilização de vontades e

consensos que são capazes de gerar, e que aqui ficou manifestamente por construir.

Ritmos de Execução Alarmantemente Baixos

De acordo com os dados oficiais disponíveis (ver figura), é confrangedor constatar-se que as taxas de execução do QREN são muito reduzidas e inferiores às equivalentes, em termos de vigência dos Períodos de Programação Financeira respeitantes ao desenvolvimento do QCA III (2000-2006 versus 2007-2013), algo que é unanimemente reconhecido e foi recentemente recordado pelo próprio presidente da AICEP, Dr. Basílio Horta, ao afirmar que “o QREN tem tido uma aplicação não satisfatória”, e que “o grau de percentagem de aplicação está muito aquém das possibilidades.”

Tal significa que os fundos comunitários associados ao QREN não têm sido efectivamente injectados na economia e na sociedade, isto numa altura em que seriam mais necessários e prioritários do que nunca. Acresce ainda a esta circunstância um forte risco, caso não tenha lugar uma rápida inflexão nos ritmos de execução, que se prende com a eventualidade de, já no final do ano de 2010, Portugal vir a ter de devolver fundos comunitários à Comissão Europeia, por incapacidade de cumprimento da regra de guilhotina “n+3”, apesar da sua suavização, face à anterior regra “n+2”, vigente no QCA III. No parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2008, alerta-se para este mesmo aspecto, ao referir que “os baixos níveis de execução financeira registados nos Programas Operacionais do Quadro de Referência Estratégico Nacional põem em risco o cumprimento das metas a atingir já em 2010”, dado que a regulamentação comunitária “prevê a anulação da parte da autorização orçamental comunitária não utilizada até 31 de Dezembro do terceiro ano seguinte ao da sua aprovação”. Inclui por isso mesmo uma recomendação através da qual “o Tribunal reitera a recomendação formulada no anterior Parecer no sentido de que se diligencie o aceleração da execução financeira de todos os Programas Operacionais do Quadro de Referência Estratégico Nacional de forma a impedir a perda de verbas que poderá resultar dos efeitos da regra “n+3” e, de forma a não se verificarem novas perdas no futuro, recomenda que se diligencie pela preparação atempada, no plano material e no plano financeiro, de um conjunto de projectos de modo a que, nos vários Programas Operacionais possam ser utilizadas todas as verbas disponibilizadas pela Comissão Europeia.”



Ao baixíssimo valor médio de taxa de execução (6,6% no final de Setembro de 2009), temos de adicionar também, reforçando as preocupações acima mencionadas, a existência de vários Programas Operacionais com taxas de execução (igualmente a Setembro de 2009) inferiores a 3%, como sucede com o POVT, Fundo de Coesão, Programas Operacionais do Norte, Centro e Alentejo.

Esta situação, em termos de desvios face ao planeamento financeiro anual do QREN, traduz-se em perto de 7000 milhões de Euros de fundos comunitários que ficaram por aplicar em Portugal ao longo do triénio de 2007 a 2009, contrariamente ao previsto e acordado junto da Comissão Europeia.

Aposta Insuficiente na Economia e sua Resiliência

Da totalidade de fundos FEDER disponíveis no âmbito do QREN, somente 30% se encontram direccionados para a Investigação, Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Empreendedorismo, e muito menos ainda, ou seja, 0,3%, para o Aumento das Capacidades de Adaptação de Trabalhadores, Empresas e Empreendedores, algo que no actual contexto sócio-económico deveria ser assumido enquanto absoluta prioridade.

Por sua vez, os apoios direccionados para a inovação carecem de diversas melhorias. Resultados recentes de estudo efectuado para a Comissão Europeia mostram que em Portugal

a maioria das empresas está insatisfeita com as medidas públicas de apoio à inovação, apontando falhas ao nível da “execução e eficiência”, e afirmando que “os programas de apoio não corresponderam às suas expectativas”. Os inquiridos criticam ainda a morosidade associada às tomadas de decisão, relativamente a projectos cuja implementação perde toda a oportunidade se não for efectuada de modo célere, sugerindo por isso mesmo a criação de Vias Verde de Análise e Decisão para este tipo de projectos.

Uma análise recente, conduzida a nível europeu, do estado de implementação da Estratégia de Lisboa, evidencia também ser necessário, no caso de Portugal, reforçar mecanismos de avaliação e monitorização de resultados, bem como o trabalho em rede entre actores dinamizadores da inovação.

Aproximação Insuficiente das PME

Ainda que tardiamente, o Governo parece ter reconhecido aquilo que o PSD e outros partidos vinham defendendo há bastante tempo: é decisivo e central o papel das quase 300000 PME existentes em Portugal na construção do desenvolvimento económico, criação e manutenção de postos de trabalho.

Infelizmente, a concepção do QREN não teve este aspecto em devida conta, conforme explicitado nos pareceres do CES, onde se refere que no QREN se assiste à “omissão de uma política de promoção de pequenas e médias empresas, mesmo as de base tecnológica, as quais têm sido o motor de inovação da economia portuguesa”.

