



**LISBOA  
SCHOOL OF  
ECONOMICS &  
MANAGEMENT**

**MESTRADO**

**ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO**

**DISSERTAÇÃO**

**A CONTRATUALIZAÇÃO ENQUANTO INSTRUMENTO DE  
GOVERNAÇÃO MULTINÍVEL**

**ESTUDO DOS ACORDOS CELEBRADOS EM PORTUGAL AO ABRIGO  
DO QREN (2007-2013) E ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE  
CONTRATUALIZAÇÃO PARA O FUTURO NO ÂMBITO DO PORTUGAL  
2020 (2014-2020)**

**ANDREIA RAPOSO TELO MAJOR**

**SETEMBRO – 2014**



**LISBOA  
SCHOOL OF  
ECONOMICS &  
MANAGEMENT**

**MESTRADO EM  
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO  
DISSERTAÇÃO**

**A CONTRATUALIZAÇÃO ENQUANTO INSTRUMENTO DE  
GOVERNAÇÃO MULTINÍVEL**

**ESTUDO DOS ACORDOS CELEBRADOS EM PORTUGAL AO ABRIGO  
DO QREN (2007-2013) E ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE  
CONTRATUALIZAÇÃO PARA O FUTURO NO ÂMBITO DO PORTUGAL  
2020 (2014-2020)**

**ANDREIA RAPOSO TELO MAJOR**

**ORIENTAÇÃO:  
VÍTOR ESCÁRIA**

**SETEMBRO – 2014**



## Sumário Executivo

A presente dissertação de mestrado pretende avaliar o contributo da contratualização para a execução dos Fundos Estruturais (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e Fundo Social Europeu) e de Coesão no âmbito do QREN. A questão central que se quer responder decorre desta avaliação, no sentido de aferir se a contratualização foi um mecanismo de execução dos fundos importante e adequado ou, por outro lado, se a sua utilização não foi preponderante para a execução global dos fundos. Analisa-se também a importância da descentralização governativa no processo de implementação dos fundos no sentido de uma governação multinível, com delegação de competências em níveis de administração inferiores e atribuição de subvenções financeiras a gerir por essas entidades.

Neste contexto, são analisadas as regiões que foram alvo da referida contratualização no âmbito do QREN, as denominadas regiões de convergência do Continente: Norte, Centro e Alentejo. A investigação compara as taxas de execução (e realização) dos fundos alcançadas através do instrumento da contratualização com as taxas de execução totais do respetivo Programa Operacional (PO). Após esta análise, foi possível verificar que as taxas de execução do mecanismo da contratualização foram superiores, nos três casos, às taxas de execução totais dos respetivos PO, pelo que se decide favoravelmente sobre a importância que este instrumento revelou para a execução global dos fundos do QREN. Note-se que as entidades da esfera municipal apresentam por tradição taxas de execução superiores relativamente a outros subconjuntos de beneficiários. Tal verifica-se tanto no global dos PO Regionais (POR) em análise (PO Norte, PO Centro e PO Alentejo) como na contratualização. Posto isto, a conclusão da relevância da contratualização retirada em cima não pode ser dissociada do tipo de beneficiários em causa, uma vez as entidades da esfera municipal são os únicos promotores elegíveis no âmbito da contratualização. Esta conclusão foi



**LISBOA  
SCHOOL OF  
ECONOMICS &  
MANAGEMENT**

auxiliada pelo facto de ter sido dada prioridade política a investimentos da Rede Escolar e do Ciclo Urbano da Água, nos quais os municípios são responsáveis por uma grande fatia.

No âmbito do Acordo de Parceria (assinado em Julho de 2014) estão igualmente previstos instrumentos de governação multinível, estudando-se também nesta dissertação esses instrumentos projetados para o período de programação 2014-2020. Pretende-se compreender se foram incorporadas as lições da experiência da contratualização no QREN na definição dos instrumentos de contratualização no âmbito do Acordo de Parceria e, identificar as alterações introduzidas nesta área no novo ciclo de programação.



**LISBOA  
SCHOOL OF  
ECONOMICS &  
MANAGEMENT**

Aos meus pais e irmã,  
que sempre acreditaram em mim,  
pela amizade, motivação e carinho

Ao Rui,  
que me ajudou e apoiou sempre,  
que me deu muitas horas dele.



**LISBOA  
SCHOOL OF  
ECONOMICS &  
MANAGEMENT**

## Agradecimentos

No decorrer da realização deste Trabalho Final de Mestrado tive o apoio de várias pessoas que merecem o meu reconhecimento e gratidão.

Ao meu orientador, Professor Doutor Vítor Manuel Álvares Escária, pela paciência, disponibilidade e ajuda constante.

Aos meus pais e irmã, pelo apoio e força que me dão sempre em todas as etapas da minha vida. Por acreditarem em mim com muito carinho.

Ao Rui, que me ajudou incondicionalmente na realização deste Trabalho Final de Mestrado, que me deu horas e dias, motivação e muito apoio.

Aos meus amigos que ao longo dos últimos meses foram perguntando como estava a correr o trabalho, sempre com palavras de força e apoio.

O meu muito obrigado, a todos.



## Índice

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1: ENQUADRAMENTO .....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO 2: REVISÃO DE LITERATURA SOBRE A CONTRATUALIZAÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 3: ANÁLISE DA CONTRATUALIZAÇÃO NO QREN.....</b>	<b>15</b>
3.1. DINÂMICAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO QREN NAS REGIÕES.....	19
3.2. BALANÇO DA EXECUÇÃO DA CONTRATUALIZAÇÃO NO QREN .....	20
3.3. LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA SOBRE A CONTRATUALIZAÇÃO NO QREN .....	26
<b>CAPÍTULO 4: ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE CONTRATUALIZAÇÃO PARA O FUTURO – PORTUGAL 2020 .....</b>	<b>28</b>
4.1. PERSPETIVAS PARA A CONTRATUALIZAÇÃO NO PORTUGAL 2020 .....	28
4.2. A CONTRATUALIZAÇÃO NO AP: O MESMO PONTO DE PARTIDA, RESULTADOS DIFERENTES? .....	32
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>36</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>40</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>45</b>



## Lista de Siglas e Abreviaturas

- AIDT – Ações Integradas para o Desenvolvimento Territorial
- AIDUS – Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável
- AMP – Área Metropolitana do Porto
- ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
- AP – Acordo de Parceria
- CCDR – Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional
- CE – Comissão Europeia
- CLDS – Contratos Locais de Desenvolvimento Social
- CMC – Comissão Ministerial de Coordenação
- COM – Comissão Europeia
- DLBC – Desenvolvimento Rural de Base Comunitária
- FC – Fundo de Coesão
- FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
- FEAMP – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
- FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
- FEEI – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
- FSE – Fundo Social Europeu
- ITI – Investimentos Territoriais Integrados
- NUTS – Nomenclaturas de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
- OI – Organismo Intermédio
- PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
- PO – Programa Operacional
- POR – Programa Operacional Regional
- PROT – Planos Regionais de Ordenamento do Território
- PRU – Parcerias para a Regeneração Urbana
- QCA III – Quadro Comunitário de Apoio
- QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013)
- RU CI – Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação

## Introdução

A presente dissertação de mestrado pretende analisar a temática da contratualização enquanto instrumento de governação multinível no âmbito da implementação do QREN e do novo Portugal 2020. O processo de contratualização envolve um acordo de delegação de competências, suportado por um contrato entre a Administração Central e a Administração Local, e a atribuição de uma subvenção financeira, a ser gerida pelas Comunidades Intermunicipais (CIM) no âmbito das competências delegadas e nos termos contratuais fixados.

A análise da lógica da contratualização reveste-se de acentuada importância dado que a territorialização das políticas públicas se assume, cada vez mais, como um fator essencial para a gestão eficiente e eficaz dos recursos disponíveis e dos processos de desenvolvimento das regiões. O sucesso da implementação das políticas públicas de desenvolvimento regional depende da capacidade de tratar de forma diferenciada a complexidade dos desafios do desenvolvimento, bem como da capacidade de incorporação de competências dos diversos atores envolvidos nos processos de conceção, implementação e avaliação das políticas públicas.

Para efetuar este estudo, é analisada a contratualização como método de executar políticas públicas no âmbito dos acordos celebrados ao abrigo do Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013) (QREN)<sup>1</sup>. A questão central deste trabalho

---

<sup>1</sup> O QREN constitui o enquadramento para a aplicação em Portugal dos fundos oriundos da Política de Coesão da União Europeia no período 2007-2013, que se traduz num investimento comunitário de 21,5 mil milhões de Euros, ao serviço do desenvolvimento do país. A Política de Coesão da União Europeia tem por principal objetivo promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União e, em

final de mestrado (TFM) é a avaliação da experiência de contratualização multinível realizada no QREN e a análise do novo ciclo de contratualização que está a ser desenvolvido no âmbito do Portugal 2020.

O trabalho tem início com um enquadramento do tema da contratualização como instrumento de governação multinível e método de executar políticas públicas. Neste primeiro capítulo é abordado o desenvolvimento regional em Portugal e na Europa e a importância das políticas públicas seguirem uma lógica de territorialização de forma a atingirem os melhores resultados possíveis atendendo às especificidades de cada região.

Segue-se um segundo capítulo, a Revisão da Literatura, no qual é estudada a importância da contratualização enquanto instrumento de governação multinível com base na literatura relevante sobre o tema. Neste capítulo são privilegiados estudos sobre a governação multinível e a temática da contratualização de vários autores, reforçando a importância da descentralização governativa num processo de implementação de políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento regional.

No capítulo 3 analisam-se as dinâmicas de implementação do QREN nas regiões e a contratualização realizada no QREN. É efetuado um balanço da execução da contratualização no QREN através da comparação das taxas de execução da implementação dos fundos através do instrumento da contratualização em oposição às taxas de execução totais dos Programas Operacionais. Neste capítulo são ainda retiradas as lições da experiência sobre a contratualização no QREN.

