

A Relevância dos Modelos de Compliance e de Controlo nas Organizações

Orientação para resultados: Monitorização e Avaliação no Portugal 2020

Sérgio Barroso [CEDRU]

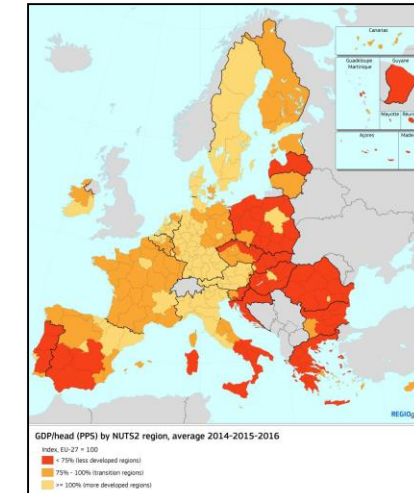
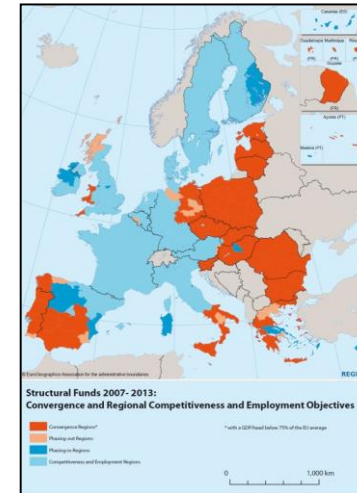
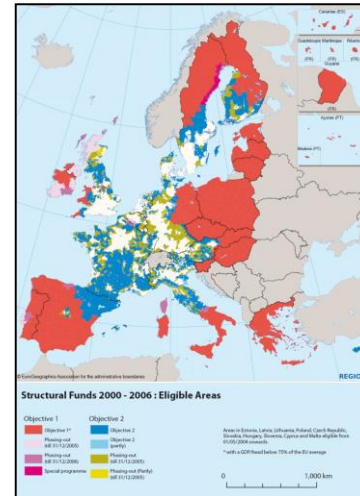
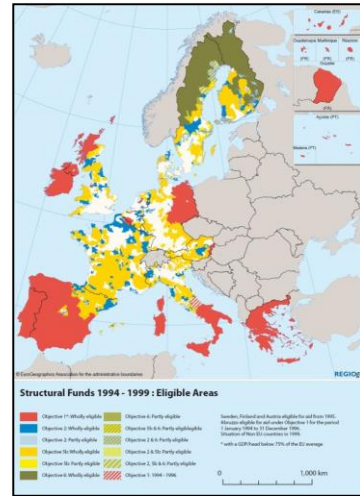
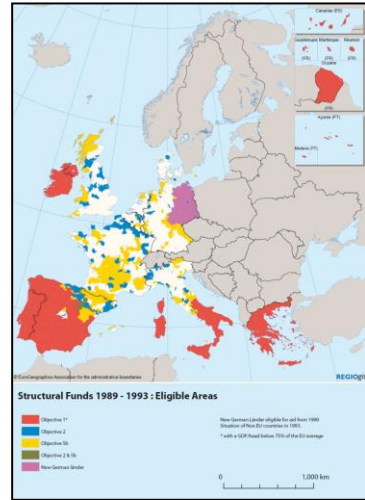
Março 2019

Estrutura da Apresentação

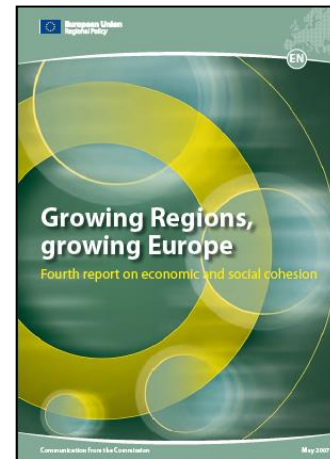
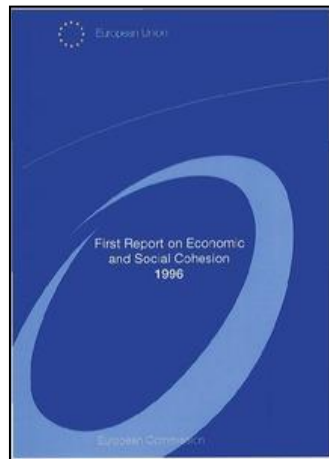
1. Da evolução da Política de Coesão à avaliação da Política de Coesão
2. A avaliação da Política de Coesão em Portugal
3. Experiências práticas
4. Desafios futuros

Da evolução da Política de Coesão à Avaliação


Alargamento



Persistentes divergências regionais



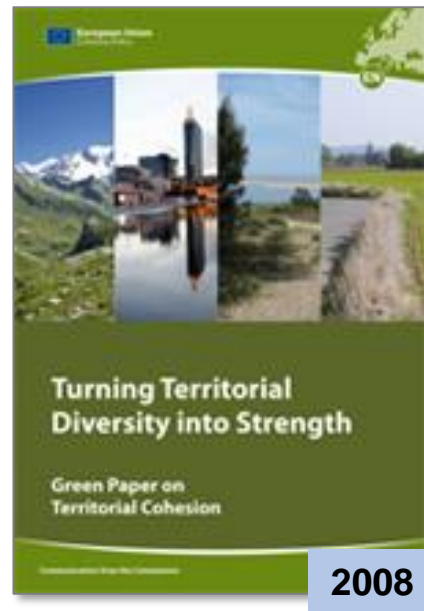
Território: da Coesão Territorial às abordagens de base territorial



Jornal Oficial da União Europeia C 306
17 de Dezembro de 2007

2007/2008

2007



Turning Territorial Diversity into Strength
Green Paper on Territorial Cohesion

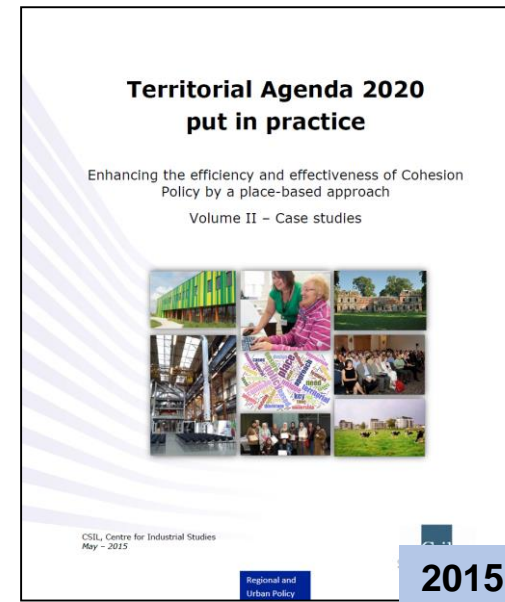
2008



Territorial Agenda of the European Union 2020
Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions

agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011, Gödöllő, Hungary

2011



Territorial Agenda 2020 put in practice
Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach
Volume II – Case studies