Um outro estudo recente, que congregou respostas dadas por mais de 3000 PME (1% do universo), evidencia que em mais de 75% dos casos os gestores das PME não se revêem no modo como o QREN foi desenhado e está a ser gerido. Consideram-no desajustado às necessidades e a maioria dos respondentes afirma mesmo que se encontra “totalmente insatisfeito com vários aspectos dos apoios comunitários às PME”.

A juntar à baixa taxa de execução, já evidenciada, temos ainda a muito reduzida alocação de recursos que é direccionada para as PME. A indicação assumida pelo QREN, no sentido de 60% dos valores atribuídos a empresas corresponderem a PME, é manifestamente insuficiente. Importa, isso sim, estabelecer um objectivo suficientemente ambicioso ao nível da

percentagem do total de valores de fundos comunitários do QREN, situado em 21,4 mil milhões de Euros, que deverá obrigatoriamente corresponder a projectos que contem com PME enquanto promotores e beneficiários directos desses mesmos fundos. Se necessário, redireccionando verbas de grandes projectos, investimentos e PIN, tendo em atenção nomeadamente os pareceres do CES, que apontam haver uma “insuficiente justificação da afectação de recursos de elevado montante a grandes projectos de infra-estruturas”, para outros de menor dimensão, maior proximidade e estímulo ao reforço de actividade das PME.

Suplementarmente, mesmo em projectos de maior dimensão, um dos critérios de avaliação do mérito das candidaturas, e acompanhamento da subsequente execução, deveria corresponder ao volume de negócios que irão gerar junto de PME.

Finalmente, importa reforçar a possibilidade de enquadramento de candidaturas apresentadas por PME que não se limitem exclusivamente às temáticas da IDI, enquadrando, entre outros, também os seguintes domínios, com prioridade reforçada face ao actual contexto económico e social: modernização do seu funcionamento e melhoria da qualidade da gestão; ganhos de eficiência energética; participação em projectos europeus; construção de protótipos e experiências de implementação de soluções à escala piloto; apoio à exportação; desenvolvimento de novos produtos ou serviços; criação de postos de trabalho.

Na presente conjuntura, determinadas limitações deveriam igualmente ser removidas, por exemplo quando se exige a uma PME expressamente a contratação de novos colaboradores, em detrimento da reafectação de recursos humanos internos, enquanto exigência de partida para a aprovação de determinadas candidaturas.

Urge igualmente equacionar a criação de vias simplificadas, expeditas e desburocratizadas, em particular no que concerne à apresentação de projectos de pequena dimensão por parte de PME, através de lógicas orientadas para as suas reais necessidades.

Como foi recentemente reconhecido pelo próprio presidente da AICEP, Dr. Basílio Horta, o QREN não se encontra feito à medida das empresas, tem burocracia excessiva e uma baixa utilização.

Morosidade Excessiva

Os prazos de decisão associados à aprovação de candidaturas encontram-se de forma geral acima dos objectivos assumidos em sede dos respectivos Programas Operacionais (ver figura), algo que só não sucede com os Programas Operacionais Regionais da Madeira e Lisboa. Em particular, importa ter em atenção o elevado tempo médio de resposta da parte do POVT (157 dias), e do POPH (105 dias, face a um objectivo de 60 dias).



A estas demoras há ainda a acrescentar o modo como pedidos de reclamação ou reapreciação de projectos são tratados. Não existem prazos definidos para tratamento destes pedidos, que se arrastam por vezes mais do que um ano sem resposta, com a agravante de qualquer dúvida levantada, independentemente da sua natureza ou valor, quanto à elegibilidade de despesas, poder ser considerada como factor impeditivo da assinatura de contratos, inviabilizando deste modo o início da execução do correspondente projecto até que haja uma resposta face ao pedido de reapreciação apresentado.

No que respeita à execução propriamente dita dos projectos aprovados, são vários os Programas Operacionais onde existem demoras apreciáveis na concretização das

correspondentes transferências de pagamentos. Vale a pena referir, a este propósito, que o próprio Gestor do Programa Operacional do Norte o reconheceu recentemente, afirmando que “a taxa de execução é modesta, porque o circuito dos fundos comunitários é muito complexo e demasiado lento para meu gosto.”

Reduzida Selectividade

Tendo sido a selectividade assumida enquanto uma das suas principais bandeiras, no que diz respeito à aprovação de projectos candidatados ao QREN, tem-se vindo a registar um progressivo abandono deste princípio. Há, inversamente, uma redução das fasquias de mérito consideradas indispensáveis à aprovação de candidaturas, a ponto de, até ao final de Setembro de 2009, terem acabado por ser aprovadas mais de 75% das candidaturas apresentadas e admitidas a concurso.

Burocracia Excessiva

Contrariando as sucessivas orientações, emanadas tanto da Comissão Europeia como do Tribunal de Contas Europeu, o QREN apresenta uma tramitação e exigência administrativa desnecessariamente complexas, burocráticas e absorvedoras de recursos. Impondo requisitos de evidência documental que vão quase sempre para além do estipulado nos regulamentos europeus de gestão dos fundos comunitários.