---

especial, contribuir para reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões mais desfavorecidas.

De seguida, no capítulo 4, procede-se a uma análise das propostas de contratualização que estão a ser discutidas para o futuro. Neste capítulo são expostas as perspetivas para a contratualização no Portugal 2020 e é feita uma análise dos cenários possíveis para o próximo período de programação 2014-2020, tendo em conta a incorporação da experiência empírica.

No último capítulo são deduzidas as conclusões fundamentais do problema de investigação sistematizando-se as respostas para a questão central da pesquisa. Ainda na conclusão, são também expostas as limitações encontradas durante a investigação.

## Capítulo 1: Enquadramento

O desenvolvimento regional em Portugal tem revelado progressos ao longo dos últimos anos, apoiado há mais de duas décadas pelos Fundos Estruturais (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e Fundo Social Europeu) e pelo Fundo de Coesão, no âmbito da Política de Coesão. Esta política é o instrumento privilegiado para a realização de um dos objetivos fundamentais da União Europeia - a Coesão Económica e Social - sendo por isso utilizada para promover o desenvolvimento equilibrado dos seus 28 Estados-Membros, de acordo com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2010). A Política de Coesão atua em diversas áreas, tais como a redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento, a coesão social ou a criação de oportunidades em todo o território da União, ajudando as regiões mais pobres da Europa a combater o seu atraso e incentivando a criação de emprego em grande escala.

A descentralização administrativa e a governação multinível são opções necessárias para implementar e executar políticas públicas ao nível regional de forma mais eficaz. Neste contexto, a contratualização surge como instrumento de governação para executar políticas públicas. Pressupõe-se que os níveis de governo regionais detêm maior conhecimento sobre as especificidades regionais que os níveis de governo superiores, o que conduz a que tenham maior poder para implementarem as políticas públicas de desenvolvimento regional de forma mais adequada e eficaz. O desenvolvimento de políticas de base territorial, em oposição a políticas uniformes para todas as regiões, é essencial para maximizar o potencial de desenvolvimento de cada região, com características próprias, forças, fraquezas, ameaças e oportunidades específicas.

Em Portugal, a Política Regional tem atravessado um complexo processo de transformação em várias áreas, sendo uma delas a lógica de contratualização e da governação multinível. Este é um tema que necessita de aperfeiçoamento, dado que apenas começou a ser explorado no anterior período de programação, QREN (2007-2013), tendo apresentado algumas falhas ao nível da sua conceção e execução.

No âmbito das políticas públicas, a dimensão territorial tem vindo a assumir uma crescente relevância em Portugal e nos restantes Estados-Membros nos últimos anos. A territorialização das políticas públicas pretende alcançar uma maior coesão territorial, reconhecendo o impacto do desenvolvimento regional no crescimento nacional, bem como o papel das assimetrias e das dinâmicas regionais nos processos de desenvolvimento.

Os desafios que se perspetivam para o período de programação 2014-2020 são territorialmente distintos e desaconselham fortemente as abordagens “one-size-fits-all”. As diferentes características regionais necessitam de abordagens diferenciadas, que privilegiem os recursos e vantagens comparativas de cada uma sem esquecer os constrangimentos estruturais, e conjunturais, que as impedem de ter as mesmas oportunidades que as regiões mais desenvolvidas, quer em termos de recursos e fatores que favoreçam o desenvolvimento, quer no acesso a bens e serviços.

Sendo do conhecimento geral que as disparidades regionais são consideradas um obstáculo ao desenvolvimento do país, importa que as políticas de desenvolvimento regional não negligenciem os territórios com piores condições de partida. Caso não se tenham em conta as especificidades destas regiões e não se adotem políticas públicas dirigidas a estes territórios, estas regiões terão dificuldade em contrariar a capacidade de atração socioeconómica promovida por regiões de elevada densidade populacional, economicamente relevantes e fortemente competitivas, como são exemplo as áreas metropolitanas (AM).

O Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR) do Instituto Nacional de Estatística (INE) configura outro elemento que define o potencial de cada região e as suas características específicas. Este índice estabelece uma hierarquia regional relevante para a definição de políticas que respondam, territorialmente, aos atuais desafios económicos e sociais, classificando as regiões em termos de competitividade, coesão social e ambiental. Essa classificação baseia-se no pressuposto de que o desempenho de cada região depende da dimensão e qualificação dos ativos disponíveis e das suas infraestruturas, da evolução educacional, profissional,

empresarial e produtiva e, da capacidade de gerar riqueza e de se posicionar no mercado internacional.

Os dados mais recentes do ISDR comprovam as disparidades regionais existentes em Portugal, ainda que essas diferenças sejam mais pronunciadas na componente da Competitividade do que na da Coesão. Mais de metade das 30 sub-regiões portuguesas apresenta níveis de coesão acima do valor nacional, o que traduz uma maior equidade no acesso a bens, equipamentos e serviços. Pela negativa, destacam-se o interior da região Norte, parte da região Centro, o Baixo Alentejo e Algarve que, a par das Regiões Autónomas, apresentam défices de acessibilidade.

Já no que toca às condições, processos e resultados associados à criação de riqueza, registam-se fortes assimetrias territoriais. Com valores positivos surgem duas sub-regiões localizadas nos espaços centrados nos territórios metropolitanos de Lisboa e do Porto. No extremo oposto, com escassa capacidade competitiva, posiciona-se todo o interior de Portugal (à exceção da Beira Interior Sul), restando ao litoral uma posição intermédia, mas ainda assim negativa. Na componente que mede a competitividade, o peso económico, expresso pelo PIB, e o peso populacional de cada região aparentam estar intimamente associados com o seu desempenho.

Como é possível verificar, o panorama regional continua marcado por relevantes assimetrias territoriais, quer em termos de recursos necessários ao processo de desenvolvimento, quer ao nível dos indicadores globais desse desenvolvimento.

Posto isto, Portugal deverá apostar fortemente na implementação de estratégias de desenvolvimento territorial bem concebidas e planeadas, que considerem as

especificidades territoriais, para promover a equidade territorial e social e alcançar os padrões de desenvolvimento europeus.

## Capítulo 2: Revisão de Literatura sobre a contratualização

O relatório territorial da OCDE (2013) sobre a governação multinível para políticas de desenvolvimento mais eficazes, aplicado ao caso do Brasil, define que a governação multinível é essencial para a obtenção de políticas de desenvolvimento regional mais eficazes. O relatório evidencia a importância das políticas públicas adotarem uma dimensão territorial, sublinhando a relevância da coordenação multidimensional. De acordo com a OCDE, a política de desenvolvimento regional obriga, portanto, a uma abordagem multidimensional. Contudo, a relação entre níveis de governo resultante da descentralização deverá continuar a caracterizar-se por uma dependência mútua, já que é impossível existir uma separação completa das responsabilidades e resultados das políticas entre níveis de governo. Também para Charbit (2011), a governação multinível descreve-se pela partilha explícita ou implícita da autoridade, responsabilidade, desenvolvimento e implementação de políticas públicas a diferentes níveis administrativos e territoriais.

Barca (2009) produz igualmente considerações relevantes sobre a lógica da governação multinível no âmbito da política de desenvolvimento regional. O conceito de política regional exposto no seu relatório assenta numa abordagem de desenvolvimento de base territorial, sendo este conceito designado pela OCDE como o

“novo paradigma de política regional”. O objetivo deste novo paradigma é reduzir a ineficiência e a exclusão social persistente em locais geográficos específicos. O relatório Barca revela que a forma mais adequada de concretizar a modernização preconizada no Tratado da União Europeia e promover o desenvolvimento harmonioso, travando as disparidades das regiões e o atraso regional, passa pela correta utilização da política de coesão seguindo uma lógica de atuação descentralizada.

O 5º Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial da Comissão Europeia, “Investing in Europe’s future” (2010), realça a importância da constituição de parcerias para o fortalecimento da governação e da coesão territorial, sublinhando igualmente a importância da governação multinível para potenciar a eficácia da Política de Coesão e o desenvolvimento regional.

Para McVittie and Swales (2007), a delegação e a partilha de responsabilidades na política de desenvolvimento regional baseiam-se na ideia de que os atores regionais e locais estão melhor posicionados e têm maior conhecimento de causa face aos atores nacionais para desenhar soluções adequadas para os problemas locais.

O relatório OCDE (2009) assume que a política de desenvolvimento regional tem geralmente dois objetivos: 1) melhorar a competitividade das regiões de modo a que estas se tornem localizações de desenvolvimento económico e, 2) assegurar o acesso equitativo a um conjunto básico de bens e serviços em todas as regiões. Na maioria dos países da OCDE as responsabilidades associadas ao alcançar destes objetivos são partilhadas entre níveis de governo.

Charbit (2011) defende que a capacidade dos governos subnacionais conseguirem “implementar melhor” os fundos atribuídos ao nível regional através da identificação dos trajetos relevantes para a competitividade e concretização dos serviços públicos, está largamente interligada ao seu passado institucional. Posto isto, a questão fundamental que se coloca é como melhorar a capacidade de coordenação entre os parceiros públicos entre os diferentes níveis de governo para aumentar a eficiência, equidade e sustentabilidade das políticas públicas. Os atores não deverão agir de forma isolada, uma vez que as autoridades subnacionais e os governos centrais são “mutuamente dependentes”. Segundo a autora, a questão da “governação multinível” é, portanto, essencial, qualquer que seja o quadro constitucional dos países.