CSIS, Centre for Industrial Studies
May – 2015

2015

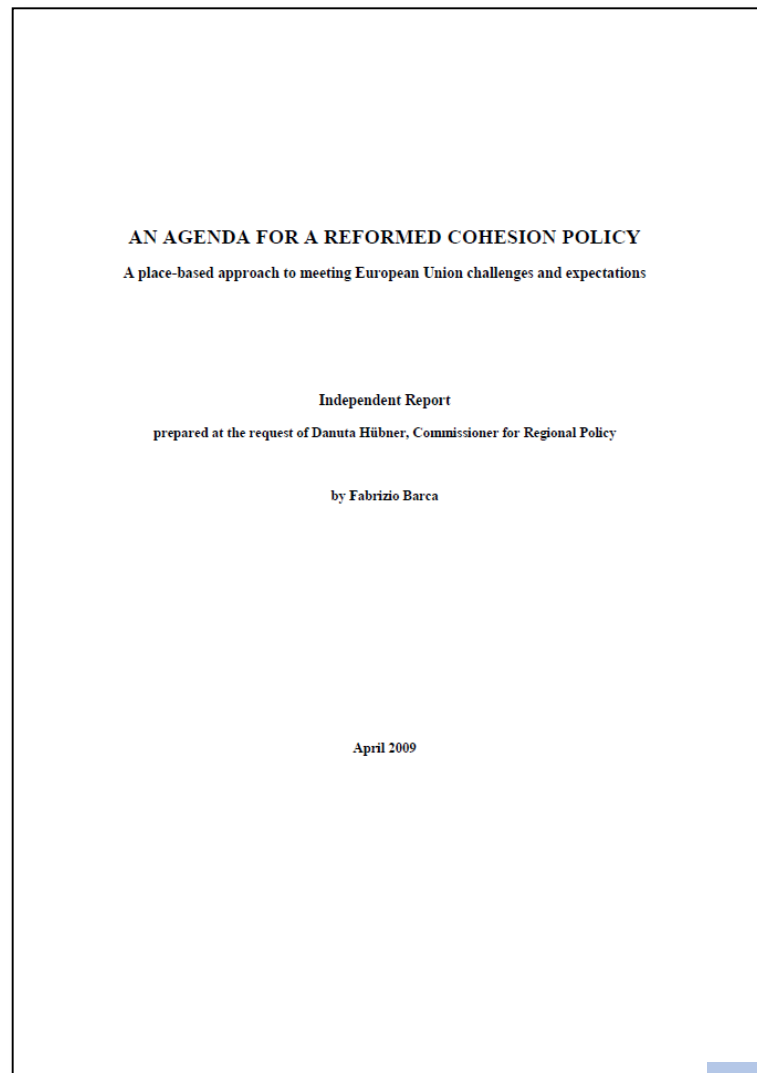


Urban Agenda for the EU
Pact of Amsterdam

EU 2016

2016

Relatório Barca: Mais território, mais focalização, mais resultados



2009

EXECUTIVE SUMMARY	VII
OVERVIEW OF THE REPORT	XI
INTRODUCTION	1
I. THE RATIONALE AND MOTIVATION FOR AN EU PLACE-BASED DEVELOPMENT POLICY	9
I.1. The EU cohesion policy budget: a comparative and historical perspective	9
I.1.1. Alternative ways of tackling economic and social development: the EU and US	9
I.1.2. "No Community could maintain itself so long as some have cause to doubt the common will": guidance from history	13
I.2. The place-based paradigm: economic rationale and governance	17
I.2.1. The efficiency objective	17
I.2.2. The equity (social inclusion) objective	28
I.2.3. Corollaries: avoiding common misconceptions	36
I.2.4. Governance: beyond the traditional dilemma of fiscal federalism	40
I.3. The case for the EU cohesion policy budget reconsidered: why should the EU care?	49
II. INSIDE THE BLACK BOX OF COHESION POLICY	60
II.1. Cohesion policy today: resources, governance and goals	60
II.2. The policy context: a very brief outline of Member States regional policies	76
II.3. Empirical evidence	80
II.3.1. Macro	80
II.3.2. Micro	89
II.4. A tentative general assessment of successes and failures of cohesion policy	91
III. THE NEED FOR A SHARP CHANGE OF DIRECTION	108
IV. A CONCENTRATION ON A FEW EUROPEAN PUBLIC GOODS	116
IV.1. Criteria for the choice of core priorities	117
IV.2. The case for a strong focus on the social inclusion objective: towards a territorialised social agenda	120
IV.3. Addressing the efficiency objective	127
IV.3.1. A case for "Innovation"	127
IV.3.2. Exploring other options: "Adapting to climate change"	134
IV.4. Addressing the social inclusion objective	138
IV.4.1. A case for "Migration"	138
IV.4.2. Exploring other options: "Children"	145

v

“Cohesion policy is a visible expression of solidarity across the European Union and represents a very substantial part of the budget of the European Union. Citizens expect to know what has been achieved with public money and want to be sure that we run the best policy. Monitoring and evaluation have a role to play to meet such expectations.”

- Nos últimos 30 anos, a Política de Coesão tornou-se uma das mais intensamente avaliadas na Europa.
- Desde a reforma dos Fundos Estruturais em 1988, sucessivas fases de regulamentação criaram um sistema cada vez mais rigoroso de avaliação, acompanhamento e monitorização.
- Normativos comuns, capacitação (guidelines, evaluation network), acompanhamento, disseminação, valorização (premiar boas práticas), monitorização (Evaluation helpesk),...
- A avaliação da Política de Coesão visa:
 - Melhorar a eficácia e eficiência dos Programas Operacionais;
 - Fornecer informação sobre os impactos da Política de Coesão.

A avaliação da política de coesão é realizada numa base de parceria, sendo os Estados-Membros responsáveis pelas avaliações *ex ante* e *on going* e a Comissão Europeia para a avaliação *ex post*.

QCA II (1994-1999)

Avaliações Ex Ante
Avaliações Intermédias
(Essencialmente
Monitorização – Realização
e Resultados)
Consultores Externos
Exclusivamente PO



Prevalência da lógica
de monitorização das
realizações (físicas e
financeiras)

QCA III (2000-2006)

Avaliações Ex Ante (PO)
Avaliações Intermédias
(PO) (Monitorização e
Estratégicas)
Reserva de Desempenho



Ligeira descolagem de
monitorização. Mix
estratégico c/
compliance. Premio de
desempenho. Limitado
follow up.

QREN (2007-2013)

Avaliações Ex Ante (QREN/PO)
Avaliações de
Operacionalização (QREN/PO)
Avaliações Intermédias (PO)
Avaliações de Impacto
Meta-avaliações



Normatividade. Grande
diversidade de avaliações.
Utilidade. Preocupação em
medir impacto. *Follow up* e
apropriação / disseminação

PT 2020 (2014-2020)

