

# A simplificação da linguagem no Roteiro de Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política de Coesão

SIMPLIFICAÇÃO DA LINGUAGEM DOS FUNDOS EUROPEUS | SESSÃO DE REFLEXÃO

Sérgio Barroso



**CEDRU**

Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano



# Antecedentes

*“A experiência dos novos Estados-Membros durante o período de transição económica de uma economia de comando para uma economia de mercado e a dos atuais países da UE durante os últimos 15 anos mostram que **a qualidade das instituições é uma condição prévia fundamental para o crescimento e a convergência.**”*

---

*“An agenda for a growing Europe. Making the EU economic system deliver” (Sapir, 2003)*

*“A experiência mostra que a **fraqueza do quadro institucional é muitas vezes responsável pelo fracasso das intervenções.**”*

---

*“An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations” (Barca, 2009)*

*“Verificou-se que uma **governança de elevada qualidade é da maior importância para o bem-estar da sociedade** e existe um amplo consenso de que a boa governação é um pré-requisito para aumentos sustentáveis e a longo prazo dos padrões de vida.*

*Verificou-se igualmente que a **qualidade da governação influencia fortemente** a saúde das pessoas, o seu acesso aos serviços básicos, a confiança social e a legitimidade política. Ajuda a explicar porque é que as condições de vida variam entre países e regiões com praticamente o mesmo nível de PIB per capita.”*

---

*“Seventh report on economic, social and territorial cohesion” (CE, 2017)*

# Âmbito do roteiro

*“A **boa governação** constitui um elemento basilar do desenvolvimento económico e da política de coesão. Exige uma **boa capacidade administrativa**, o que significa que o serviço público nacional, regional ou local deve ser eficiente e eficaz na execução das políticas e/ou tarefas”*

*“Os Estados-Membros da UE que desejem melhorar a sua capacidade administrativa são incentivados a tirar o máximo proveito das novas disposições legais. Um dos novos recursos é a **opção de elaborar um roteiro para o reforço da capacidade administrativa.**”*

*“Trata-se de um **documento** opcional de **natureza estratégica** que inclui **medidas abrangentes para o reforço de capacidades** em matéria de gestão e utilização dos fundos.*

*Os roteiros **não possuem um formato predefinido** e podem ser elaborados para os Estados-Membros ou para programas individuais.”*

---

Comissão Europeia (2019) Roteiro para o reforço da capacidade administrativa – Guia Prático

*“**Desenvolvimento e implementação de um roteiro de capacitação administrativa** necessária para a administração e implementação eficazes dos Fundos, em particular para **aumentar as capacidades de gestão local**, prestando assistência às autoridades locais e beneficiários, e para **eliminar sobreposições e requisitos excessivos de documentação**”*

---

Relatório do Semestre (2019) - Annex D: Investment Guidance On Cohesion Policy Funding 2021-2027 For Portugal

# Dimensões chave da boa gestão de fundos

## Organizações

A **arquitetura, a interligação e a atribuição de responsabilidades das instituições que definem e implementam os fundos** (poder político, autoridade de coordenação técnica, autoridades de gestão, organismos intermédios, entidades do sistema de gestão e controlo, beneficiários e parceiros relevantes), nos seus vários níveis (nacional, regional e local), **assumem importância central na execução.**

Na sua ação e interação **os sistemas normativo e de informação são vitais**, permitindo implementar os fundos de forma eficiente e transparente.

## Recursos Humanos

As **instituições responsáveis pela implementação dos fundos** devem ter recursos humanos estáveis, qualificados e motivados, com as competências e os conhecimentos adequados.