Dada a referida interdependência das partes interessadas no contexto da descentralização das políticas, o primeiro passo é definir um “mapa institucional” com a definição clara das regras e responsabilidades de ambas as partes, a fim de se alcançar uma relação transparente entre as mesmas. A descentralização concretiza-se na transferência de competências do nível central para autoridades eleitas ao nível subnacional e é diferente da desconcentração, a qual se refere a unidades do governo central não eleitas que fornecem serviços públicos nacionais a um nível territorial. Com a descentralização administrativa surgem, porém, alguns obstáculos e desafios à implementação das políticas públicas de desenvolvimento regional. Enumeram-se alguns problemas que poderão ocorrer:

- Potencial “corrida” aos fundos (numa lógica de captura de recursos desenquadrada de uma dimensão estratégica e agregadora de resultados);

- Falha na exploração de economias de escala devido à excessiva multiplicação e sobrecarga administrativa com possível duplicação de tarefas;
- Dificuldade em cumprir objetivos macroeconómicos nacionais como a disciplina fiscal e a equidade, na medida em que Governos subnacionais podem perseguir políticas fiscais diferentes daquelas solicitadas pelos governos nacionais;
- Custos de transação elevados, particularmente em relação à coerência das políticas quando providas por múltiplas unidades em diferentes níveis de governo (riscos de contradição nos objetivos delineados e de anulação mútua dos resultados ambicionados). Esta dificuldade pode abrandar as reformas e/ou dificultar a sua implementação.

Outro dos problemas decorrentes da descentralização de competências e da liberdade de execução é a assimetria de informação, característica da relação de agência entre o agente e o principal, os quais serão, neste caso, os diferentes níveis de governo.<sup>2</sup>

Contudo, assumindo que alguns pré-requisitos estão reunidos, a descentralização poderá também apresentar resultados positivos:

---

<sup>2</sup> Esta teoria desenvolve-se num quadro em que os atores são racionais e egoístas e onde as preferências do agente são distintas das do principal. Para se aplicar esta teoria é necessário que existam heterogeneidade de preferências e um certo grau de egoísmo dos agentes. A relação de agência estabelece-se entre um indivíduo ou instituição (o principal) que transfere direitos para outro (o agente) que supostamente atua em função dos objetivos do principal a troco de contrapartidas (pecuniárias ou não). O problema surge quando o agente não age propriamente na defesa máxima dos interesses do principal e adota um comportamento oportunista, isto é, prossegue os seus objetivos pessoais e não os contratualizados com o principal, sendo que tal é possível desde que haja informação assimétrica e custos de monitorização. Os agentes podem tomar partido de mais informação que ocultam do principal e utilizam em seu benefício próprio e não do principal. A relação de agência está presente quando ocorre delegação vertical de autoridade.

- Serviço público e prioridades de investimento que refletem as preferências locais e produzem respostas bem adaptadas aos problemas graças a um forte e profundo conhecimento local dos decisores políticos;
- Progressos nas boas práticas a partir de um processo de inovação política, devido à concorrência e comparação entre os governos locais na provisão de serviços e atividades de investimento;
- Reforço da democracia e da identidade local através da participação dos cidadãos e, reforço do grau de “autogoverno” a grupos específicos.

A importância da descentralização das políticas de desenvolvimento regional foi também debatida pelo antigo Observatório do QREN.<sup>3</sup> Sobre a lógica da governação multinível, o organismo reforça a ideia de que os governos nacionais e sub-nacionais são mutuamente dependentes na prossecução das políticas de desenvolvimento regional. O organismo em questão considera ainda que é fundamental que se encontrem formas de tornar os processos de descentralização e cooperação mais eficientes, o que passa necessariamente por melhorar a capacidade de coordenação entre atores públicos de diferentes níveis para aumentar a eficiência, eficácia e sustentabilidade do investimento público. A par da OCDE, também o Observatório do QREN expressa que a governação multinível é bastante exigente em matéria de capacitação institucional. A OCDE (2009) apresenta uma ferramenta de diagnóstico para os desafios de coordenação e capacitação entre níveis de governo, o quadro “Mind the gaps” da OCDE. Para combater os gaps de governação identificados no

---

<sup>3</sup> O Observatório do QREN integra agora, juntamente com o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu e o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

referido quadro, o relatório OCDE (2013) revela que deverão ser desenvolvidos instrumentos eficazes de coordenação, tanto a nível horizontal, como vertical, entre os níveis de governo. O relatório refere que a coordenação é mais eficaz quando está sob a responsabilidade de uma instituição com poder político. Deste modo, deverão ser formulados instrumentos adequados para alcançar as metas propostas. Neste contexto, a contratualização surge como instrumento de governação para executar políticas públicas e tem por base a delegação de competências entre diferentes níveis de governo. Este instrumento de governação tem sido utilizado para promover um maior envolvimento dos atores locais e, também, para tentar potenciar uma maior cooperação e corresponsabilização entre os níveis de governação, sobretudo quando existem *gaps* de diversa natureza entre os diferentes níveis de governo. Este instrumento é operacionalizado através de contratos entre os níveis de governo central e regional ou sub-regional, de forma a facilitar a descentralização administrativa. Segundo Kiewiet and McCubbins (1991), os acordos contratuais são estabelecidos para enquadrar a interação das diferentes partes e são projetados para assegurar “que os resultados produzidos através dos esforços do agente são os melhores que o principal pode alcançar, dada a opção de delegar em primeiro lugar”. Os contratos entre níveis de governo surgem associados a processos de cooperação e descentralização que visam superar os *gaps* existentes. Estes contratos diferenciam-se dos restantes pela ausência de concorrência, ou seja, não podem ser assumidos por outros atores que não o governo central e o governo regional ou local. Este instrumento de governação multinível tende a assumir duas formas:

- Contratos transacionais ou completos: todos os direitos e deveres são exaustivamente definidos *ex-ante*. Nestes contratos todos os problemas de coordenação podem ser estabelecidos antes da assinatura do contrato e o mesmo estabelece os deveres recíprocos de cada uma das partes. Os contratos resultantes são “completos” no sentido em que definem as obrigações de cada uma das partes em função de eventos externos e das ações da outra parte.
- Contratos relacionais ou incompletos: seguem uma lógica em que as partes se comprometem a cooperar *ex-post* (após a assinatura do contrato) e desenham um “mecanismo de governação” para esse propósito. As partes acordam *ex-post* seguir as instruções de um mecanismo de decisão comum e implementar um mecanismo bilateral específico para gerir os seus potenciais conflitos. Os problemas de coordenação são resolvidos *ex-post* e a supervisão da aplicação do acordo tende a ser bilateral e a confiar num espírito cooperativo.

Os contratos reais para a governação da política regional são, na verdade, complexos, dado que incorporam a dimensão vertical e horizontal.

Descrevem-se de seguida as potencialidades e riscos dos contratos entre níveis de governo:

- Potencialidade: associação das políticas regionais e locais às prioridades nacionais → Risco: custos de transação em termos de negociação e implementação;
- Potencialidade: contributo para reforçar as capacidades locais → Risco: número de contratos tende a proliferar rapidamente;

- Potencialidade: apoio à redução da fragmentação institucional e estabilização das relações →Risco: os ministérios responsáveis pelas políticas públicas poderão ter resistência à mudança e relutância em desistir das suas prerrogativas;
- Potencialidade: Melhor partilha dos encargos dos projetos de grande escala e dos programas complexos →Risco: tentativas dos governos subnacionais assumiram políticas desajustadas da sua escala de atuação ou das suas competências (formais ou técnicas).
- Potencialidade: Melhor empenhamento e confiança das partes envolvidas, com partilha de riscos financeiros e políticos →Risco: os contratos poderão revelar-se pouco eficazes face à mudança, na medida em que as partes se comprometem rigidamente com programas estabelecidos a longo prazo.

A maioria dos contratos realizados entre níveis de governo caracteriza-se por uma mistura de transacional e relacional. Os contratos mais recomendáveis são os que possuem características transacionais, porém, em contextos em que as obrigações mútuas permanecem “abertas” e são reveladas na fase de implementação. Constatase, assim, que o tipo “ótimo” de contrato está altamente dependente do propósito de coordenação entre as partes, da natureza do processo de coordenação e mediante o contexto de implementação. A gama de escolhas contratuais é mais limitada no caso dos contratos entre níveis de governo do que nos restantes contratos em geral. A lógica da contratualização entre níveis de governo necessita de mecanismos de coordenação para gerir uma cooperação que é inevitável. Os mecanismos de

contratação devem, por isso, ser pensados numa perspetiva dinâmica como ferramentas que potenciam a coordenação. Devem ser delineados sistemas de incentivos para facilitar a adoção de comportamentos mais eficientes entre as partes, bem como devem ser definidas as obrigações e responsabilidades das mesmas de forma a tornar o processo mais transparente e eficaz.

### Capítulo 3: Análise da contratualização no QREN

A contratualização da gestão dos POR com associações de municípios, na forma de Comunidades Intermunicipais (CIM)<sup>4</sup> ou Áreas Metropolitanas (AM), constituiu uma das inovações do modelo de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) em relação aos anteriores períodos de programação dos apoios comunitários a Portugal, no quadro da Política de Coesão da União Europeia. Considerando que esta matéria se reveste de particular importância para os objetivos traçados para os POR do Continente e para o QREN no seu todo, a mesma foi alvo de especial atenção por parte dos órgãos de governação do QREN, reconhecendo-se nas contratualizações o papel de instrumentos para o desenvolvimento regional.

No âmbito da contratualização, foi conferida aos municípios uma participação mais ativa na gestão dos apoios a conceder através do QREN à intervenção pública de nível local e na definição de estratégias integradas de desenvolvimento de carácter

---

<sup>4</sup> As associações de municípios podem ser de dois tipos: de fins múltiplos; de fins específicos. As associações de municípios de fins múltiplos, denominadas Comunidades Intermunicipais (CIM), são pessoas coletivas de direito público constituídas por municípios que correspondam a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas de nível III e adotam o nome destas. Os municípios da Grande Lisboa e da Península de Setúbal integram a área metropolitana de Lisboa e os municípios do Grande Porto e de Entre -Douro e Vouga integram a área metropolitana do Porto, as quais são reguladas por diploma próprio. As associações de municípios de fins específicos são pessoas coletivas de direito privado criadas para a realização em comum de interesses específicos dos municípios que as integram, na defesa de interesses coletivos de natureza sectorial, regional ou local.

supramunicipal justificadoras desses mesmos apoios. Apelou-se à cooperação interinstitucional entre administração central e local e também entre entidades da administração local, assegurando a escala essencial à eficácia e eficiência das estratégias de desenvolvimento traçadas para esses territórios.