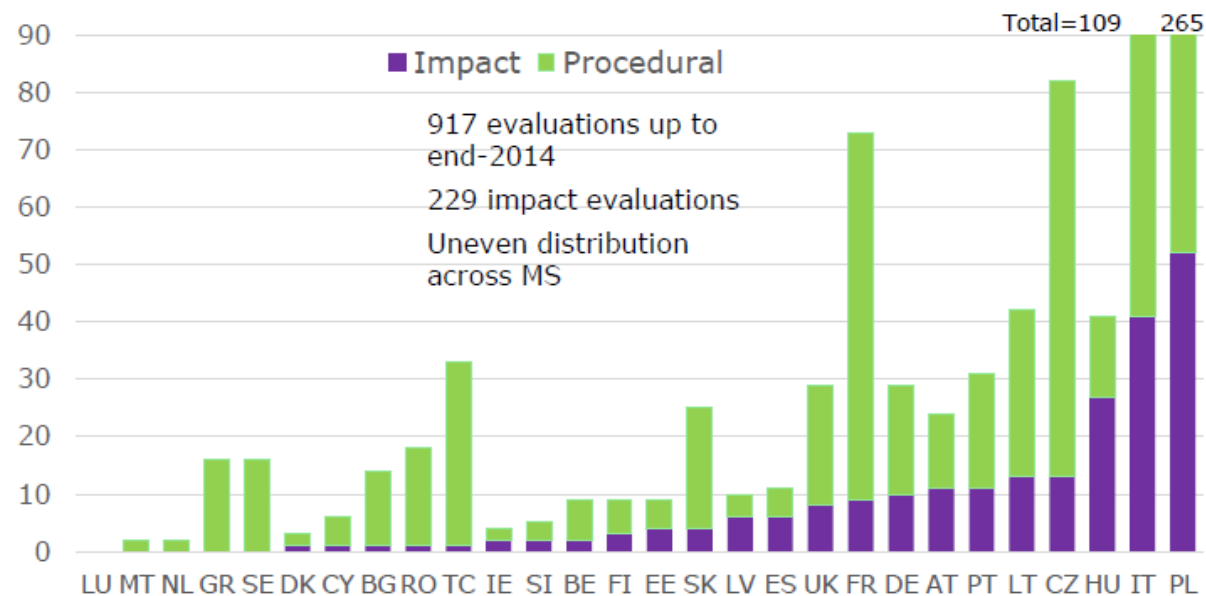
Avaliações Ex Ante (PO)
Avaliações Intermédias (PO)
Avaliações de Impacto (PO)



Normatividade. Prevalência
de foco nas políticas/
instrumentos vs PO.
Utilidade. + Preocupação
em medir impacto. *Follow
up* e + apropriação /
disseminação.

Evaluations carried out on 2007-2013 OPs

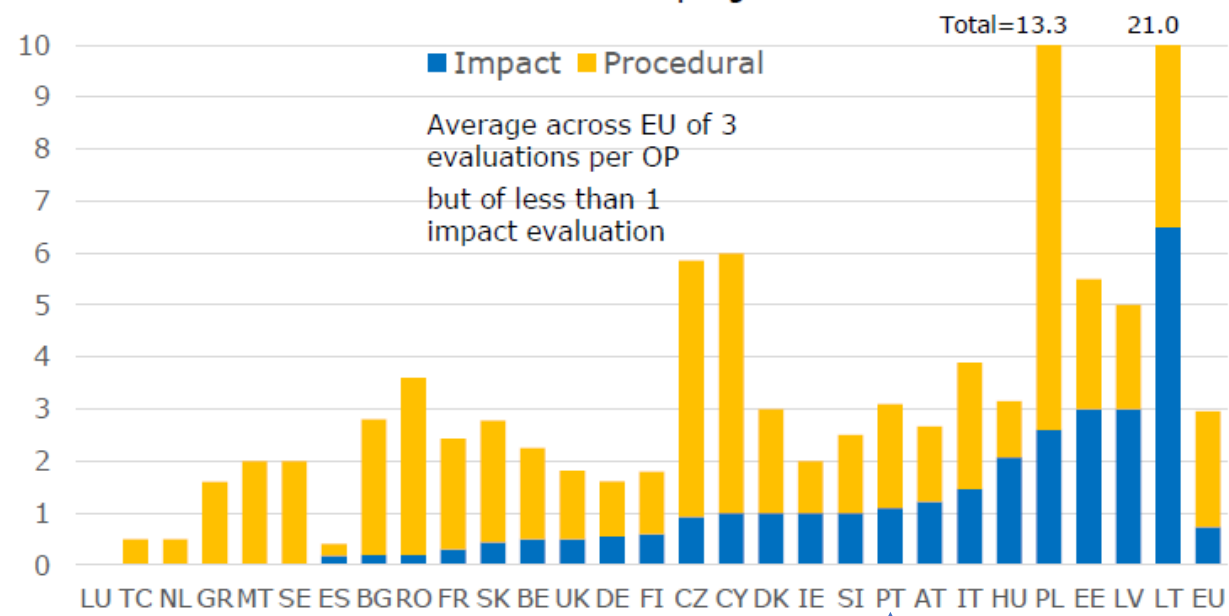
Evaluations of ERDF + Cohesion Fund programmes



Source: Evaluation Helpdesk pilot study

Number of 2007-2013 evaluations per OP

Evaluations of ERDF + Cohesion Fund programmes



Source: Evaluation Helpdesk pilot study

1. Criação de um sistema de avaliação robusto e reconhecimento quanto à sua indispensabilidade (sistemática, focalização, utilidade e eficácia dos processos).
2. Criação de uma cultura de avaliação, embora ainda muito circunscrita à Política de Coesão.
3. Criação de centro de competências de avaliação na administração (DGDR, Observatório do QREN,...CCDRs).
4. Criação/formação de uma base de recrutamento de avaliadores de grande qualidade e com capacidade de aprendizagem, mas fortes limitações no alargamento da base de contratação e no envolvimento do Sistema Científico.
5. Insuficiências na avaliação *ex ante* (pouca sustentação e definição das políticas públicas).
6. Inexistência de avaliação *ex post* (desresponsabilização para a CE) o que gera limitada compreensão dos impactos dos programas e políticas (especialmente perturbador em momentos de crise e questionamento cego das políticas).
7. Limitada capacidade de influenciar a configuração das políticas públicas vs capacidade de influenciar os desenhos programáticos e os procedimentos de gestão.
8. Alargamento gradual no envolvimento de *stakeholders* nos processos de avaliação..
9. Diversificação das métodos de recolha e análise de informação e das metodologias de avaliação.



RELATÓRIO FINAL

CONTRIBUTO DO QREN PARA A INCLUSÃO SOCIAL DE INDIVÍDUOS RESIDENTES EM TERRITÓRIOS URBANOS PROBLEMÁTICOS

AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DO QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL 2007-2013

OUTUBRO 2013



CONTRIBUTION OF THE NSRF INTERVENTIONS FOR THE SOCIAL INCLUSION OF PEOPLE LIVING IN DEPRIVED URBAN AREAS



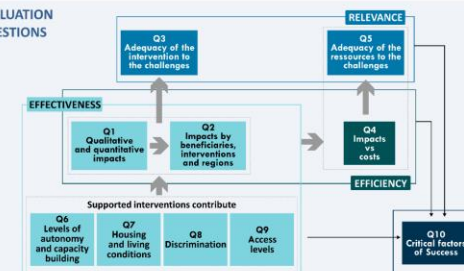
CONTEXT

The evaluation study "Contribution of the National Strategic Reference Framework 2007-2013 for the Social Inclusion of People Living in Deprived Urban Areas", was produced between November 2012 and June 2013 and was one of the four studies that integrated the "Strategic Evaluation of the National Strategic Reference Framework 2007-2013".

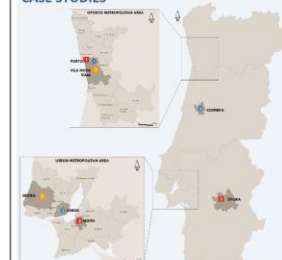
The study was promoted by the National Strategic Reference Framework Observatory / General Secretariat of the Ministry of Finance and conducted by the consortium CEDRU / Augusto Mateus & Associados.

The evaluation observed the results achieved by 27 projects supported by the European Structural and Investment Funds (ERDF/ESF) on behalf of four regional operational programmes (Norte, Centro, Lisboa e Alentejo) and one thematic operational programme (Human Potential Operational Programme).