A começar desde logo pela existência de perto de uma centena de regulamentos diferentes, que acaba por tornar ainda mais complexo algo que à partida deveria ser simplificado, nomeadamente por via da redução do número de Programas Operacionais do QREN face ao que existiu na vigência do QCA III. No que toca à simplicidade, de pouco adianta porém ter menos Programas Operacionais quando estes depois se desdobram numa complexa rede de Eixos, Medidas, Programas, Editais de Concurso e Regulamentos Específicos.

Solicitam-se frequentemente elementos aos promotores de candidaturas que não são de obtenção trivial, em particular tratando-se de PME, e por vezes com necessidade de repetição do lançamento de informação redundante, e que supostamente até já é do conhecimento do próprio Estado.

Igualmente no que toca ao acompanhamento da execução dos projectos, a perspectiva adoptada é quase exclusivamente administrativa e burocrática (exigindo, por exemplo, uma fundamentação exaustiva e detalhada de custos indirectos), em detrimento de uma avaliação objectiva dos resultados efectivamente alcançados em termos de reforço da coesão ou competitividade.

Como se tudo isto não bastasse, são frequentemente impostas alterações de regras e condições a meio do jogo, ou seja, quando já existem concursos abertos ou projectos em fase de implementação.

Um exemplo simbólico do acima indicado, integrador dos diversos aspectos referidos, é o da recente alteração, anunciada no site do POVT, do carimbo de co-financiamento, que obriga todos os beneficiários já existentes a encontrar um novo carimbo, diferente do inicialmente apontado (<http://www.povt.qren.pt/tempfiles/20091109165258moptc.pdf>).

Outro apontamento, que não deixa de ser significativo, prende-se com a circunstância de os próprios guias de apoio ao preenchimento de formulários, apresentados na Internet, terem uma extensão próxima das 50 páginas.

Também a este respeito os pareceres do CES são inequívocos, ao defenderem “a simplificação dos procedimentos de análise da elegibilidade e certificação das despesas (o Simplex justifica-se também no QREN), recomendando-se que se acentue mais a lógica da avaliação de resultados, do que a da verificação documental”.

Qualidade das Decisões

O modo como a apreciação e aprovação de candidaturas são conduzidas reveste-se de diversas e importantes lacunas, aspectos para os quais os pareceres do CES já alertavam, ao referirem ser “nuclear que a selectividade seja concretizada com base em critérios rigorosos e objectivos”:

- Sob a máscara de uma pretensa avaliação objectiva de mérito, são comuns os editais de concurso com uma grelha de critérios, subcritérios e sub-subcritérios de valoração que, além de nalguns casos serem de natureza questionável, acabam por criar grelhas

e procedimentos de análise tão complexos que, apesar da ilusão de um aparente rigor, não conduzem a uma capaz ou efectiva análise do mérito intrínseco dos projectos candidatados;

- Às avaliações de mérito, conduzidas nomeadamente por peritos externos, são depois acrescentadas valorações adicionais, com critérios nem sempre claros, por parte das estruturas internas de gestão dos Programas Operacionais, ou de índole política, resultando numa mistura de apreciações onde a avaliação objectiva de mérito acaba por ficar diluída;
- Existe uma evidente interferência e sobreposição, da parte do Governo, quanto à aprovação ou não aprovação de determinadas candidaturas, independentemente do seu mérito técnico. Aqui se incluem, entre outras, as emissões obrigatórias de pareceres, por parte de determinados Ministérios, que devem alimentar várias candidaturas, criando um mecanismo de “veto de gaveta”, por vezes conduzido através de uma simples omissão, quando a admissibilidade de determinadas candidaturas fica prejudicada por recusa de emissão atempada dos referidos pareceres. A um outro nível, o Governo tem-se reservado o direito de casuisticamente decidir, por exemplo, quais são as candidaturas de autarquias que podem ou não ser excepcionadas para efeitos de contribuição eventual para os seus níveis líquidos de endividamento;
- Na justa medida em que a natureza das candidaturas obriga a uma maior qualificação técnica de quem as aprecia, ao nível do seu mérito, tem-se constatado que subsiste em diversas medidas uma falta de competência específica, de índole não meramente administrativa, por parte de técnicos que se vêem confrontados com a apreciação de candidaturas em múltiplos sectores de actividade, com natureza diversificada e por vezes relativamente elaborada. Apesar de toda a sua dedicação e empenho, não podem nestas circunstâncias emitir uma correcta apreciação ou fundamentação do mérito dos projectos apresentados, bem como das respectivas elegibilidades de despesa;
- Complementarmente, em vez de mero trabalho de gabinete, sugere-se que os avaliadores tomem contacto no terreno com os respectivos promotores, abrindo também a possibilidade de estes fazerem uma apresentação oral das suas motivações,

incluindo a prestação de esclarecimentos adicionais relevantes por esta via;

- O mérito das entidades promotoras deve ser cada vez mais uma parte importante e integrante da avaliação global do mérito das candidaturas apresentadas a concurso.