A contratualização realizada em Portugal ao abrigo do QREN surgiu com o objetivo de melhorar a implementação e execução dos fundos no território nacional e seguiu orientações específicas. O processo da contratualização que tinha sido iniciado no QCA III foi delineado, ao longo do tempo, essencialmente por duas leis<sup>5</sup>:

- Lei nº 10 e 11/2003, que estabeleceu o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos;
- Decreto-Lei nº 312/2007 sobre o Desenvolvimento dos Programas Territoriais de Desenvolvimento (PTD) e que definiu o papel da contratualização na governação do QREN;

Após o Decreto-Lei nº 312/2007, que definiu o desenvolvimento de Programas Territoriais de Desenvolvimento (PTD), em 2008, a deliberação da Comissão Ministerial de Coordenação (CMC) dos Programas Operacionais Regionais (POR) definiu as orientações para a contratualização. Esta opção estratégica para os POR procurou garantir:

---

<sup>5</sup> Em fase posterior da implementação do QREN, foi ainda publicada a Lei nº 75/2013 que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. Este diploma não teve implicações relevantes na concretização dos contratos relativos às subvenções globais.

- A participação ativa e com escala dos municípios na concretização dos objetivos estratégicos e programáticos estabelecidos no QREN;
- Uma abordagem integrada das intervenções de desenvolvimento territorial, apelando à cooperação entre municípios enquanto atores chave do processo de desenvolvimento;
- Uma dimensão supramunicipal, não só das intervenções mas de uma lógica de planeamento harmonizado em termos de estratégia, prioridades e objetivos não conflituais (que reduzem o risco da anulação mútua dos efeitos dos investimentos executados);
- Um quadro financeiro plurianual estável de investimentos municipais;
- Consolidação de uma malha institucional sub-regional.

A referida deliberação estabeleceu ainda que a celebração dos contratos implicava o cumprimento de determinados requisitos.

Assim, tendo por base a definição do enquadramento legal para esta contratualização e as orientações da CMC dos POR acima referidas, todas as associações de municípios desenvolveram os seus PTD e submeteram-nos às AG dos POR no primeiro semestre de 2008. Contudo, o enquadramento legal para o funcionamento destas associações de municípios apenas ficou finalizado em agosto de 2008, com a Lei n.º 45/2008 de 27 de agosto, a qual estabeleceu o regime jurídico do associativismo municipal. Esta lei adotou uma geografia específica para o associativismo municipal que se baseou nas NUTS III atualmente em vigor (DL n.º 68/2008, de 14 de abril)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Mais recentemente, a lei n.º 75/2013 veio redefinir as NUTS III, reduzindo para 23 o número de Comunidades Intermunicipais.

A contratualização com as CIM no âmbito dos POR constituiu uma opção estratégica no QREN que procurou garantir a participação ativa e com escala dos municípios na concretização dos objetivos estratégicos e programáticos estabelecidos. Esta abordagem integrada de desenvolvimento territorial apelou à cooperação entre municípios numa dimensão supramunicipal.

Em Dezembro de 2008 foram aprovadas as contratualizações. Só foram alvo de contratualização com delegação de competências e atribuição de subvenção global as regiões pertencentes ao Objetivo Convergência do Continente: Norte, Centro e Alentejo. A contratualização cobriu um total de 19 tipologias de investimento, 9 no PO Norte, 17 no PO Centro e 15 no PO Alentejo. Realizaram-se 22 contratos que cobriram todo o território das regiões de convergência (1.401 milhões de euros de FEDER, 27% da dotação dos PO Norte, Centro e Alentejo). No Norte, foram realizados contratos no valor de 676 milhões de euros, o que correspondeu a 25% da dotação do PO. No Centro, o valor das contratualizações atingiu os 469 milhões de euros, 28% da dotação do PO, e no Alentejo, os contratos fixaram-se em 256 milhões de euros, 29% da dotação do PO.

Contudo, as dificuldades de execução das tipologias enquadradas nestes contratos, no quadro mais global das dificuldades de execução dos investimentos municipais cofinanciados pelo QREN, justificaram a celebração de dois memorandos entre o governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). Estas iniciativas procuraram colmatar alguns constrangimentos na concretização do investimento municipal cofinanciado pelo QREN e vieram contribuir fortemente para o aumento dos ritmos de execução dos investimentos municipais integrados nas contratualizações.

Em Março de 2010 surgiu o 1º memorando de entendimento celebrado entre o governo e a ANMP, o qual incluía um plano de 18 iniciativas para promover a execução dos investimentos de iniciativa municipal. Foi reconhecida a importância do investimento público para a recuperação económica em período de crise acentuada e procurou-se também responder à falta de condições para que as CIM pudessem exercer a totalidade das competências delegadas (nomeadamente por não disporem de um sistema de gestão e controlo). Em fevereiro de 2011 foi concertado o 2º Memorando entre o governo e a ANMP, o qual adotou, à semelhança do primeiro, iniciativas para agilizar a execução das subvenções globais de modo a corresponder às metas do governo para a recuperação do atraso de execução do QREN pela via do investimento público. As iniciativas mais relevantes incluídas nestes memorandos podem ser consultadas no Relatório Anual do QREN V 2012. Em 2012 foi concretizado o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), com um âmbito mais vasto mas que incluía um compromisso de descativação de verbas por parte dos municípios de operações com menor capacidade de execução visando a canalização das verbas libertadas para projetos para os quais se demonstrasse maior celeridade de concretização.

### **3.1. Dinâmicas de implementação do QREN nas regiões**

A avaliação da afetação regional dos recursos disponibilizados pelos fundos do QREN (FEDER, FSE e Fundo de Coesão) constitui um importante elemento de análise da territorialização das intervenções apoiadas pelo QREN. Devem, no entanto, ser considerados dois aspetos: o primeiro é o facto de Portugal não deter total autonomia

de decisão sobre esta matéria, em virtude das restrições que decorrem do princípio da não transferência de verbas entre regiões integradas em diferentes objetivos da Política de Coesão, o segundo é o facto das intervenções apoiadas pelo QREN se concretizarem, em muitas situações, em articulação ou a par de outras intervenções, com fontes de financiamento de cariz nacional.

No final do primeiro trimestre de 2014, mais de 90% dos fundos estruturais aprovados e executados concentravam-se nas regiões do objetivo Convergência (Norte, Centro, Alentejo, R. A. dos Açores), assumindo as restantes regiões uma expressão pouco significativa.

A Figura I, em Anexo, ilustra a distribuição regional dos fundos executados até ao final de março de 2014. Conforme se constata, o Norte apresenta a maior proporção de fundo executado no global do QREN, 41%. Segue-se a região Centro, com 27%, e o Alentejo, com 13%. Lisboa apresenta uma proporção de fundo executado de apenas 4%, e o Algarve de 1%. Nas regiões autónomas, o fundo executado pelos Açores representa 7% do total do QREN e a Madeira de 3%.

### **3.2. Balanço da execução da contratualização no QREN**

Os memorandos assinados entre o Governo e a ANMP vieram contribuir fortemente para o aumento dos ritmos de execução dos investimentos municipais integrados nas contratualizações. A taxa de execução dos 22 contratos passou de 60% em 2011 para 82% em 2012, apresentando as CIM, no final de 2012, níveis de execução superiores aos registados no QREN (58%) e no FEDER (56%). No entanto, a análise das taxas de compromisso e de execução por CIM, aponta para a existência de grandes

disparidades entre as diversas associações de municípios, sobretudo em termos de níveis de execução (desde o máximo de 129% no Médio Tejo Pinhal Interior Sul, até ao mínimo de 47% no Baixo Alentejo). O diferencial médio entre níveis de compromisso e de execução nas CIM reduziu bastante, de 48 pontos percentuais (p.p.) em 2011 para 24 p.p. em 2012, sendo já inferior à média QREN, 34 p.p., e à média FEDER, 41 p.p.

A Figura II (em Anexo) ilustra o peso das aprovações das CIM nos PO Regionais do Continente, até final de 2012. Como é possível constatar, as CIM lideraram o peso das aprovações nos PO das regiões de Convergência (Norte, Centro e Alentejo).

Analisando o POR Centro, o Quadro I, em Anexo, exhibe a subvenção global celebrada com as CIM da região Centro (tendo em conta a nova designação e reorganização das CIM introduzida pela Lei nº 75/2013). Conforme se observa, as taxas de execução da contratualização ultrapassaram os 80% em todas as CIM à data de 31 de Dezembro de 2013. Seria relevante comparar estas taxas de execução com as taxas de execução totais do PO, no entanto, apenas é possível comparar valores totais dado que no QREN os fundos não foram distribuídos pelas unidades territoriais das CIM mas sim por Eixos Prioritários, o que impossibilita a realização de uma comparação das taxas de execução por CIM. Da análise dos quadros apresentados em Anexo, retira-se que a contratualização com as CIM foi relevante para a execução dos fundos. A taxa de execução das CIM a 31 de dezembro foi de 87,3%, face à taxa de execução total do PO que se situou nos 70,2% (Quadro II). Estes valores permitem concluir o forte contributo que a execução da contratualização teve na região Centro para a execução global do FEDER, uma vez que as CIM apresentaram uma taxa média de execução significativamente mais elevada que o próprio Programa. De acordo com a “Avaliação

da Operacionalização do Mais Centro – Programa Operacional Regional do Centro no Contexto da Estratégia do QREN no período 2007-2008”, conclui-se, portanto, que a delegação de competências nas CIM foi uma prática que contribuiu para a eficácia e a eficiência da gestão do POR nas tipologias apoiadas.