EVALUATION QUESTIONS



CASE STUDIES



- URBAN DEPRIVED AREA**
- Social Housing Neighbourhoods
 - Alfama
 - Vila da Anunciada
 - Cruz da Piedra/Marquesaria/Bairro de Escarinas
 - Historic Centres
 - Centro Histórico do Porto
 - Centro Histórico de Coimbra
 - Mouraria
 - Neighbourhoods located at the periphery of the metropolitan areas
 - Vila D'Este
 - Tapeada dos Meneses

METHODOLOGY

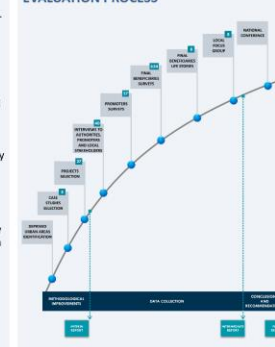
The evaluation was supported on theory-based and case-based approaches in order to develop an in-depth analysis of the changes (in terms of social inclusion) affecting final beneficiaries of the Cohesion Policy supported interventions. Considering that 8 case studies were selected.

These methodological approaches were especially suited to analyse the assumptions of operational programmes and public policy instruments and unpicking the mechanisms leading to the observed change (including unintended results) and the specific context in which they work (whether an area, a project/action or a group of stakeholders).

In the absence of a pre-existing based theory for the majority of the projects / actions assessed, the team linked the exercise with the development of indicators by (re)constructing the theory underlying the project/action and iteratively developing result indicators that covered the underlying theory.

A participative and capacity building approach was privileged by engaging the final beneficiaries in the process of documenting and analysing the impact of the intervention and inviting the stakeholders to discuss and validate the results of the evaluation.

EVALUATION PROCESS



POLICY SIGNIFICANCE

Strategic approach of the Cohesion Policy to the promotion of social inclusion in deprived urban areas in Portugal

- Deprived urban areas are not an unequivocal and uniform object for the different public policy instruments in Portugal and nor implemented, managed or monitored in an integrated manner
- Deprived urban areas are characterized by the diversity of social and urban issues and the response needs to be more effective to foster the economic base, to increase entrepreneurial initiatives and boost the solidarity economy
- Deprived urban areas are characterized by generational cycles of exclusion and the EU funds supported, in general, interventions with short-term effects of action

Results of the Cohesion Policy contribution to social inclusion in deprived urban areas in Portugal

- Very positive results regarding the autonomy and capacity building of individuals, specially children and young people, but the mobilization of individuals to qualification processes is limited
- Changes in living conditions are unequal, due to the different impact levels of ERDF supported policy instruments, and insufficient to foster the regeneration of buildings in Historic Centres
- Great improvement of the internal and external image of deprived areas, with potential effects in reducing ghettoization
- Helped to enhance the diversity and to create positive conditions to a full participation in society by the immigrants

From the lessons of experience to a commitment of deprived urban territories with the objectives of Europe 2020 strategy

- Increase employment – The effort towards vocational and educational capacity building regarding the unemployed has been insufficient to foster employability as a result of the economic crisis
- Increase energy efficiency – Interventions also helped to reduce household energy costs and improved housing conditions with gains in school performance and self-esteem
- Reduce early school drop out – A continued linked action by the school and the community are decisive to break the generational cycles of poverty
- Combating poverty and social exclusion – Capacity building and local associative fabric boosting are allowing to increase responsiveness to fight social exclusion, in spite of the available financial resources reduction

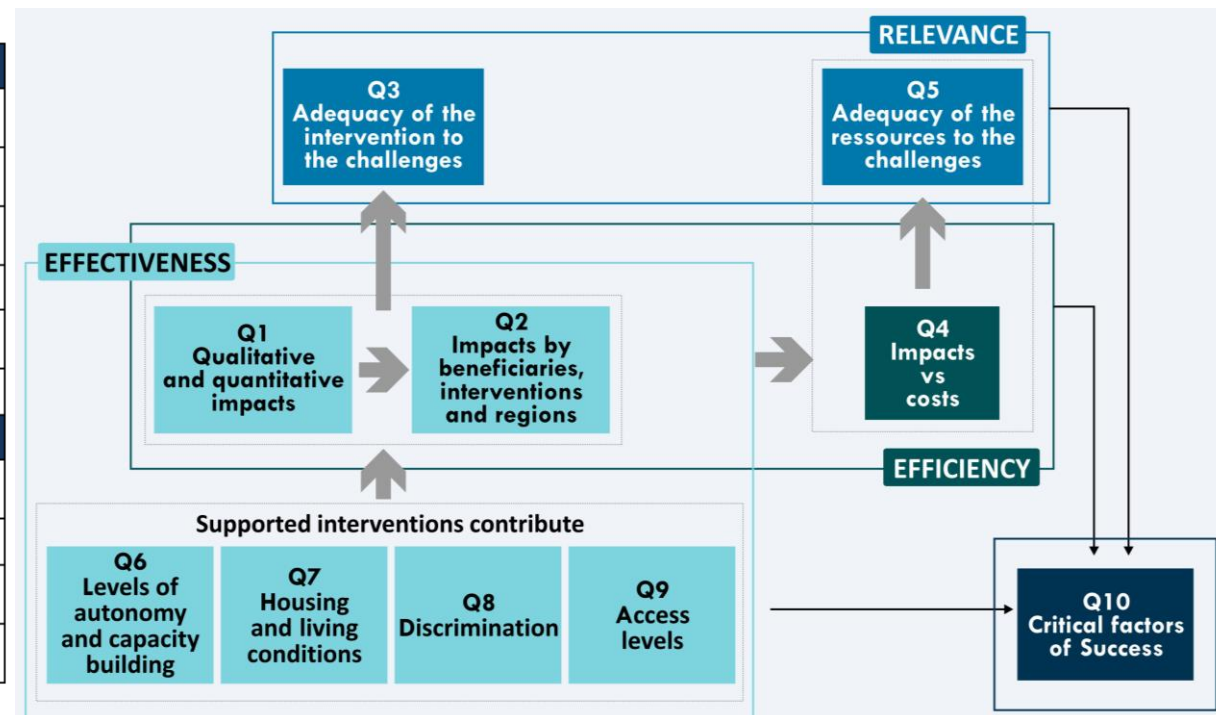


QUESTÕES DE AVALIAÇÃO DE NATUREZA TRANSVERSAL

QT1.	Quais os impactos (efetivos e potenciais) das intervenções apoiadas pelo QREN ao nível dos diferentes tipos de resultados esperados, em termos quantitativos e qualitativos?
QT2.	Como variam esses impactos em função dos instrumentos de intervenção pública, dos grupos de beneficiários/destinatários e das regiões relevantes?
QT3.	As intervenções têm privilegiado os grupos de beneficiários/destinatários e territórios que representam desafios mais prementes e para os quais os impactos podem ser mais significativos?
QT4.	Os impactos estimados das intervenções apoiadas pelo QREN justificam os custos associados?
QT5.	O volume de recursos financeiros alocado às intervenções é adequado tendo em conta o(s) desafio(s) estratégico(s) em causa e o volume total de recursos disponíveis no QREN?
QT6.	Quais os fatores que se têm revelado mais decisivos para a eficácia, a eficiência e a utilidade das intervenções?