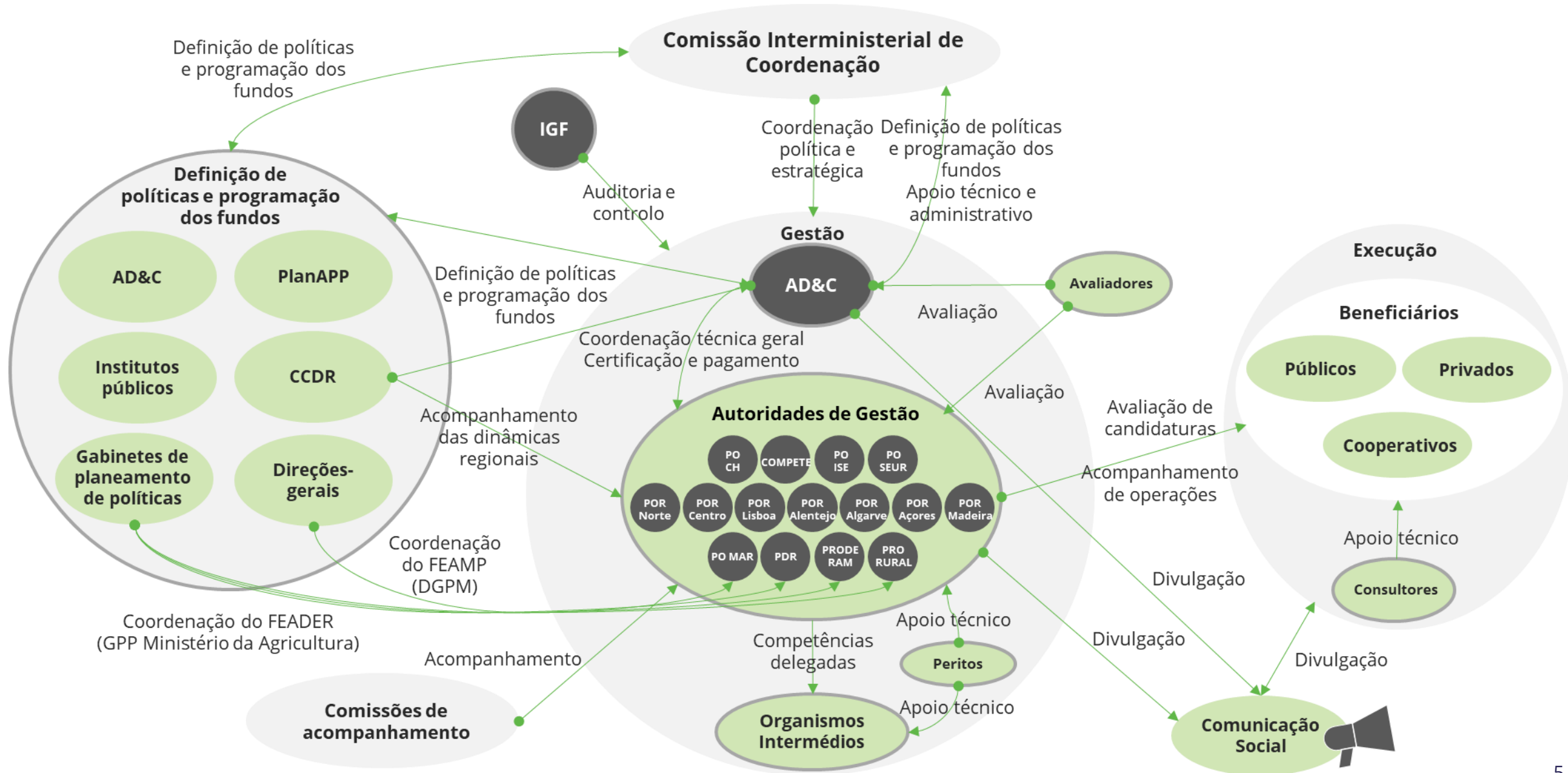
Os **beneficiários devem dispor de recursos humanos com elevada grau de conhecimento das fontes de financiamento**, de forma a que procurem as soluções e os instrumentos que melhor se adequam aos objetivos de investimento a que se propõem.

## Instrumentos

A **disponibilidade de instrumentos, métodos, orientações, manuais, sistemas, procedimentos, formulários**, etc., que constituem auxiliares de trabalho e podem ajudar o sistema a funcionar com mais eficiência assume grande importância na boa gestão.