Passando para a análise do PO Norte, os resultados não diferem significativamente dos registados no PO Centro. Da análise dos Quadros III e IV (em Anexo), conclui-se que o valor da taxa de execução da contratualização (74,9%) é bastante superior ao valor de execução do Programa (52,3%). A vertente contratualizada do Eixo 4 destaca-se dos restantes eixos (79,3%) uma vez que assume valores claramente acima da média do Programa. Tal pode ser justificado pela inserção da tipologia Requalificação da Rede Escolar EB1 neste eixo (reforço dos Centros Escolares introduzido pelo 1º Memorando) e pela aposta política que foi feita neste segmento educativo e, ainda, devido à deslocalização da tipologia Ciclo Urbano da Água (CUA) do Eixo 3 para o Eixo 4 em resultado da Reprogramação Estratégica do Programa.

No âmbito do processo de contratualização com as CIM, no POR Norte foram abrangidos projetos de acolhimento empresarial inspirados em modelos de desenvolvimento económico de proximidade para territórios predominantemente rurais, no entanto, os mesmos não constituíram a âncora da política preconizada.

O caso do PO Alentejo apresenta-se nos Quadros V e VI em Anexo. Os contratos de delegação de competências com subvenção global celebrados com as cinco CIM do Alentejo atribuíram a estas entidades um montante de 255,9 M€, o que representou, aproximadamente, 30% da dotação FEDER do programa operacional do Alentejo.

A análise das taxas de execução deste programa regional aponta no mesmo sentido dos programas operacionais já analisados, isto é, os valores de execução da contratualização foram superiores (49,6%) aos valores de execução do PO (42,1%).

No caso particular do Alentejo, a importância atribuída à contratualização com as Associações de Municípios está diretamente relacionada com a dimensão do envelope financeiro atribuído às subvenções globais (quase 1/3 do montante FEDER programado), conferindo-lhe, deste modo, um contributo crítico para o bom desempenho do Programa. No entanto, é consensual que este processo não foi capaz de produzir ganhos de eficácia e, sobretudo, de eficiência para a gestão do POR Alentejo, aspeto que está relacionado com a necessidade de melhorar a capacitação técnica e institucional das Associações de Municípios.

Fazendo um balanço global do processo de contratualização no QREN, no final do primeiro semestre de 2014, as operações associadas a entidades da esfera municipal<sup>7</sup> representavam 20% do universo do QREN em fundo aprovado e em execução. Os valores aprovados e executados das contratualizações representavam 28% e 33% da esfera municipal e 5% e 10% do total do QREN, respetivamente. Este facto reflete que uma grande fatia dos apoios dirigidos a entidades da esfera municipal se encontrava fora do âmbito dos contratos assinados com as CIM/AM, tendo estes um peso

---

<sup>7</sup> Delimitação das operações promovidas por entidades da esfera municipal:

Na esfera municipal incluem-se municípios, associações de municípios, empresas municipais, freguesias, instituições sem fins lucrativos (ISFL).

Dado existir alguma dificuldade em definir e obter uma classificação precisa da esfera municipal na identificação das operações a partir dos dados disponíveis, aplicou-se uma metodologia de classificação das operações para inferir da sua inclusão na lista agora apresentada. Para selecionar este subconjunto, tomou-se em consideração:

- para a classificação enquanto Administração Local:
  - designação do promotor no que respeita a municípios, freguesias, associações de municípios e associações de freguesias;
  - empresas municipais cuja principal fonte de financiamento é o orçamento das respetivas autarquias;
  - outras entidades participadas maioritariamente por autarquias ou cuja representação nos respetivos órgãos de decisão é maioritariamente de autarquias;
- para a classificação enquanto Setor Empresarial Local:
  - empresas municipais cuja principal fonte de financiamento são receitas próprias.

reduzido no global do QREN (Figura V em Anexo). Contudo, as entidades da esfera municipal refletem uma dinâmica de execução das operações superior à média do QREN, o que é constatado através das taxas de realização (Figura IV em Anexo), que se situavam em 77% neste grupo de entidades no final do primeiro semestre, enquanto no universo QREN tocavam os 73%. Ainda assim, as operações enquadradas nas contratualizações, com níveis de realização de 90%, apresentavam dinâmicas superiores às da esfera municipal no seu conjunto, enquanto as operações da esfera municipal fora das contratualizações registaram uma taxa de realização de 72%.

No final do primeiro semestre de 2014, mais de 3/4 dos montantes aprovados e executados com operações enquadradas nas contratualizações estavam concentrados nos domínios de intervenção da rede escolar e das acessibilidades e mobilidade (Figura V em Anexo). Predominou o domínio da rede escolar que envolveu metade das verbas aprovadas e executadas no âmbito das contratualizações, enquanto o domínio das acessibilidades e mobilidade envolveu 1/4 desses valores.

Estes foram os dois únicos domínios de intervenção em que a maior fatia dos fundos aprovados e executados foi abrangida pelas contratualizações. Em todos os outros domínios previstos nos contratos celebrados entre as CIM/AM e as autoridades de gestão dos programas operacionais das regiões convergência do continente, os montantes das operações com enquadramento estratégico nos programas de ação que suportam as contratualizações não excederam 40% dos fundos aprovados para esses domínios, sendo bastantes reduzidos no domínio do Ambiente.

Apresentam-se, de seguida, os domínios de intervenção com maior valor de fundo comprometido na esfera municipal:

- Rede escolar com 1.113 M€ de fundo aprovado e uma execução de 929 M€, dos quais as operações abrangidas pelas contratualizações representam 57% e 63%, respetivamente;
- Ambiente com 703 M€ de fundo aprovado e uma execução de 500 M€, dos quais as operações abrangidas pelas contratualizações representam 8% e 11%, respetivamente;
- Política de Cidades com 712 M€ de fundo aprovado e uma execução de 571 M€, domínio que não está abrangido pelas contratualizações;
- Acessibilidades e Mobilidade com 473 M€ de fundo aprovado e uma execução de 382 M€, dos quais as operações abrangidas pelas contratualizações representam 64% e 73%, respetivamente;
- Equipamentos para a Coesão com 380 M€ de fundo aprovado e uma execução de 289 M€, dos quais as operações abrangidas pelas contratualizações representam 30% e 33%, respetivamente.

O nível de aprovações de operações no âmbito das contratualizações praticamente estagnou desde meados de 2011, quando o valor das aprovações se aproximou do valor total das subvenções (1.401 milhões de euros). Isto pode em parte justificar as taxas de realização superiores às das restantes operações da esfera municipal, na medida em que as aprovações neste conjunto de entidades se processaram fora dos termos das contratualizações a partir de junho de 2011.

### 3.3. Lições da experiência sobre a contratualização no QREN

Para melhor investigar o instrumento da contratualização, foram conduzidas entrevistas a alguns profissionais que estiveram envolvidos no processo de contratualização no âmbito do QREN, com vista a obter uma perspectiva mais informal e interna sobre este processo. Para tal, foram entrevistados membros da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (Documentos do Guião de entrevista e Entrevistados em Anexo).

Relativamente ao processo de contratualização no âmbito do QREN, o mesmo foi considerado importante na medida em que foi mais um passo no processo de consolidação de uma malha sub-regional e obrigou a que se olhasse para os equipamentos coletivos numa ótica de rede. Quanto ao mecanismo de gestão e controlo, os entrevistados declaram que ocorreu um “acidente de percurso”, dado que o sistema dos fundos foi sujeito a um grande escrutínio pelas autoridades públicas. *“As CIM não passaram no teste do sistema de gestão e controlo, o que conduziu a um bloqueio financeiro e levou à avocação das competências delegadas às Autoridades de Gestão dos PO”.*

Quando questionados sobre as áreas de intervenção que consideravam passíveis de serem objeto de contratualização e as áreas que não deveriam ser consideradas, as respostas foram convergentes. *“Considerando a contratualização como o processo de delegação de competência exclusivamente entre as AG dos POR e as CIM (...), deveriam poder ser objeto de contratualização todas as tipologias em que os municípios e/ou outras entidades municipais ou intermunicipais sejam beneficiários (...)”.*

Relativamente à adequação dos atores com os quais se fez a contratualização no âmbito do QREN, foi referido que *“no momento em que se iniciou o processo (...), penso que seria difícil ter ido mais além. Havia que consolidar processos de cooperação e de confiança entre entidades os atores municipais que permitissem criar raízes para o futuro envolvimento de outras entidades. A contratualização no QREN permitiu criar, nuns casos mais bem-sucedida que noutros, um capital de confiança e uma prática de gestão de fundos e de redes de equipamentos numa escala superior à tradicional, ou seja numa escala supramunicipal (...)”*. Sobre a importância da contratualização no contexto de implementação dos fundos no QREN, as respostas foram positivas. Os entrevistados referiram que *“a contratualização permitiu criar uma nova visão (estratégica) na aplicação e gestão dos fundos, ganhando escala de intervenção e permitindo alargar o âmbito das intervenções e a articulação em rede de alguns serviços. (...)”*.

Quanto às áreas em que não funcionou, *“a contratualização tinha por base os Programas Territoriais de Desenvolvimento (PTD), que tinham uma natureza global. Ao se restringir a contratualização apenas à componente municipal e/ou intermunicipal, o PTD para o território em causa ficou desde logo amputado de partes mais ou menos significativas da sua estratégia. Alguma dualidade na apreciação e reconhecimento dos PTD (ora focada na componente estratégica, ora na lista de projetos apresentada). Dificuldades iniciais nos processos de “compliance” de gestão dos fundos por falta de capacitação das estruturas das CIM”*.

Sobre a eficácia dos mecanismos de controlo da contratualização e as suas alternativas, os entrevistados consideram que até ao primeiro memorando entre o

Governo e a ANMP os mecanismos de controlo foram eficazes. Quando pedida uma análise crítica do processo de contratualização e quais as alterações ao processo para o tornar mais eficaz, foi sugerida a importância do alargamento do conjunto de entidades envolvidas.