Sistemas Informáticos

Sendo de saudar a gradual evolução para sistemas informáticos de submissão e apreciação de candidaturas, bem como de acompanhamento da execução dos projectos, há a apontar as seguintes deficiências a este nível:

- Os diferentes Programas Operacionais adoptaram plataformas informáticas diferenciadas e sem uma integração automática, o que prejudica os promotores de projectos, e dificulta uma gestão consolidada em tempo real do QREN;
- Vários dos dispositivos informáticos só foram disponibilizados e plenamente desenvolvidos já com os respectivos Programas Operacionais em execução, criando vários tipos de dificuldades, inconsistências e mesmo algumas situações caricatas aquando da sua gradual entrada em funcionamento;
- As plataformas informáticas de apoio à apresentação de candidaturas são pouco orientadas para o utilizador, obrigam a lançamentos redundantes de informação, e inviabilizam a importação/exportação automática de dados entre elas e aplicações informáticas de uso comum, o que cria necessidade de constantes transferências manuais de dados, com o desnecessário esbanjamento de recursos e a ocorrência de erros que seriam de todo desnecessários. Impedem igualmente a possibilidade de fusão dos contributos oriundos de várias pessoas a trabalhar para um mesmo projecto, figurino cada vez mais comum, mesmo no contexto de PME. Este tipo de limitações deveria ser igualmente ultrapassado no que diz respeito às aplicações empregues para se fazer o acompanhamento de projectos aprovados.

Imposição de Lógicas Territoriais Redutoras ao Nível da Supramunicipalidade

Ao fazer esgotar as possibilidades de contratualização da gestão de projectos num único padrão territorial de supramunicipalidade, assente numa lógica de NUTS III, o QREN desaproveitou dinâmicas já existentes, com outro tipo de configuração geográfica, ao mesmo

tempo que artificialmente forçou a criação de outras, nem que seja do ponto de vista meramente administrativo e burocrático. Tal opção traduziu-se não somente em perdas significativas de potencial colaboração supramunicipal efectiva, como ainda em atrasos na sua implementação prática, jurídica e administrativa. A este propósito, os pareceres do CES sugeriam e bem que os critérios de colaboração geográfica deveriam ser “guiados mais por factores de homogeneidade territorial ou tipologia de instituições, do que por artificialismos estatísticos (caso das NUTS III para as Associações de Municípios).”

Alheamento do Princípio da Subsidiariedade

Contrariando o princípio da subsidiariedade, central em toda a matriz conceptual da União Europeia, bem assim como na génese das respectivas políticas e instrumentos de apoio ao desenvolvimento regional, no QREN, mais do que em qualquer outro QCA, assiste-se a uma clara tentativa de concepção e gestão centralizada.

Desde logo, ao só serem alocados 34% do total de fundos comunitários disponíveis a Programas Operacionais de Base Regional, onde se incluem as Regiões de Portugal situadas em Objectivo de Convergência, de acordo com os critérios adoptados pela Comissão Europeia.

Adicionalmente, não há uma verdadeira diferenciação significativa entre os conteúdos dos vários Programas Operacionais Regionais, nem tão pouco Programas Operacionais Regionais direccionados para a formação de Capital Humano, suportados em Fundo Social Europeu (excepção feita para os Açores e Madeira).

Também aqui os pareceres do CES alertavam desde logo para “o esvaziamento de competências dos programas regionais, nomeadamente no que se refere à gestão do FSE, e a timidez do desenvolvimento dos modelos de contratualização com associações de municípios e empresariais”, sendo estes “sinais preocupantes”.

Finalmente, o QREN aponta para uma distribuição de responsabilidades de decisão, que, de modo formal ou informal, se traduzem, como nunca se vira anteriormente, numa clara centralização e intervenção do Governo e seus representantes em todos os processos de decisão, incluindo a designação unilateral dos Gestores de todos os Programas Operacionais (mesmo os de Base Regional), bem como a inclusão de representantes do Governo em todas

as estruturas decisórias. Mesmo nos casos em que há lugar a mecanismos de contratualização (organismos intermédios), verifica-se que, em vez de existir uma verdadeira delegação de responsabilidades e competências, as estruturas de gestão dos Programas Operacionais, não se limitando a supervisionar e auditar os mecanismos de gestão, acompanhamento e controlo das entidades gestoras dos programas contratualizados, acabam por fazer, de modo algo redundante, uma segunda análise dos respectivos projectos, com todo o tipo de acréscimos de morosidade e dispersão de recursos que tal acarreta.

Novamente aqui os pareceres do CES denunciam a existência de um “modelo centralizado de concepção, organização e gestão dos Programas Operacionais.”

São igualmente conhecidas as fortes críticas das autarquias, e seus representantes, relativamente ao modo como o QREN foi desenhado e se encontra a ser implementado, algo que foi repetidamente apontado nomeadamente no decurso do 18º Congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses, recentemente realizado.