QUESTÕES DE AVALIAÇÃO ESPECÍFICAS DO LOTE 2

QE1.	As intervenções apoiadas contribuem para aumentar os níveis de autonomia e capacitação dos indivíduos e das comunidades a que pertencem?
QE2.	As intervenções apoiadas contribuem para melhorar as condições de habitabilidade e de convivência nos territórios visados?
QE3.	As intervenções apoiadas contribuem para reduzir a incidência das várias formas de discriminação a que estão sujeitos os indivíduos residentes nos territórios visados?
QE4.	As intervenções apoiadas contribuem para aumentar os níveis de acesso dos indivíduos residentes nos territórios visados aos direitos, liberdades e garantias pessoais previstos na Constituição da República Portuguesa?



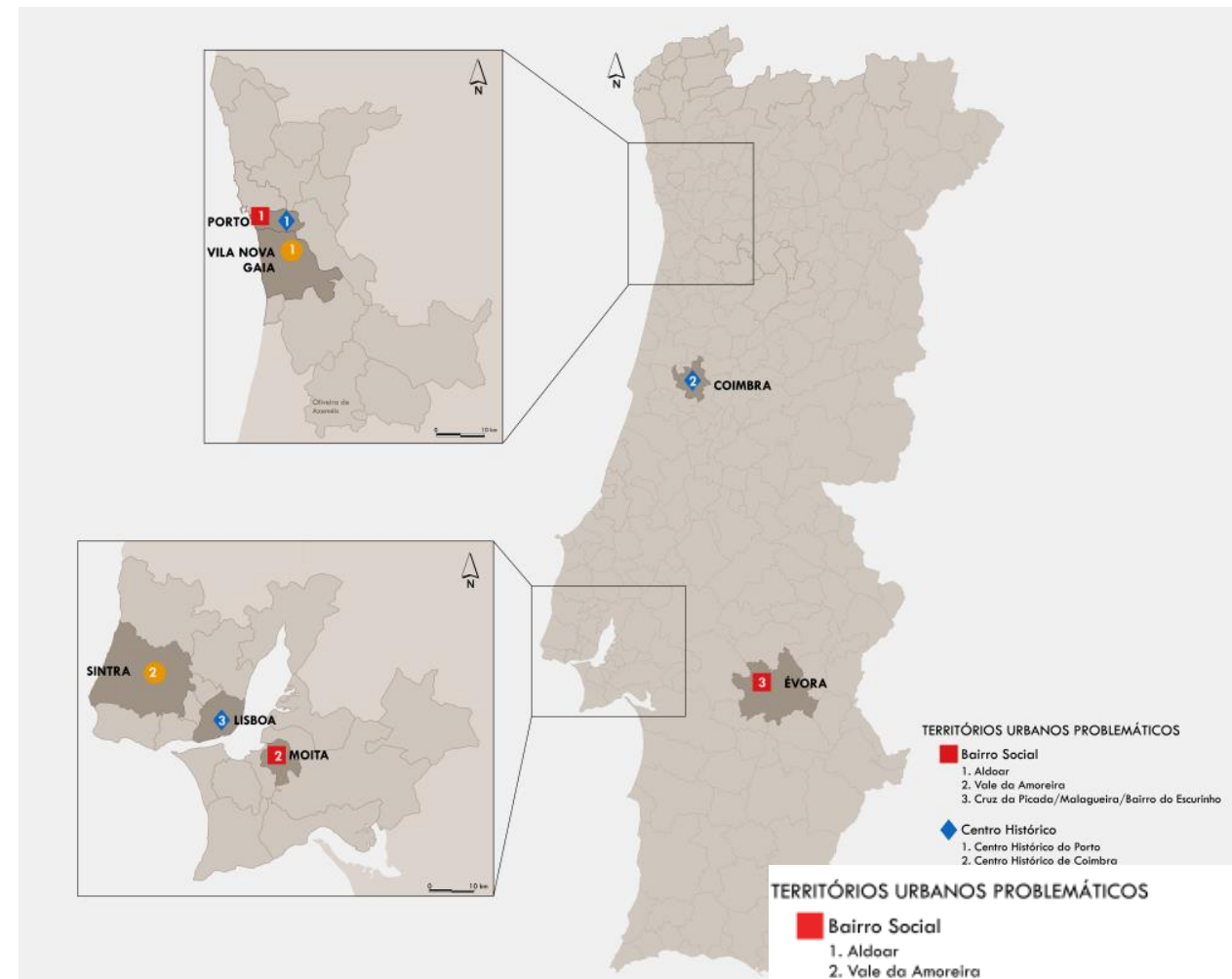


Figura 5. Fatores Críticos de Avaliação



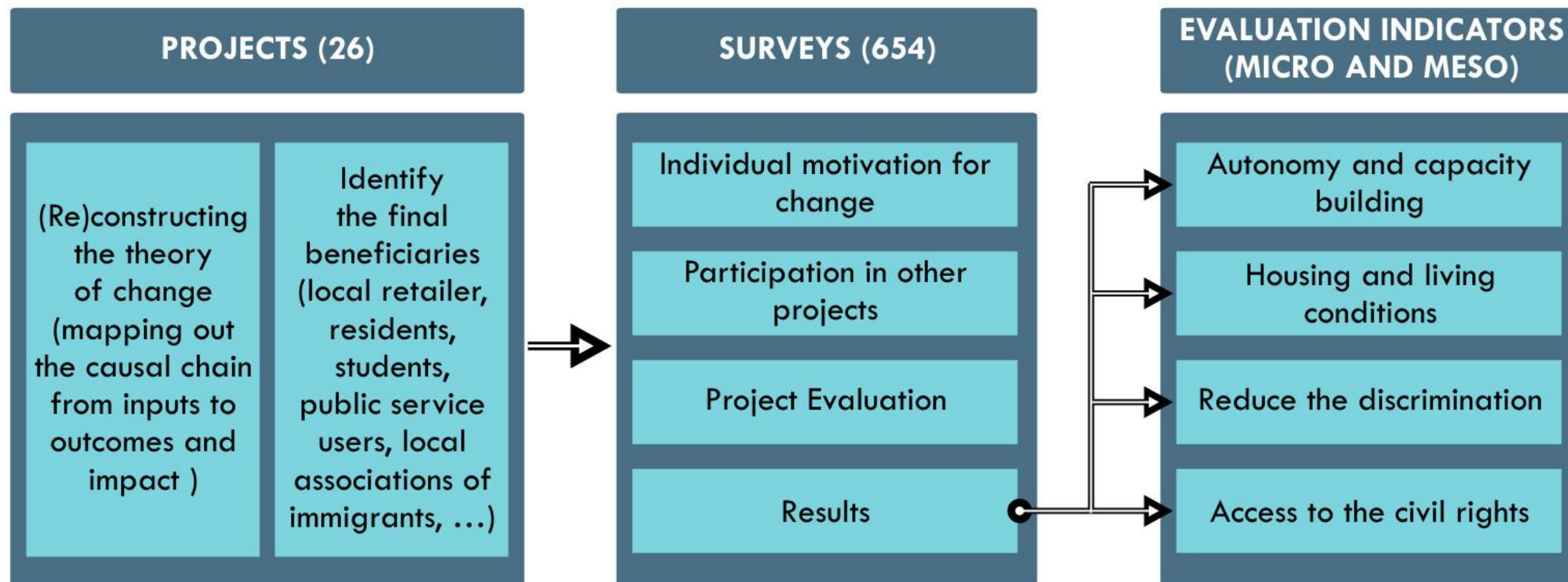
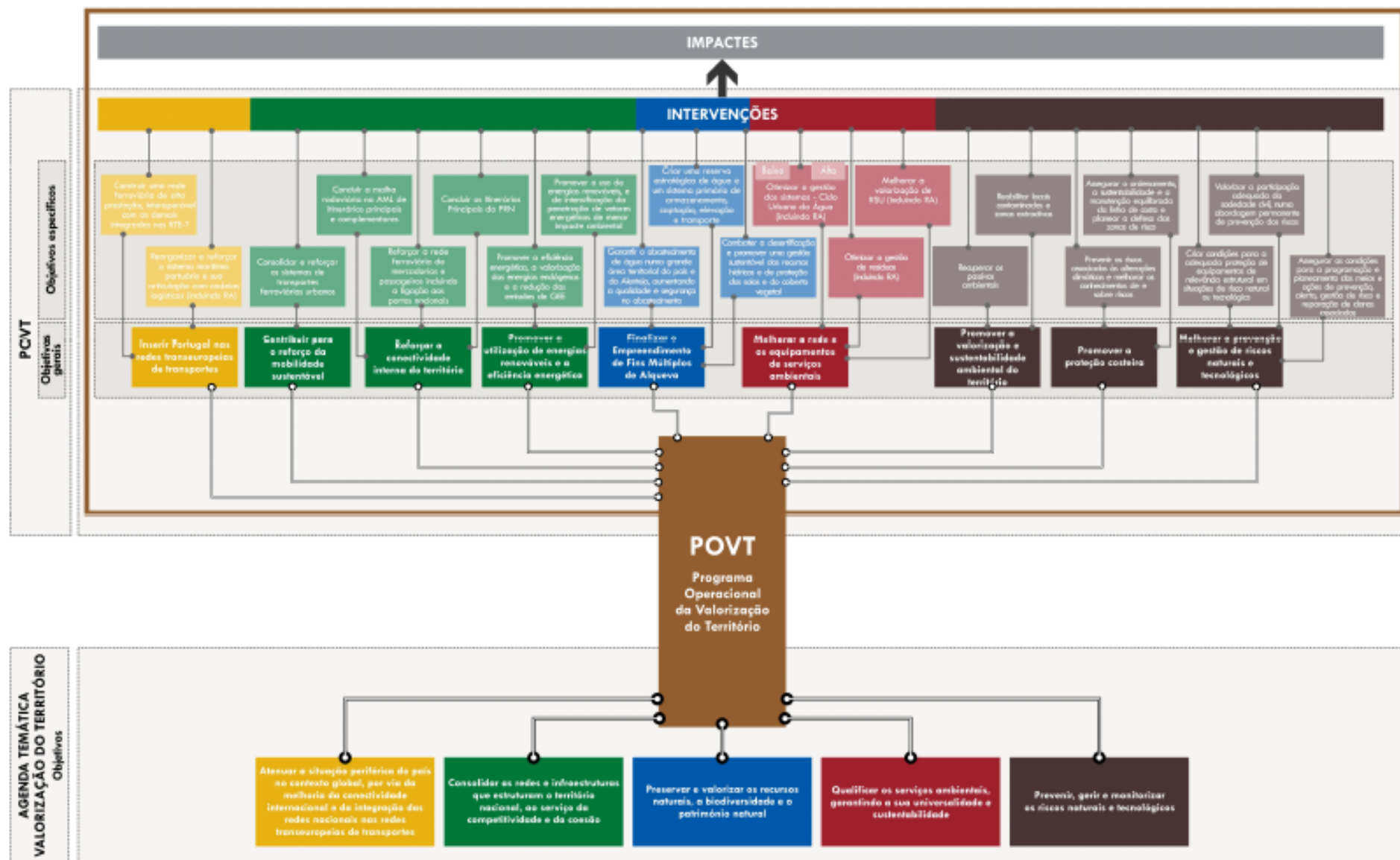




Figura 3. Cadeia de Impactes do POVT



Experiências Práticas

#	Projeto	Promotor	NUTS III
Eixo Prioritário I – Redes e Equipamentos Estruturantes Nacionais de Transportes e Mobilidade Sustentável			
1	Extensão da Rede de Metro do Porto entre Estádio do Dragão e Venda Nova	Metro do Porto, S.A.	Norte
2	Ramal de Ligação Ferroviária ao Porto de Aveiro	Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE	Centro
3	CRIL - Buraca/Pontinha	EP - Estradas de Portugal, SA	Lisboa
4	2ª Fase de Ampliação do Molhe Leste do Porto de Sines	Administração do Porto de Sines, SA	Alentejo
Eixo Prioritário II – Sistemas Ambientais e de Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos			
5	Aquisição de Equipamentos de Proteção Individual para os Bombeiros Voluntários do Distrito de Braga	Federação dos Bombeiros do Distrito de Braga	Norte
6	Ampliação Redes de Abastecimento de Água e Drenagem de Águas Residuais – 2ª, 3ª e 4ª Fase – Viana do Castelo	Serviços Municipalizados e de Saneamento Básico de Viana do Castelo	Norte
7	Requalificação Ambiental e Aterro de Inertes da Louseira da Boneca	Ambisousa - Empresa Intermunicipal de Tratamento e Gestão de Resíduos Sólidos, EIM	Norte
8	Bacia Principal da Ribeira de Cambra Concorrente para a ETAR das Termas de S. Vicente Redes de Águas	Penafiel Verde, E. M.	Norte