Os entrevistados defendem igualmente que se devem simplificar os contratos e reduzir as tipologias em cada um dos mesmos. Foi igualmente sugerida pelos entrevistados a necessidade de *“avaliar se os montantes dos envelopes financeiros para esta modalidade de intervenção são os adequados para a produção dos objetivos que se propõem atingir, privilegiar na análise, seleção e reconhecimento, o carácter estratégico, as prioridades, os objetivos e as metas que se pretendem atingir em vez de se privilegiar a lista de projetos a financiar”*. Foi unânime que a contratualização consagrou-se como um processo de equilíbrio entre a lógica da política pública e a política em si mesma.

## Capítulo 4: Análise das propostas de contratualização para o futuro – Portugal 2020

### 4.1. Perspetivas para a contratualização no Portugal 2020

O Acordo de Parceria (AP) estabelecido entre Portugal e a Comissão Europeia define como instrumentos de contratualização para o período de programação 2014-2020 (Portugal 2020), os Investimentos Territoriais Integrados (ITI) e o Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), sendo que apenas os ITI assumem a lógica de contratualização experienciada no QREN. Estes instrumentos de governação multinível

têm por base a delegação de competências e a atribuição de uma subvenção destinada a apoiar determinadas tipologias (no caso dos ITI), tal como sucedeu no anterior ciclo de programação. Existe ainda o instrumento das Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS), um formato específico dos ITI. A lógica da contratualização prevista no Acordo de Parceria encontra-se mais detalhada no Portugal 2020 – Acordo de Parceria 2014-2020.

### Investimentos Territoriais Integrados

Serão implementados em todo o território do Continente, ao nível de NUTS III (ou agrupamentos de NUTS III contíguas), Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT), recorrendo ao instrumento regulamentar dos Investimentos Territoriais Integrados (ITI), que deverão abranger as intervenções das entidades municipais e intermunicipais<sup>8</sup>. Os PDCT poderão ser financiados pelo FEDER, FSE, Fundo de Coesão e FEADER e, incluir subsídios reembolsáveis e não reembolsáveis, bem como ser articulados com outros instrumentos financeiros.

Será dada relevância à reorganização da oferta dos serviços públicos e coletivos e ao aumento da qualidade de prestação desses mesmos serviços ou dos serviços prestados diretamente pelas entidades municipais e intermunicipais. As entidades gestoras de cada ITI assumem a responsabilidade da avaliação das candidaturas bem como da sua pertinência para a concretização do Plano de Ação. Para além disto, poderão ainda ser

---

<sup>8</sup> Podendo conter a participação de outros copromotores associados, desde que estes manifestem acordo explícito para tal na fase de apresentação e aprovação.

delegadas pelas AG dos PO algumas funções de acompanhamento da execução das operações.

A Agência, IP e as AG dos PO financiadores são responsáveis por assegurar a não duplicação de elegibilidades entre Abordagens Integradas de Desenvolvimento Territorial (AIDT) incidentes nos mesmos territórios, bem como a impossibilidade de uma mesma tipologia de intervenção promovida pelo mesmo promotor ser elegível simultaneamente dentro e fora do Pacto para o Desenvolvimento e a Coesão Territorial. As autoridades nacionais admitem a possibilidade de concretizar ITI noutras configurações territoriais (que não as NUTS III ou agrupamentos contíguos de NUTS III), dirigidas a operações em domínios limitados e selecionados.

#### Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável

Serão também implementadas Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentado (AIDUS), as quais se destinam a prosseguir estratégias de Desenvolvimento Sustentável tendo em consideração a relevância dos sistemas urbanos na dinamização do crescimento e do emprego, da competitividade e da inovação, e também da sustentabilidade e promoção da qualidade de vida. Em termos estratégicos, as AIDUS são os ITI que correspondem à concretização dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Com as AIDUS pretende-se estruturar operações enquadradas em estratégias de desenvolvimento urbano. As particularidades dessas estratégias e das AIDUS justificam a concentração dos investimentos numa dupla perspetiva: o reforço do papel das Áreas Metropolitanas na estruturação do sistema urbano e, a promoção da

regeneração e revitalização urbana focalizada nos centros urbanos que estruturam o sistema urbano nacional e servem de interface na articulação urbano-rural. As AIDUS serão ainda operacionalizadas através de um eixo autónomo nos POR do Norte, Centro, Lisboa e Alentejo que inclui as componentes de regeneração e revitalização urbana em centros urbanos de nível superior do PNPOT/PROT.

As entidades responsáveis pela implementação das AIDUS serão as Autoridades Urbanas, mais especificamente: as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, no caso da implementação dos respetivos PDCT e, os Municípios que dinamizam e implementam os planos de ação de regeneração e revitalização urbana que venham a ser apoiados no âmbito dos eixos prioritários dos PO Norte, Centro e Alentejo.

Em síntese, a concretização das AIDUS será executada pelos ITI das duas Áreas Metropolitanas, complementadas pelos eixos autónomos dos POR do Continente na sua componente de operações de valorização da estruturação urbana dos territórios de incidência e de promoção da atratividade e da competitividade das cidades, através de operações destinadas à melhoria do ambiente urbano e da revitalização das cidades e de operações de reabilitação e regeneração física, económica e social das comunidades e das zonas urbanas desfavorecidas, sempre que implementadas em centros urbanos de nível superior.

## **4.2. A contratualização no AP: o mesmo ponto de partida, resultados diferentes?**

A implementação da programação do QREN não potenciou totalmente a territorialização de políticas públicas, com vista a responder a problemáticas específicas regionais e locais. No período 2007-2013 tal não foi plenamente alcançado porque os regulamentos contratualizados não previam especificidades regionais, tendo-se adotado em Portugal abordagens comuns para todo o território em termos de regulação operacional dos apoios. No âmbito do Portugal 2020, este aspeto ainda está neste momento em aberto, uma vez que os regulamentos específicos para o período de programação 2014-2020 ainda não foram publicados, podendo estes envolver maior ou menor abertura a adaptações dos apoios em função da incidência territorial dos investimentos.

As estratégias de desenvolvimento territorial elencadas através dos PTD, para efeito da aplicação dos mecanismos de contratualização com subvenção global, acabaram por não corresponder a referenciais territoriais estratégicos de âmbito sub-regional, a partir do momento em que a execução dos fundos passou a imperar sobre as lógicas da racionalidade e seletividade dos investimentos. Este aspeto, de central importância na eficiência da aplicação dos apoios através dos fundos comunitários, implicará um compromisso reforçado entre as partes envolvidas nos termos dos contratos de subvenção global futuros, de modo a ancorar as decisões de financiamento público às estratégias definidas nos PTD. Neste momento ainda não foram definidos os termos dos contratos de subvenção global, dado que ainda está a decorrer a negociação dos

PO com a CE. Estamos a montante da definição dos regulamentos específicos e das tipologias de investimento concretas a apoiar, não sendo com os elementos atuais possível aferir sobre a alteração da lógica de implementação referida para as subvenções globais.

Se por um lado o processo de avaliação das candidaturas se constituiu como uma mera verificação dos aspetos formais das mesmas, não garantindo a verificação do mérito dos investimentos, por outro lado, em determinadas tipologias de investimento, tal facto acabou por não se demonstrar um elemento chave para justificar os apoios concedidos. A lógica concursal, que implica uma comparação do mérito dos investimentos, para operações promovidas por atores da esfera municipal acabou por não se demonstrar a melhor solução em algumas áreas, nas quais os investimentos estavam à partida justificados no quadro de políticas nacionais setoriais, como foi o caso da rede escolar, equipamentos sociais e redes de abastecimento de água e tratamento de resíduos. Nestes casos, o primado da concorrência entre projetos candidatos a financiamento através dos fundos não faz tanto sentido quando, à partida, esses projetos estão já elencados pelo Estado como necessários e enquadrados em lógicas supramunicipais e suprarregionais, de interesse público à escala nacional. Para o próximo período de programação 2014 a 2020 está em aberto a possibilidade de poderem ser adotadas soluções mais ajustadas ponderando um de três procedimentos para apresentação de candidaturas a financiamento: períodos em contínuo, através de concursos, ou, através de convites dirigidos a algumas entidades. A pressão de apresentação de resultados de execução de curto prazo pelas autoridades nacionais perante a opinião pública e a necessidade do cumprimento de

metas de execução intercalares que garantissem a não redução das dotações programadas nos PO<sup>9</sup>, levaram a que algumas das premissas delineadas inicialmente para a seleção das operações a apoiar fossem abandonadas. A implementação dos memorandos de entendimento entre o Governo e a ANMP teve neste processo um papel central. Estas alterações decorreram de opções políticas que são difíceis de antecipar, embora a lógica da execução tenha vindo a exercer sobre os decisores políticos grande pressão para garantir a não perda de fundos por falta de execução. Este aspeto é auxiliado pelas regras europeias de implementação dos fundos, que em certa medida suportam a lógica da “celeridade” sobre a lógica da eficiência da sua implementação.

Uma das justificações avançadas, em resposta à crise que se instalou a partir de 2008, esteve associada ao imperativo de garantir a compensação da quebra da atividade privada através do investimento público, com vista ao relançamento do crescimento económico e à criação de emprego. Para isso, deveria contribuir a antecipação dos investimentos municipais em domínios de intervenção do QREN considerados prioritários, como são o caso da rede escolar e do ciclo urbano da água.