Alheamento do Princípio de Desenvolvimento Regional

Devendo o QREN destinar-se essencialmente a promover o desenvolvimento das regiões NUT II de Portugal em objectivo de convergência, à luz dos critérios europeus, o modo como o QREN foi concebido e tem vindo a ser gerido subverte em boa medida esta mesma lógica. Além dos aspectos já anteriormente mencionados, há uma tentativa para encontrar diversos tipos de subterfúgios no sentido de fazer redireccionar para a Região de Lisboa recursos que deveriam ser aplicados predominantemente nas regiões Norte, Centro, no Alentejo e Açores. Tal tem vindo e poderá continuar a suceder, nomeadamente através do modo como são geridos fundos direccionados para o apoio à Ciência, Investigação e Desenvolvimento, o desenvolvimento dos Pólos de Competitividade e Tecnologia, ou ainda através da forma como perto de 170 milhões de Euros de fundos comunitários foram já alocados à Região de Lisboa, através do mecanismo singular de “spill-over”.

Sob o pretexto de haver projectos desenvolvidos em Lisboa que possuem efeitos difusores positivos, que contribuirão supostamente para o desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas do País (algo que porém é decidido unilateralmente, sem que as respectivas regiões tenham sequer tido possibilidade de confirmar o interesse que vislumbram nos

referidos projectos), o “spill-over” pode assumir contornos preocupantes. Trata-se de um mecanismo que contraria as lógicas de desenvolvimento regional abraçadas pela União Europeia, justificado à luz do QREN como decorrendo do facto de Portugal “ser um dos poucos Estados-Membros onde os fenómenos de capitalidade são especialmente significativos”. Não deixa de ser algo contraditório e paradoxal que este reconhecimento seja utilizado como base argumentativa para justificar uma acrescida afectação de fundos comunitários à Região de Lisboa, nela concentrando diferentes projectos e a instalação da maioria dos serviços de assistência técnica do QREN, financiados através do referido mecanismo de “spill-over”. Deve ser sublinhado que este princípio, por si só inédito e questionável, visa justificar estritamente a aplicação de fundos comunitários em Lisboa quando estes pretensamente tiverem “efeitos que se difundem pelas restantes regiões”, sendo “considerados muito relevantes para o desenvolvimento das regiões objectivo Convergência”. O próprio documento enquadrador do QREN refere que “estas tipologias de intervenções constituem casos excepcionais, devidamente justificados em função da natureza das operações e do efeito multiplicador que provocam em regiões distintas daquelas em que se realiza o investimento”. Pronunciando-se sobre esta matéria, que requer uma atenção permanente, o Ministro da Economia, Inovação e Desenvolvimento limitou-se a afirmar que entende que o mecanismo de “spill-over”, na sua opinião, “tem toda a razão de ser”, o que parece ser manifestamente insuficiente enquanto garantia da inexistência de distorções na sua aplicação prática.

Em síntese, as diferenciações positivas, associadas a objectivos de reforço da coesão territorial, combate à desertificação e fixação de populações no interior, são manifestamente insuficientes no contexto da concepção e aplicação do QREN, algo para que os pareceres do CES já apontavam, referindo os riscos de se estar a contribuir para “criar grandes áreas de desertificação económica e humana.”

Constantes Alterações de Regras

Nos diferentes Programas Operacionais tem-se assistido a uma constante alteração de regras aplicáveis, prazos a cumprir e procedimentos adoptados, frequentemente quando os concursos já estão a decorrer, ou mesmo perto de terminar, como sucedeu com frequentes alterações de editais ou prazos de apresentação de candidaturas, cuja mudança teve lugar à

beira de se esgotar o calendário anteriormente assumido para fecho do período de apresentação de candidaturas.

Todas estas turbulências traduzem-se em hábitos de falta de rigor, na criação de vários tipos de injustiças relativas, e numa ineficaz gestão de recursos por parte dos promotores de candidaturas e da sociedade em geral.

Desarticulação entre Programas Operacionais e Concursos

Os mecanismos de articulação entre os diferentes Programas Operacionais, Eixos e Medidas, têm provado ser insuficientes. Não é invulgar constatar-se a existência de sobreposições de âmbitos, além de uma evidente desarticulação nos prazos de lançamento dos concursos, que provocam uma desadequada gestão de meios por parte dos promotores, confrontados com prazos de entrega de candidaturas afins para diferentes Programas Operacionais.

A inexistência de uma divulgação atempada e consolidada das calendarizações de concursos que irão ser abertos, por parte de todos os Programas Operacionais, criando um único mapa agregado, tem implicado perturbações significativas, atribuladas e desnecessárias.

Aposta Reduzida em Investimentos de Proximidade

No actual contexto social e económico, importa redireccionar o QREN no sentido de suportar investimentos de proximidade, geridos de forma desconcentrada, enquanto veículos de estímulo económico, criação de emprego e reforço da coesão territorial.