Os **sistemas e instrumentos tornam as organizações menos vulneráveis** a questões como a rotação de pessoal, reduzem o risco de mau funcionamento e melhoram a eficácia geral.

# Ecossistema dos fundos



# Quadro de referência

## Capacidade de assegurar uma execução regular

- Um dos países com **situação mais favorável**, com taxas de fraude e irregularidades ínfimas (na ordem dos 0,5%).

## Capacidade de execução dos Fundos

- Desempenho **acima da média** europeia em termos de taxa de aprovações e taxa de execução.
- **2º Estado-Membro com maior taxa de execução** 2014-2020 em 31.12.2021

## Capacidade de cumprir metas da Estratégia Europa 2020



- **Contributo assinalável** para a prossecução das prioridades e objetivos da Estratégia Europa 2020.
- As trajetórias **são claramente positivas e os objetivos para 2020 atingem-se**.


















## Capacidade de gerar impactes em termos de coesão e convergência

- **Estagnação** da tendência de convergência com a média Europeia; **convergência “negativa”** entre regiões.
- A situação de Portugal perante a média europeia não se alterou nos últimos 20 anos.

# Necessidades de capacitação

Dimensão Chave	Domínios de vulnerabilidade	Principais insuficiências de capacidade administrativa	Intensidade
 <p>Conceção de Políticas e de Instrumentos</p>	<p>1 Definição de políticas públicas e instrumentos de planeamento</p>	<p>1. Dificuldade na apropriação dos princípios e objetivos da Política de Coesão e/ou na sua articulação com os objetivos das políticas públicas nacionais.</p> <p><b>2. Debilidades na definição e avaliação de políticas públicas.</b></p> <p>3. Indispensabilidade dos processos de planeamento estratégico territorial a montante da programação.</p>	<p>■ ■ ■ ■ ■</p> <p>■ ■ ■ ■ ■</p> <p>■ ■ ■ ■ ■</p>
	<p>2 Desenho e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso</p>	<p>4. Processos de programação pouco participados e pouco adaptados às especificidades regionais.</p> <p><b>5. Complexidade da regulamentação associada à execução dos Fundos.</b></p> <p><b>6. Falta de adequação, clareza e legibilidade dos instrumentos programáticos, regulamentos e avisos.</b></p> <p>7. Falta de planeamento e previsibilidade no lançamento de Avisos de Concurso.</p>	<p>■ ■ ■ ■ ■</p> <p>■ ■ ■ ■ ■</p> <p>■ ■ ■ ■ ■</p> <p>■ ■ ■ ■ ■</p>
 <p>Estruturas de Gestão</p>	<p>3 Adequação e preparação dos recursos humanos afetos às estruturas de gestão, controlo e monitorização.</p>	<p><b>8. Insuficiente preparação e atualização dos recursos humanos em domínios princípios e procedimentos chave ao exercício das funções e atividades de gestão.</b></p> <p>9. Dificuldade em atrair, reter e renovar recursos humanos nas estruturas de gestão, controlo e monitorização.</p> <p>10. Desadequação das práticas (métodos ou prazos).</p>	<p>■ ■ ■ ■ ■</p> <p>■ ■ ■ ■ ■</p> <p>■ ■ ■ ■ ■</p>
	<p>4 Práticas de gestão estratégica e avaliação dos instrumentos de programação</p>	<p>11. Cultura organizacional dos Fundos.</p> <p>12. Deficit na adoção do princípio de orientação para resultados.</p> <p>13. Insuficiente dotação de recursos humanos para o exercício das competências.</p>	<p>■ ■ ■ ■ ■</p> <p>■ ■ ■ ■ ■</p> <p>■ ■ ■ ■ ■</p>
	<p>5 Procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo</p>	<p><b>14. Complexidade e exigência dos procedimentos</b></p> <p>15. Falta de uniformização nos conceitos e procedimentos</p> <p>16. Prazos de análise excessivamente longos</p>	<p>■ ■ ■ ■ ■</p> <p>■ ■ ■ ■ ■</p> <p>■ ■ ■ ■ ■</p>