Em termos de resultados verificáveis, é agora possível, em final de ciclo de programação, constatar que a maioria dos apoios dirigidos a entidades da esfera municipal se encontrava fora do âmbito dos contratos assinados com as CIM/AM, logo também fora do espectro dos PTD como referenciais das subvenções associadas às contratualizações. Apenas 28% dos valores aprovados e 33% dos valores executados

---

<sup>9</sup> O Regulamento CE nº 1083/ 2006, alterado pelo Regulamento EU nº 539/2010, impõe metas de execução ao PO, sob penas de anulação automática de fundos e devolução à CE. Esta regra (N+3 ou N+2), conhecida como “regra da guilhotina”, obriga à certificação de despesa à CE, até 31.12.2014, do montante da dotação anual de 2008 a 2012, acrescido de 5/6 da dotação de 2007, deduzido do montante do pré-financiamento comunitário. Este é o 4º ano de aferição da meta.

em operações de entidades da esfera municipal estavam enquadrados na lógica das contratualizações.

A lógica de investimentos isolados sem enquadramento estratégico supramunicipal que imperou no QCAIII não foi, assim, totalmente ultrapassada no QREN, uma vez que a gestão das subvenções se processou a partir de envelopes com subdotações tacitamente e previamente definidas para cada um dos municípios, comprometendo desta forma a escala supramunicipal e a complementaridade dos investimentos a apoiar. Este aspeto, que resulta de uma cultura de funcionamento da administração fora de uma lógica de cooperação entre municípios deverá continuar a merecer atenção no âmbito das políticas públicas que auxiliem esses entendimentos, podendo, no futuro, critérios de seleção mais rigorosos do ponto de vista da complementaridade dos investimentos no território, acelerar esses processos de entendimento supramunicipal. Uma vez que este quadro de acesso aos apoios ainda não está definido, poderá ser um elemento a ter em atenção na elaboração dos futuros regulamentos específicos do Portugal 2020.

Apesar da intenção de adotar uma lógica integradora dos investimentos municipais numa lógica supramunicipal através das contratualizações, os PTD que lhes serviram de base não foram os únicos planos estratégicos em ação nos territórios por eles abrangidos. Outras estratégias de base territorial foram implementadas sem que se tenha conseguido uma articulação suficiente entre elas de modo a garantir a inexistência de redundâncias, sobreposições dos planos de ação ou contradições nas metas a atingir.

Os elementos previstos no Acordo de Parceria constituem um avanço nesta matéria em relação ao que se verificou no QREN, constatando-se uma preocupação em conciliar as várias estratégias de intervenção no sentido de garantir a racionalidade da aplicação dos fundos comunitários. Esta preocupação é patente ao procurar-se coerência do quadro global que envolve as várias estratégias de incidência territorial sub-regional, devidamente articuladas com a estratégia regional dinamizada pelas CCDR à escala regional e pelas associações de municípios à escala sub-regional.

## Conclusão

A contratualização surge como instrumento de governação para executar políticas públicas tendo por base a delegação de competências entre diferentes níveis de governo. Este instrumento de governação tem sido utilizado para promover um maior envolvimento dos atores locais e, também, para tentar potenciar uma maior cooperação e corresponsabilização entre os níveis de governação. A contratualização da gestão dos POR com Associações de Municípios, na forma de Comunidades Intermunicipais (CIM) ou Áreas Metropolitanas (AM), constituiu uma das inovações do modelo de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) em relação aos anteriores períodos de programação. Em Portugal, foram alvo de contratualização com delegação de competências e atribuição de subvenção global as regiões pertencentes ao Objetivo Convergência do Continente: Norte, Centro e Alentejo. Realizaram-se 22 contratos que cobriram todo o território das regiões de convergência (1.401 milhões de euros de FEDER, 27% da dotação dos PO Norte, Centro e Alentejo).

Contudo, as dificuldades de execução das tipologias enquadradas nestes contratos justificaram a celebração de dois memorandos entre o governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), os quais vieram contribuir fortemente para o aumento dos ritmos de execução dos investimentos municipais integrados nas contratualizações. Ainda assim, a análise das taxas de compromisso e de execução por CIM, aponta para a existência de grandes disparidades entre as diversas associações de municípios.

Conclui-se que a maioria dos apoios dirigidos a entidades da esfera municipal se encontrava fora do âmbito dos contratos assinados com as CIM/AM, tendo estes um peso reduzido no global do QREN. Contudo, as entidades da esfera municipal refletiram uma dinâmica de execução das operações superior à média do QREN. Verificou-se também que 3/4 dos montantes aprovados e executados com operações enquadradas nas contratualizações estavam concentrados nos domínios de intervenção da rede escolar e das acessibilidades e mobilidade. A opção de elencar as CIM como entidades com um papel central na implementação de políticas públicas à escala supramunicipal e sub-regional, enquanto interlocutores privilegiados no território, apesar de garantir a estabilidade dos termos das relações interinstitucionais no longo prazo, não elimina o facto de estas entidades serem indiretamente parte interessada nos processos de decisão em que participam. Por um lado, os municípios são financiadores e associados das CIM, com assento na assembleia intermunicipal e intervenção direta nos órgãos diretivos das mesmas, mas por outro lado, são beneficiários dos apoios nos quais as CIM detêm voz ativa no processo de decisão.

O processo de contratualização no âmbito do QREN foi considerado importante na medida em que representou mais um passo no processo de consolidação de uma malha sub-regional e obrigou a que se olhasse para os equipamentos coletivos numa ótica de rede. Quanto à análise das taxas de execução da contratualização no QREN, as mesmas foram superiores às taxas de execução dos PO em todas as regiões do objetivo de Convergência (Norte, Centro e Alentejo) alvo de delegação de competências e subvenção global. Posto isto, é permitido inferir que a contratualização foi um mecanismo positivo que contribuiu para o aumento da execução dos fundos estruturais comunitários (FEDER).

O Acordo de Parceria (AP) define como instrumentos de contratualização para o período de programação 2014-2020, os Investimentos Territoriais Integrados (ITI) e o Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), sendo que apenas os ITI assumem a lógica de contratualização experienciada no QREN.

Importa ter em consideração algumas lições da experiência que se retiram do QREN e que poderão ser alvo de atenção e melhoria para o Portugal 2020. Entre estas destacam-se:

- A implementação da programação do QREN não potenciou totalmente a territorialização de políticas públicas;
- A execução dos fundos passou a imperar sobre as lógicas da racionalidade e seletividade dos investimentos, a lógica da execução exerceu sobre os decisores políticos grande pressão para garantir a não perda de fundos por falta de execução;

- A maioria dos apoios dirigidos a entidades da esfera municipal encontrava-se fora do âmbito dos contratos assinados com as CIM/AM;
- Foram implementadas outras estratégias de base territorial sem que se tenha conseguido uma articulação suficiente entre elas de modo a garantir a inexistência de redundâncias, sobreposições dos planos de ação ou contradições nas metas a atingir;
- Arranque tardio do processo, o que dificultou maior coerência com PO e maior maturidade dos PTD;
- Inexistência de prática colaborativa e de experiência na gestão de fundos comunitários em muitas das CIM;
- Projetos municipais tenderam a prevalecer sobre a lógica de definição de objetivos e ações sub-regionais alinhadas com os eixos estratégicos;
- Assimetrias nos processos de negociação dos PTD nas diversas regiões;
- Dificuldade em ter uma abordagem integrada a toda a intervenção municipal, não obstante as interessantes iniciativas dos primeiros memorandos;
- Pressão da execução associada a uma deficiente maturidade de projetos estruturantes dos PTD originou desvirtuamento da estratégia;
- Memorandos transformaram contratos completos (transacionais) em contratos incompletos (relacionais), e, nalguns casos, não se cuidou da credibilização do processo de contratação;

Apesar dos ensinamentos recolhidos da primeira experiência em larga escala de contratualizações no universo municipal, não está neste momento garantido que alguns dos fatores que condicionaram melhores resultados em termos de alinhamento

estratégico com os PTD sejam colmatados no futuro. A fase de negociação dos PO em curso, ainda a montante dos termos definidos pela legislação que irá regular os apoios às tipologias de investimento elegíveis, não permite aferir que as opções estratégicas vinguem sobre a pressão da execução, ou que os termos dos contratos contrariem a municipalização das verbas definidas para as CIM ao nível das NUTS III, por exemplo.

Identificaram-se como limitações na realização deste trabalho, a falta de informação final sobre a lógica de contratualização no QREN, uma vez que o período de programação 2007-2013 ainda não se encontra totalmente encerrado. Sobre o atual período de programação 2014-2020, a lógica dos contratos entre vários níveis de governo ainda está a ser discutida (à presente data, os POR para o próximo período de programação ainda estão em fase de negociação com a CE), pelo que não é possível inferir sobre o seu formato final.

## Referências Bibliográficas

Avaliação Global da implementação do QREN 2007-2013 (2010). Relatório Final.

Avaliação da Operacionalização do Mais Centro (2011). *Programa Operacional Regional do Centro no Contexto da Estratégia do QREN no período 2007-2008*.

Avaliação da Operacionalização do Inalentejo no Contexto da Estratégia do QREN no período 2007-2013 (2010). Relatório Final.

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

Boletim Informativo QREN Nº 23 (2014). Indicadores Conjunturais de Monitorização, 31 de Março de 2014. Disponível em: [http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id\\_channel=15&id\\_page=41](http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_channel=15&id_page=41).

Comissão Europeia (2010). *Investing in Europe's Future* [Relatório], novembro 2010. 5º Relatório sobre a coesão económica, social e territorial. Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr\\_part1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_part1_en.pdf).

Charbit, C. (2011). *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*. OCDE Regional Development Working Papers, 2011/04. OCDE Publishing.

Charbit, C. e Michalun, M. (2009). Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government. OCDE Working Papers, Número 14. Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/mind-the-gaps-managing-mutual-dependence-in-relations-among-levels-of-government\\_221253707200#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/mind-the-gaps-managing-mutual-dependence-in-relations-among-levels-of-government_221253707200#page1).

Decreto-Lei Nº 74/2008 de 22 de Abril. Disponível em: <http://www.catalogo.angep.gov.pt/boDocumentos/getDocumentos/164>.