Um exemplo interessante do tipo de abordagem a seguir, e respectivos resultados potenciais, é o adoptado em Espanha, onde ao longo de 2009 foi lançado o programa "State Fund for Local Investment", retratado na publicação da Comissão Europeia intitulada "Recovering from the Crisis: 27 ways of tackling the employment challenge", a ter continuidade em 2010, face aos bons resultados alcançados. Por via desta iniciativa, em Espanha foram aprovados 30000 projectos, provenientes de 8000 concelhos, cada um deles representando investimentos de proximidade de dimensão inferior a 5 milhões de Euros, mas que se traduziram globalmente num investimento em 2009 de 5000 milhões de Euros, que beneficiou 14000 empresas (PME na esmagadora maioria dos casos), e resultou na criação de 420000 postos de trabalho.

Complexidade do Modelo de Governação

As estruturas de gestão e acompanhamento do QREN, e respectivos Programas Operacionais, estabelecidas de acordo com as orientações do DL 312/2007, são extremamente complexas, incluindo uma imensidão de entidades, organismos e processos decisórios, com evidente diluição de responsabilidades, demoras desnecessárias, e falta de clareza quanto ao que são os exactos domínios de competência de cada um, não sendo infrequente os promotores de projectos verem-se confrontados com opiniões, aconselhamentos e decisões contraditórios, dependendo dos interlocutores a quem se dirigem dentro das várias estruturas ou subestruturas do QREN.

Valerá a pena recordar, a este propósito, a opinião emitida pelos pareceres do CES, que consideraram desde o início que o modelo de governação proposto para o QREN “mantém as características de indefinição política, multiplicidade de órgãos sem hierarquia e uma tendência para a concentração e centralização”, através de um modelo que suscita “fortes dúvidas, não só em relação à excessiva centralização como à sua coerência (ou incoerência)”.

Existe também uma clara ausência de envolvimento equilibrado ou suficiente das diferentes partes interessadas e da sociedade civil nas estruturas de gestão e acompanhamento do QREN, nomeadamente no que se refere à intervenção de agentes que se encontram no terreno, conhecendo melhor do que ninguém as realidades concretas para as quais o QREN se deve direccionar.

Também aqui se sente uma excessiva propensão para governamentalizar todo o funcionamento do QREN, com o DL 312/2007 a criar na cúpula uma comissão ministerial de coordenação que integra seis ministros, à qual se juntam depois Comissões Ministeriais de Coordenação dos diferentes Programas Operacionais, a existência de um membro do Governo que preside às Comissões de Acompanhamento Estratégico dos Programas Operacionais Regionais, bem como Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais nomeadas pelo Governo, Comissões Directivas dos Programas Operacionais Regionais com três de cinco elementos designados pelo Governo, ou ainda a existência de uma Comissão Técnica de Coordenação do QREN também nomeada exclusivamente pelo Governo.

Reforço de Transparência, Acessibilidade e Rapidez de Informação

Apesar dos esforços desenvolvidos, no sentido de ser facultada uma maior quantidade de

informação na Internet, estamos ainda longe de ver uma consolidação entre Programas Operacionais que permita, em tempo real ou pelo menos com actualização mensal, consultar de forma simples e expedita, através de bases de dados com mecanismos de pesquisa e exportação de dados, a seguinte informação mínima, agregada a partir de todos os Programas Operacionais (à semelhança do que sucede noutras nações): dados de candidaturas, aprovação, execução e certificação de despesa, descrição dos promotores e projectos aprovados, com indicação das respectivas tipologias, descrições, volumes de financiamento aprovados e executados.

Importa igualmente reforçar a capacidade de preparação e disponibilização dos relatórios de execução dos diferentes Programas Operacionais, uma vez que até ao momento ainda não se encontram sequer acessíveis os relatórios de execução referentes ao ano de 2008 para os seguintes Programas Operacionais: Factores de Competitividade, Programas Operacionais do Centro, Lisboa, Algarve e Assistência Técnica.

Neste âmbito, devem igualmente ser reforçados e rotinados os mecanismos de prestação de contas, monitorização e acompanhamento, aqui se incluindo o desejável envio mensal de informação consolidada de progresso relativa ao QREN para a Assembleia da República e a realização de reuniões trimestrais junto da sua Comissão de Economia por parte dos responsáveis máximos do QREN.

O Tribunal de Contas, no seu parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, refere que “a Conta Geral do Estado de 2008 continua a não evidenciar, de forma agregada, a execução orçamental dos fundos comunitários, encontrando-se estes valores disseminados nas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos vários serviços e organismos que a integram. Esta lacuna viola o disposto na Lei de enquadramento orçamental.” Assim sendo, acrescenta como recomendação que “a Conta Geral do Estado passe a incluir informação sistematizada, por fundo comunitário, relativamente à aplicação e execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos fundos comunitários.”

Alargamento da Base de Potenciais Promotores de Projectos

Em diferentes editais de concursos o leque de potenciais promotores que podem apresentar candidaturas encontra-se excessivamente limitado à partida, o que pode prejudicar a

apresentação de projectos meritórios, bem como a sua subsequente concretização, por meros impedimentos administrativos, de natureza algo artificial e arbitrária.