# Necessidades de capacitação





Dimensão Chave	Domínios de vulnerabilidade	Principais insuficiências de capacidade administrativa	Intensidade
 <p><b>Beneficiários</b></p>	<p>6 Capacidade dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente e eficaz orientada para os resultados</p>	<p>17. Lacunas no conhecimento das regras e procedimentos. 18. Competências desajustadas às exigências da aplicação dos Fundos.</p>	 
	<p>7 Encargos administrativos dos beneficiários</p>	<p>19. Procedimentos administrativos pesados, exigentes e pouco flexíveis 20. Complexidade do processo de contratação pública</p>	 
 <p><b>Sistemas de Apoio</b></p>	<p>8 Sistema de governação (articulação funcional entre atores do ecossistema)</p>	<p>21. Problemas de acompanhamento dos beneficiários 22. Problemas de articulação entre as AG e os OI 23. Problemas de governança multinível e multiactor</p>	  
	<p>9 Sistema de informação (agilidade e eficácia)</p>	<p>24. Sistema de informação com pouca robusteza, agilidade e usabilidade. 25. Falta de interoperabilidade dos sistemas de informação e existência de redundâncias. 26. Desadequação do Balcão Único para as necessidades dos beneficiários. 27. Problemas na operacionalização e manutenção do sistema de informação</p>	   
	<p>10 Informação (estratégia e ação)</p>	<p>28. Eficácia da comunicação 29. Dificuldades de operacionalização das ações de comunicação</p>	 



# Abordagem estratégica

Eixos Estratégicos	Objetivos Específicos
 <p data-bbox="351 339 583 554"><b>Melhorar a capacidade de gestão estratégica</b></p>	<p data-bbox="639 339 741 401"><b>1</b></p> <ul data-bbox="759 339 1671 401" style="list-style-type: none"><li>• Aumentar a adequação e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso.</li></ul> <p data-bbox="639 415 741 476"><b>2</b></p> <ul data-bbox="759 415 1671 476" style="list-style-type: none"><li>• Fortalecer as práticas de gestão estratégica e de avaliação.</li></ul> <p data-bbox="639 491 741 552"><b>3</b></p> <ul data-bbox="759 491 1671 552" style="list-style-type: none"><li>• Criar condições favoráveis para aumentar a governança multinível e multiator.</li></ul>
 <p data-bbox="351 589 583 803"><b>Melhorar a capacidade de gestão operacional</b></p>	<p data-bbox="639 589 741 651"><b>4</b></p> <ul data-bbox="759 589 1671 651" style="list-style-type: none"><li>• Adequar e preparar os recursos humanos afetos às estruturas de gestão, controlo e monitorização.</li></ul> <p data-bbox="639 665 741 726"><b>5</b></p> <ul data-bbox="759 665 1671 726" style="list-style-type: none"><li>• Aumentar a eficácia e fiabilidade dos procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo.</li></ul>
 <p data-bbox="351 839 583 1053"><b>Aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários</b></p>	<p data-bbox="639 839 741 901"><b>6</b></p> <ul data-bbox="759 839 1671 901" style="list-style-type: none"><li>• Aumentar a capacidade e preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente, eficaz e orientada para os resultados.</li></ul> <p data-bbox="639 915 741 976"><b>7</b></p> <ul data-bbox="759 915 1671 976" style="list-style-type: none"><li>• Simplificar os procedimentos e aumentar a preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação orientada para os resultados.</li></ul>
 <p data-bbox="351 1089 583 1303"><b>Criar condições de suporte para uma execução eficaz, impactante e reconhecida</b></p>	<p data-bbox="639 1089 741 1150"><b>8</b></p> <ul data-bbox="759 1089 1671 1150" style="list-style-type: none"><li>• Aumentar a abrangência e a qualidade dos instrumentos de política pública e de planeamento estratégico sectorial e territorial.</li></ul> <p data-bbox="639 1165 741 1226"><b>9</b></p> <ul data-bbox="759 1165 1671 1226" style="list-style-type: none"><li>• Aumentar os níveis de eficácia e agilidade do sistema de informação de apoio à gestão e execução.</li></ul> <p data-bbox="639 1240 741 1302"><b>10</b></p> <ul data-bbox="759 1240 1671 1302" style="list-style-type: none"><li>• Aumentar os níveis de eficácia das estratégias e ações de comunicação.</li></ul>