9	Reabilitação dos Esporões e das defesas aderentes de Esmoriz, de Cortegaça e do Furadouro	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P	Centro
10	Sistema de Adução Municipal de Abastecimento de Água às Freguesias de Vestiaria, Bárrio e Cela	Serviços Municipalizados de Alcobaça	Centro
11	Recuperação Ambiental da Área Mineira de Senhora das Fontes	EDM - Empresa de Desenvolvimento Mineiro, S.A.	Centro
12	Valorização Energética do Biogás do Aterro e Aumento da Eficácia da Unidade de Triagem da Resiestrela, S. A.	RESIESTRELA - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.	Centro
13	Projeto de Tratamento, Valorização e Destino Final dos Resíduos Sólidos Urbanos do Sistema Multimunicipal do Litoral Centro	ERSUC - Resíduos Sólidos do Centro, S.A.	Centro
14	SIMARSUL – Subsistemas de Saneamento Barreiro/Moita e Seixal	SIMARSUL - Sistema Integrado Multimunicipal de Águas Residuais da Península de Setúbal, SA	Lisboa
15	Ligação Pisão-Roxo	EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S.A.	Alentejo
16	Ampliação da Central de Valorização Orgânica - Unidade de Compostagem na VALNOR	VALNOR - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, SA	Alentejo
17	Alimentação Artificial do troço costeiro Forte Novo-Garrão	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P	Algarve
18	Equipamentos Terminais de Comunicação de Tecnologia Digital TETRA do SIRESP	Direcção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos	(Nacional)
Eixo Prioritário III – Redes e Equipamentos Estruturantes da Região Autónoma dos Açores			
19	Requalificação Ambiental das Bacias Hidrográficas das Lagoas das Furnas e Sete Cidades	Sociedade de Gestão Ambiental e Conservação da Natureza - AZORINA, S.A.	Açores
Eixo Prioritário IV – Redes de Equipamentos Estruturantes da Região Autónoma da Madeira			
20	Ligação em Via Expresso ao Porto do Funchal	RAMEDM - Estradas da Madeira, S.A	Madeira

Extensão da Rede de Metro do Porto entre Estádio do Dragão e Venda Nova

ENQUADRAMENTO			
LOCALIZAÇÃO	NUT II	Norte	
	NUT III	Grande Porto	
	CONCELHO	Gondomar, Porto	
ENQUADRAMENTO POVT	EIXO PRIORITÁRIO	VT-11	
	TIPO DE OPERAÇÃO	Mobilidade Territorial	
DESIGNAÇÃO BENEFICIÁRIO	DO	Metro do Porto, S.A.	