Reforço da Orientação para os Utentes

A filosofia de gestão, e correspondente máquina operacional de acompanhamento do QREN, encontram-se insuficientemente orientadas para as verdadeiras necessidades dos utentes, e excessivamente fragmentadas, de acordo com opções de orgânica interna, centradas em Programas Operacionais, funções específicas, Eixos, Medidas e Concursos em concreto. Perde-se assim uma visão integrada, de conjunto ou balcão único, orientada para o lado da procura e as necessidades dos potenciais promotores de projectos.

Ao mesmo tempo, são reduzidos os mecanismos formais de monitorização dos graus de satisfação dos utentes, bem como inexistentes iniciativas sistemáticas de promoção no terreno das possibilidades abertas pelo QREN, de utilização das figuras de “cliente mistério”, ou ainda de recurso a “focus groups” para identificar necessidades e eventuais oportunidades de melhoria no tipo de serviços prestados e respectivos níveis de qualidade assegurados e percebidos. Prevalece sobre isso uma lógica predominantemente voltada para dentro, de índole meramente administrativa e financeira de avaliação do sucesso, e por isso mesmo limitada.

RECOMENDAÇÕES

De tudo quanto ficou acima dito, decorre com clareza que, apesar de alguns aspectos inquestionavelmente positivos, existem várias e importantes lacunas associadas à concepção e implementação do QREN. Algumas consequências práticas são já irrecuperáveis. Porém, num momento em que a conjuntura que vivemos é a actual, e em que o próprio Governo, reconhecendo os fracassos registados, optou por redefinir as responsabilidades de gestão do QREN, dentro da sua própria orgânica, tendo o Senhor Ministro da Economia, Inovação e Desenvolvimento admitido que em matéria de QREN urge fazer mais e melhor, e afirmado que quer fazer dele “um instrumento de combate à crise e de modernização da economia portuguesa”, importa que as mudanças a efectuar sejam conduzidas através de um processo alargado de participação e recolha de contributos, onde se incluem naturalmente os oriundos da Assembleia da República.

Nestes termos, a Assembleia da República resolve, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 166.º da Constituição da República Portuguesa, com base na argumentação já exposta, recomendar ao Governo que proceda urgentemente a uma reprogramação, redireccionamento e reengenharia do QREN, norteados pelos seguintes princípios e medidas:

1. O Governo, através de um processo participativo e partilhado, deve explicitar claramente e de modo objectivo qual é o País que ambiciona que Portugal venha a ser no ano de 2015, devendo o QREN ser instrumental na sua construção.
2. O Governo deve assumir publicamente os objectivos de taxa de execução do QREN que se compromete a ver alcançados no final de 2010 e de 2011.
3. Devem ser reforçados os meios disponibilizados para fomentar a capacidade de adaptação das pessoas e das organizações aos tempos de mudança e de crise que vivemos, ao mesmo tempo que, em colaboração com as respectivas partes interessadas, devem ser identificadas formas de melhorar as políticas públicas, reforçar a eficácia e eficiência dos meios direccionados para a promoção dos seguintes

vectores, cuja prioridade assume agora redobrada importância: inovação, internacionalização, sustentabilidade, qualidade e eficiência energética, com enfoque particular nas PME.

4. Do ponto de vista da implementação territorial desconcentrada da Estratégia de Lisboa, o QREN deve fomentar de modo reforçado a implementação de modelos de inovação baseados na tripla hélice (conjugação de esforços de autarquias, empresas e ensino superior), associados à gestão sistemática de ecossistemas e pipelines de transferência de tecnologia.
5. Em estreita colaboração com os seus destinatários, urge reforçar as apostas do QREN nas PME, devendo o Governo assumir um compromisso quantitativo quanto ao valor percentual do total de 21,4 mil milhões de Euros de fundos comunitários do QREN que deve ter como promotores e beneficiários directos as PME.
6. A aposta acrescida do QREN nas PME deve traduzir-se num alargamento do âmbito das respectivas candidaturas, permitindo ajudar de modo reforçado os seguintes aspectos, tornados especialmente prementes na situação actual: introdução de melhorias nas capacidades de gestão instaladas; apoio às exportações; criação de postos de trabalho; ganhos de eficiência energética; estímulo à participação em projectos europeus de IDI; desenvolvimento de novos produtos ou serviços; apoio à construção de protótipos e à implementação de soluções à escala piloto.
7. Assumir como critérios de avaliação de candidaturas apresentadas a todos os Programas Operacionais, quando os promotores não sejam PME, o volume de facturação adicional que a concretização dos correspondentes projectos vai representar junto de PME.
8. Garantir maior celeridade em todas as etapas de apreciação de candidaturas e na execução de projectos, assegurando que os correspondentes prazos são encurtados e efectivamente cumpridos, que se definem prazos para a análise de reclamações e que estas não são impeditivas do arranque de concretização dos projectos aprovados, a menos das questões pendentes de reanálise.
9. Flexibilizar, simplificar e alargar substancialmente os pagamentos efectuados a título de adiantamentos ou contra a apresentação de facturas, em especial quando os

promotores de projectos sejam autarquias ou PME, de modo a acelerar a implementação dos projectos e incrementar as taxas de execução do QREN e respectivos programas operacionais.