# Abordagem operacional

Eixo Estratégico		Objetivo Específico	PROJETOS ÂNCORA					
			1 ACADEMIA DE FUNDOS	2 CAPACITAÇÃO PARA A ABORDAGEM TERRITORIAL DO PT 2030	3 CAPACITAÇÃO PARA OPERACIONALIZAÇÃO DA ESPECIALIZAÇÃO INTELIGENTE	4 CAPACITAÇÃO PARA A AVALIAÇÃO E ORIENTAÇÃO PARA RESULTADOS	5 PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO DA PROCURA	6 PROGRAMA DE COMUNICAÇÃO E VISIBILIDADE EXTERNA
 Melhorar a capacidade de gestão estratégica	1	Aumentar a adequação e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares e dos avisos de concurso.	●	●	-	-	-	-
	2	Fortalecer as práticas de gestão estratégica e de avaliação	●	-	●	●	-	-
	3	Criar condições favoráveis para aumentar a governança multinível e multiactor	●	●	●	-	-	-
 Melhorar a capacidade de gestão operacional	4	Adequar e preparar os recursos humanos afetos às estruturas de gestão, controlo e monitorização	●	-	-	●	-	●
	5	Aumentar a eficácia e fiabilidade dos procedimentos de gestão, certificação, pagamento, auditoria e controlo	●	●	-	-	●	-
 Aumentar a capacidade de atuação dos beneficiários	6	Aumentar a capacidade e preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação eficiente, eficaz e orientada para os resultados	-	●	●	-	●	●
	7	Simplificar os procedimentos e aumentar a preparação dos beneficiários para prosseguirem uma ação orientada para os resultados	-	-	-	●	●	●
 Criar condições de suporte para uma execução eficaz, impactante e reconhecida	8	Aumentar a abrangência e a qualidade dos instrumentos de política pública e de planeamento estratégico sectorial e territorial	-	●	●	●	-	-
	9	Aumentar os níveis de eficácia e agilidade do sistema de informação de apoio à gestão e execução	●	-	-	-	-	-
	10	Aumentar os níveis de eficácia das estratégias e ações de comunicação	-	●	●	●	●	●

Incidência nos objetivos específicos

● Elevada ● Média ● Baixa

# Notas finais

- Os atuais e futuros desafios de desenvolvimento exigem respostas e medidas inovadoras e de grande complexidade para as quais as organizações, os recursos e os instrumentos do ecossistema (de quem gere a quem executa) têm de estar preparados (capacitados).
- A transparência e o rigor procedimental não podem ser considerados como entraves da boa (eficaz, eficiente e pertinente) execução fundos. Devem ser vistos como peças igualmente fundamentais da boa execução.
- A expectativa de simplificação procedimental e regulamentar, que insistentemente é pedida pelos beneficiários e até pela opinião pública, é em larga medida contraditória com a expectativa de execução regular dos Fundos Europeus.
- A superação dos entraves ou dificuldades procedimentais tem de ser alcançada por via da melhor organização dos processos, da digitalização e da interoperabilidade (que reduza redundâncias).
- A grande diversidade de entidades/beneficiários que compõe o Ecossistema dos Fundos exige que o relacionamento entre as AG/OI e os beneficiários se faça sempre com transparência, mas também com linguagens, procedimentos e metodologias adaptados a cada tipo de entidade (pública/empresaria/social), a cada contexto social e territorial.

# A simplificação da linguagem no Roteiro de Capacitação do Ecosystema dos Fundos da Política de Coesão

SIMPLIFICAÇÃO DA LINGUAGEM DOS FUNDOS EUROPEUS | SESSÃO DE REFLEXÃO

Sérgio Barroso



**CEDRU**

Centro de Estudos e Desenvolvimento  
Regional e Urbano