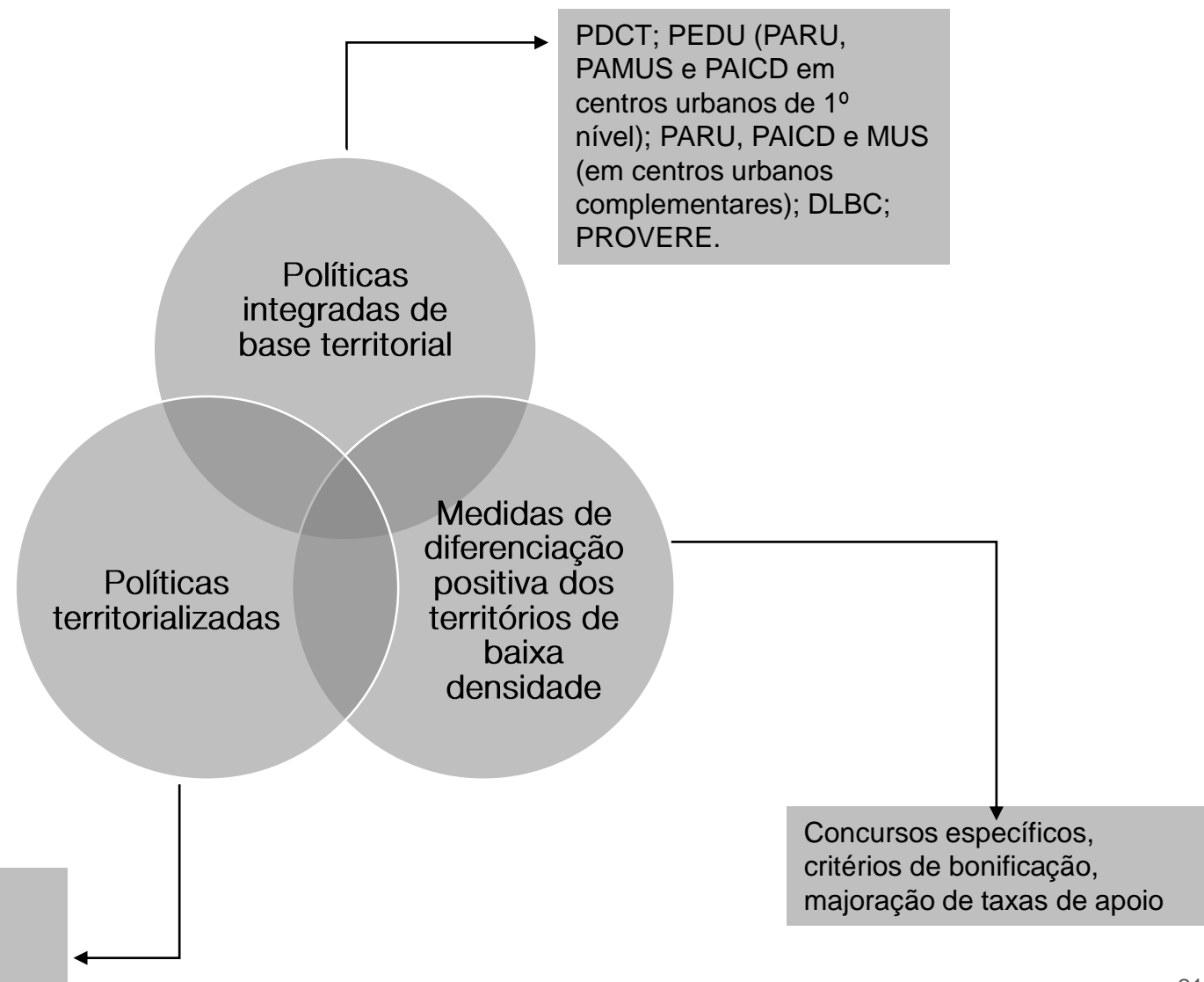
Indicadores de Resultado/Impacte		Valor
1	Utentes com ganhos de tempo nas deslocações (%)	90
2	Utentes com perdas de tempo nas deslocações (%)	5
3	Utentes com redução de custos nas deslocações (%)	28
4	Utentes com acréscimo de custos nas deslocações (%)	34
5	Utentes que consideram ter havido um aumento de conforto (%)	82
6	Utentes que consideram ter havido uma redução de conforto (%)	9
7	Utentes que deixaram de utilizar automóvel (%)	26
8	Utentes que deixaram de utilizar outro transporte público (%)	73

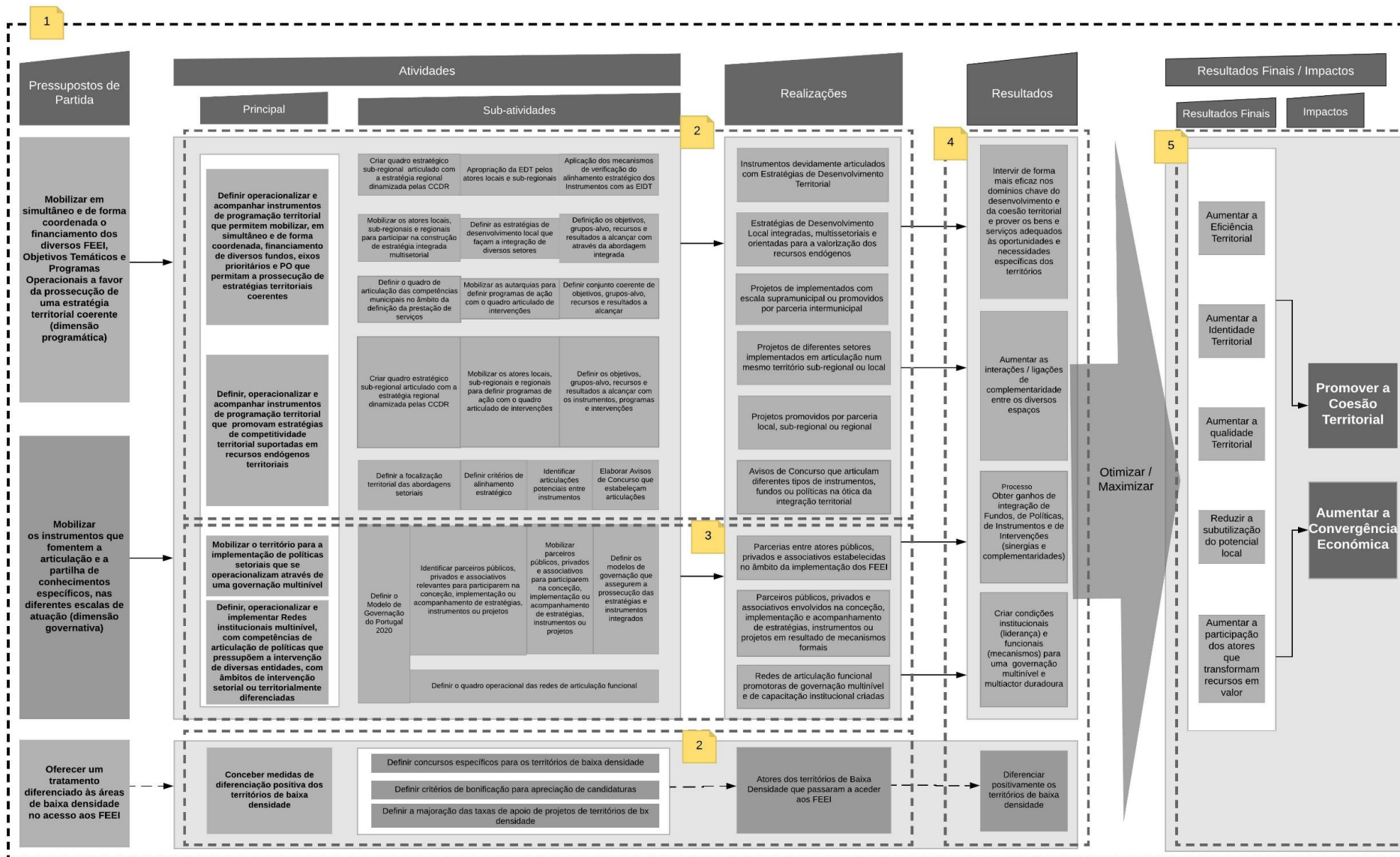
Alimentação artificial do troço costeiro Forte Novo - Garrão