10. Introduzir medidas de simplificação administrativa e desburocratização a todos os níveis, fazendo prevalecer critérios de análise dos resultados efectivamente alcançados, ao nível da competitividade e/ou coesão, sobre a mera validação burocrática de procedimentos, em todo o ciclo de vida das candidaturas, e subsequentes projectos.
11. Melhorar a qualidade das decisões de aprovação, através de uma verdadeira lógica de análise do mérito intrínseco dos projectos e seus promotores, da adopção de metodologias simples mas objectivas de apreciação, e com uma real separação de domínios de intervenção, entre o nível técnico e o nível político, sem interferências constantes deste último, mesmo quando tal extravasa claramente o estabelecido em sede dos regulamentos e procedimentos assumidos.
12. Implementar diferentes melhorias nos sistemas informáticos de apoio à gestão dos diversos Programas Operacionais, tornando-os muito mais voltados para as necessidades dos promotores de candidaturas e projectos, ao mesmo tempo que se garante uma total integração entre todas as plataformas de sistemas de informação existentes, de modo articulado e com consolidação automática de dados, em tempo real.
13. Reforço das dotações associadas aos Programas Operacionais Regionais, fomentando por via disso mesmo uma verdadeira aposta no desenvolvimento regional e na coesão territorial, alcançada através de iniciativas de proximidade e no respeito pelo princípio da subsidiariedade, incluindo níveis muito mais elevados de descentralização e desconcentração em toda a gestão do QREN.
14. Limitar a aplicação na Região de Lisboa de fundos comunitários através do mecanismo de “spill-over” a casos verdadeiramente excepcionais, obrigatoriamente reconhecidos previamente enquanto tal pela maioria das Regiões em Objectivo de Convergência, pelos efeitos difusores que efectivamente representem para as mesmas, e dentro de

um valor máximo de fundos comunitários reduzido e assumido desde já para todo o período de programação financeira de 2007 a 2013.

15. Reforçar os critérios e mecanismos direccionados para aumentar a coesão territorial, combater a desertificação e fixar populações em territórios de baixa densidade populacional.
16. Melhorar os mecanismos de articulação entre os diferentes Programas Operacionais, evitando eventuais sobreposições, redundâncias ou coincidências temporais, assumindo uma calendarização de concursos consolidada, divulgada atempadamente e sem constantes alterações de última hora.
17. Redefinir, da cúpula até à base, os modelos de governação do QREN e respectivos Programas Operacionais, garantindo por via disso mesmo uma simplificação e clarificação de responsabilidades, a existência de uma verdadeira descentralização, desconcentração e mobilização dos actores relevantes no acompanhamento da execução, avaliação e revisão do QREN.
18. Criar mecanismos automáticos e integradores, baseados em TIC, que contemplem a disponibilização na Internet, em tempo real, de uma base de dados, com possibilidades de pesquisa, importação e exportação de informação, que permita conhecer de modo exaustivo os projectos aprovados, sua execução e promotores, bem como as respectivas tipologias, em todo o QREN, e, igualmente, de modo desagregado, através da mesma base de dados, em função dos diferentes Programas Operacionais, seus Eixos, Medidas ou Concursos, tudo isto numa única plataforma comum de informação.
19. Enviar mensalmente à Assembleia da República dados relacionados com a evolução verificada no QREN e respectivos Programas Operacionais, incluindo indicadores actualizados de acompanhamento dos mesmos.
20. Reforçar a orientação do QREN, e seus Programas Operacionais, para os respectivos utentes e promotores de candidaturas, incluindo a adopção de mecanismos independentes de medição da satisfação dos mesmos, adopção de medidas de “cliente mistério”, “focus groups”, criação de abordagens de “balcão único” (sugere-se que em todas as capitais de distrito exista uma pequena equipa destacada da assistência

técnica, profundamente conhecedora de todos os programas operacionais e regulamentos, capacitada para entender as necessidades globais de um determinado potencial promotor de projectos, aconselhando-o e encaminhando-o para os enquadramentos mais adequados em sede de QREN), bem como de equipas de promoção do QREN que devem estar presentes no terreno, varrendo-o através de visitas a efectuar junto dos agentes económicos e sociais das diferentes regiões, com particular enfoque nas que se encontram ainda em objectivo de convergência, por forma a dar a conhecer as potencialidades do QREN a múltiplos níveis (uma abordagem semelhante, adoptada em tempos pela Agência de Inovação, traduziu-se em excelentes resultados, nomeadamente através da adesão registada por parte de muitas PME a novas apostas no domínio da inovação).

Assembleia da República, 28 de Janeiro de 2010

Os Deputados,