ENQUADRAMENTO

LOCALIZAÇÃO	NUT II	Algarve	
	NUT III	Algarve	
	CONCELHO	Loulé	
ENQUADRAMENTO POVT	EIXO PRIORITÁRIO	VT-12	
	TIPO DE OPERAÇÃO	Combate à Erosão e Defesa Costeira	
DESIGNAÇÃO DO BENEFICIÁRIO	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P		

Indicadores de Resultado/Impacte			Valor
1	Residentes em zona de risco que consideram ter havido uma diminuição da erosão costeira (%)		62
2	Proprietários de infraestruturas de atividades económicas em zona de risco que consideram ter havido uma diminuição da erosão costeira (%)		50
3	Residentes em zona de risco que consideram ter havido uma diminuição dos danos provocados em habitações causados pela erosão costeira (%)		39
4	Extensão da costa onde as intervenções reduziram o risco associado à dinâmica costeira (km)		5



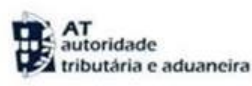


Fatores Críticos da Teoria de Mudança:

- 1** Relevância
- 2** Eficiência Programática
- 3** Eficiência de Governação
- 4** Eficácia de Implementação
- 5** Impacto (Ex-Ante)

Quadro 1. Pressupostos da Teoria de Mudança para Cada Fator Crítico			
Fator Crítico da Teoria de Mudança	Pressupostos Principais	Pressupostos Complementares	Riscos
Relevância Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> » As políticas públicas mobilizadas pela Abordagem Territorial do Portugal 2020 são as que respondem adequadamente aos desafios de coesão territorial e convergência do país e onde a aplicação do princípio da subsidiariedade é mais adequada. 	<ul style="list-style-type: none"> » A definição da Abordagem Territorial do PT2020 suporta-se nas avaliações realizadas durante o QREN. » A Abordagem Territorial do PT2020 foi definida em articulação com os atores territoriais. » Os instrumentos de política integrada de base territorial mobilizam o mix de políticas pertinentes. 	<ul style="list-style-type: none"> » Prevalência da lógica de coesão sobre uma lógica de convergência. » Manutenção da lógica de programação assente em destinatários, em vez da orientação para os resultados. » Resistência setorial à inclusão de políticas nas abordagens territoriais. » Reduzido conhecimento sobre a evolução recente das dinâmicas de divergência e coesão territorial. » Desadequação das prioridades de investimento e objetivos temáticos incluídos nos instrumentos de políticas integradas de base territorial
	<ul style="list-style-type: none"> » Os instrumentos de políticas integradas de base territorial e os instrumentos de políticas territorializadas mobilizados são adequadamente flexíveis, permitindo a sua adaptação a realidades territoriais diferenciadas em termos de massa crítica, natureza dos recursos estratégicos e das formas de abordagem ao potencial endógeno. 	<ul style="list-style-type: none"> » Instrumentos de políticas integradas de base territorial e os instrumentos de políticas territorializadas definidos para responder às realidades territoriais específicas. » Instrumentos de políticas integradas de base territorial podem mobilizar as políticas que melhor se ajustam às necessidades territoriais. » As estratégias territoriais de referência visam valorizar os recursos endógenos a potenciar. 	<ul style="list-style-type: none"> » Pressão contextual para a rápida implementação do PT2020. » Os regulamentos europeus introduzem rigidez insuperável. » Falta de massa crítica territorial às escalas de atuação desejadas.
	<ul style="list-style-type: none"> » As escalas territoriais dos instrumentos de políticas integradas de base territorial e os instrumentos de políticas territorializadas são pertinentes e adequadas para assegurar a integração entre os instrumentos. 	<ul style="list-style-type: none"> » As escalas dos instrumentos de políticas integradas de base territorial e os instrumentos de políticas territorializadas são ajustadas aos objetivos que lhes foram atribuídas. » A escala territorial dos Instrumentos de políticas integradas de base territorial e os instrumentos de políticas territorializadas permite explorar sinergias. 	<ul style="list-style-type: none"> » A desadequação entre as escalas das políticas e a organização do Estado impede a integração.
	<ul style="list-style-type: none"> » Os atores mobilizados e as respetivas lideranças são as adequadas para o planeamento e operacionalização dos instrumentos de política integrada de base territorial 	<ul style="list-style-type: none"> » A liderança dos instrumentos de base territorial atribuída aos atores chave do território. » Adequada mobilização de atores para promover a integração das políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> » Debilidades institucionais limitadoras da liderança territorial. » A organização do Estado condiciona a liderança territorial.

1. Fazer das avaliações dos instrumentos de Política de Coesão em Portugal como meio para a realização da avaliação das políticas públicas (alavancagem gradual de uma cultura de avaliação a todo o sector público).
2. Fazer da avaliação um impulso para dar maior racionalidade às políticas públicas (cadeias de impacto / quadros lógicos / definição de resultados) (atenção à tensão tecnocracia vs política).
3. Lidar com a tensão Europa vs local (crescente normatividade e perda de flexibilidade dos processos de programação em favor da harmonização europeia) - perda de valor, p.e. das avaliações ex ante)
4. Realizar as avaliações *ex-post*.
5. Fazer das avaliações processos de capacitação multinível (da administração pública aos executores).
6. Contornar a crescente saturação dos processos de auscultação suportados em canais online.
7. Dotar os executores de instrumentos das mudanças (indicadores e inquéritos), para conhecer o momento zero e o momento pós projeto.
8. Ultrapassar as persistentes limitações no *follow up* para as políticas.
9. Assumir as avaliações como prestação de contas, mas também como processos de empoderamento da sociedade civil no acompanhamento da “coisa pública”.



CEDRU
Centro de Estudos e Desenvolvimento
Regional e Urbano

A Relevância dos Modelos de Compliance e de Controlo nas Organizações

Orientação para resultados: Monitorização e Avaliação no Portugal 2020

Sérgio Barroso [CEDRU]

Março 2019