Instituto Nacional de Estatística. Dados estatísticos. Disponível em: [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_main](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main).

McVittie, E. & Swales, JK. (2007). *Constrained Discretion in UK Monetary and Regional Policy*. University of Plymouth Business School, Drake Circus, Plymouth. Department of Economics Fraser of Allander Institute, University of Strathclyde, Glasgow, and Centre for Public Policy for Regions.

Observatório do QREN (2010). *Abordagens Integradas de Base Territorial - Relatório Final*.

Observatório do QREN (2013). *A contratualização como expressão da governação multinível: as lições do QREN e os desafios 2014-2020*. Braga: 19º Congresso da APDR, 20 de junho 2013.

OCDE (2007). *Linking Regions and Central Governments. Contracts for Regional Development*.

OCDE (2009). *Governing Regional Development Policy. The Use of Performance Indicators*.

OECD (2011). *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance. Lessons from the Crisis*. OECD Publishing.

OCDE (2013). *Governança multinível para políticas de desenvolvimento regional mais eficazes*, 2013. Relatório Territorial da OCDE, Brasil 2013, Capítulo 2. OCDE Publishing. Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/relatorio-territorial-da-ocde-brasil\\_9789264189058-pt#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/relatorio-territorial-da-ocde-brasil_9789264189058-pt#page1).

Orientações para a contratualização com subvenção global entre as autoridades de gestão dos POR e as associações de municípios baseadas em NUTS III (2008). Deliberação aprovada em 19 de Março de 2008. Disponível em: <http://maiscentro.qren.pt/private/admin/ficheiros/uploads/ocontratualizacao.pdf>.

Pereira, P. (2008). *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias – Instituições Económicas, Políticas e Democracia*. Edições Almedina.

Pereira da Costa, L. (2014). *Regras para apresentação de trabalhos escritos no ISEG*. 2013/2014. Disponível em: <https://aquila4.iseg.ulisboa.pt/aquila/getFile.do?fileId=452866&method=getFile&ok=Sim>.

Portugal 2020 - Acordo de Parceria 2014-2020. Julho de 2014. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/1489775/20140730%20Acordo%20Parceria%20UE.pdf>.

Quadro de Referência Estratégico Nacional – Portugal 2007-2013. Observatório do QCA III, setembro de 2007. Disponível em: [http://www.qren.pt/np4/file/663/1\\_QREN\\_Quadro\\_de\\_Referencia\\_Estrategico.pdf](http://www.qren.pt/np4/file/663/1_QREN_Quadro_de_Referencia_Estrategico.pdf).

Relatório Anual do QREN V 2012. Comissão Técnica de Coordenação do QREN (2013). Disponível em: [http://www.qren.pt/np4/file/4086/RA\\_V\\_QREN\\_2012.pdf](http://www.qren.pt/np4/file/4086/RA_V_QREN_2012.pdf).

Relatório de Execução do Norte 2012. *ON2: O Novo Norte*. Programa Operacional Regional do Norte. Disponível em: <http://www.novonorte.qren.pt/pt/geral/documentacao/>.

Relatório de Execução Anual 2012. *INALENTEJO 2007.2013*. Programa Operacional Regional do Alentejo 2007-2013. Disponível em: [http://inalentejo.qren.pt/inalentejo\\_private/deposito/ca/54/relatorio.pdf](http://inalentejo.qren.pt/inalentejo_private/deposito/ca/54/relatorio.pdf).

Relatório Anual de Execução 2013. *Mais Centro*. Programa Operacional Regional do Centro. Disponível em: <http://www.maiscentro.qren.pt/index.php?acao=comum&id=67>.

Rodrigues, E. (2010). *Instituições e Políticas de Regulação*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

## Anexos

Quadro I – PO Centro: Subvenção global celebrada com as CIM: FEDER contratualizado, aprovado e validado e taxas execução e pagamento a 31.12.2013

Quadro II – PO Centro: Indicadores financeiros do programa a 31.12.2013

Quadro III – PO Norte: Programação financeira, aprovações e execução por Eixo

Prioritário até 31.12.12

Quadro IV – PO Norte: Taxa de execução da contratualização e do PO por eixo a 31.12.2012

Quadro V – PO Alentejo: Compromisso financeiro e taxa de execução a 31.12.2012

Quadro VI – PO Alentejo: Valores contratualizados no âmbito da Subvenção Global

Figura I – Distribuição regional dos fundos comunitários executados por Região a 31 de Março de 2014

Figura II – Peso das aprovações de entidades da esfera municipal, por tipologia de entidade

Figura III – Esfera Municipal no QREN (30.06.2014)

Figura IV – Evolução trimestral do compromisso e execução com operações da Esfera Municipal

Figura V – Compromisso e execução com operações da Esfera Municipal por domínio de intervenção e enquadramento em programas estratégicos (30.06.2014)

Documento I – Guião de Entrevista

Documento II - Entrevistados

Quadro I – PO Centro: Subvenção global celebrada com as CIM: FEDER contratualizado, aprovado e validado e taxas execução e pagamento a 31.12.2013

CIM	FEDER	Taxa de execução
	contratualizado (31 Dezembro 2013) (€)	contratualização (EX/CONTRAT.)
<b>Beira Baixa</b>	25.332.533,82	94,4%
<b>Beiras e Serra da Estrela</b>	60.694.918,01	91,1%
<b>Médio Tejo</b>	79.442.594,54	85,8%
<b>Oeste</b>	53.833.318,74	78,5%
<b>Região de Aveiro</b>	102.957.416,08	88,4%
<b>Região de Coimbra</b>	88.296.127,17	89,2%
<b>Região de Leiria</b>	53.238.943,17	89,8%
<b>Viseu Dão Lafões</b>	78.835.874,88	84,1%
<b>Total Contratualização</b>	<b>542.631.726,41</b>	<b>87,3%</b>

Quadro II – PO Centro: Indicadores financeiros do programa a 31.12.2013

Designação de Eixo	Programação financeira	Taxa de execução
Prioritário	2007-2013 (FEDER) (PR) (€)	(EX/PR)
<b>Eixo Prioritário 1</b>	718.000.000,00	52,4%
<b>Eixo Prioritário 2</b>	210.000.000,00	76,2%
<b>Eixo Prioritário 3</b>	724.000.000,00	87,5%
<b>Eixo Prioritário 4</b>	44.633.124,00	48,5%
<b>Total PO</b>	<b>1.696.633.124,00</b>	<b>70,2%</b>

Quadro III – PO Norte: Programação financeira, aprovações e execução por Eixo Prioritário até 31.12.12

Eixo Prioritário	Fundo Programado (PR) (mil €)	Fundo Executado (EX) (mil €)	Taxa de execução (EX/PR)
<b>Eixo 1</b>	962.002	353.880	36,8%
<b>Eixo 2</b>	230.407	84.919	39,9%
<b>Eixo 3</b>	260.814	158.496	60,8%
<b>Eixo 4</b>	1.133.513	762.572	67,3%
<b>Eixo 5</b>	51.635	33.257	44,4%
<b>FEDER</b>	2.661.645	1.393.124	52,3%
<b>Total PO</b>	2.661.645	1.393.124	<b>52,3%</b>

Quadro IV – PO Norte: Taxa de execução da contratualização e do PO por eixo a 31.12.2012

Eixo Prioritário	FEDER Programado (PR) (€)	Taxa de execução (EX/PR) (€)
<b>Eixo 1</b>	962.002.177	36,8%
<b>Contratualização</b>	44.719.557	31,0%
<b>Eixo 2</b>	230.406.824	36,9%
<b>Contratualização</b>	41.965.406	58,4%
<b>Eixo 3</b>	260.814.425	60,8%
<b>Contratualização</b>	2.426.572	45,6%
<b>Eixo 4</b>	1.133.512.510	67,3%
<b>Contratualização</b>	623.795.419	79,3%
<b>Eixo 5</b>	74.909.197	44,4%
<b>Total Contratualização</b>	712.906.954	<b>74,9%</b>
<b>Total PO</b>	2.661.654.133	<b>52,3%</b>

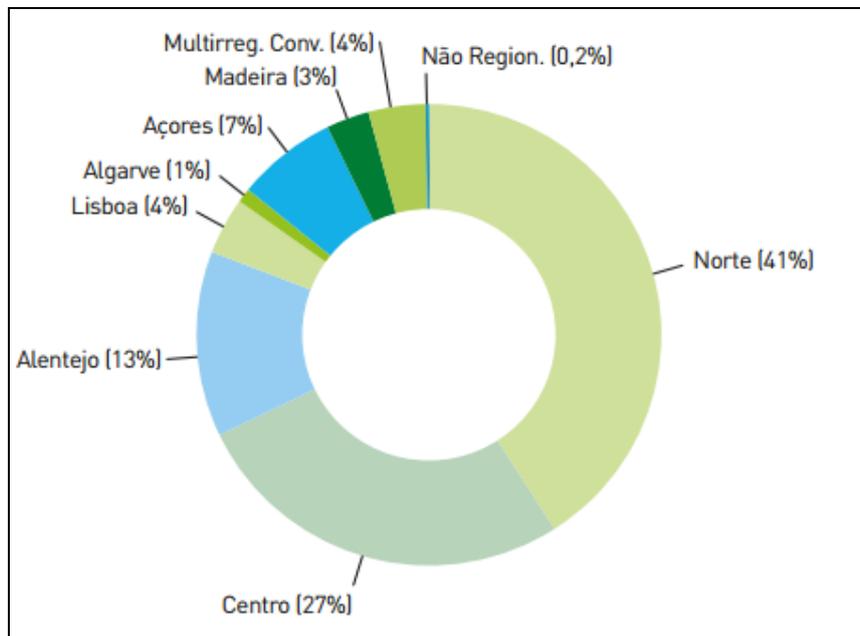
Quadro V – PO Alentejo: Compromisso financeiro e taxa de execução a 31.12.2012

	Fundo Programado	Fundo Executado	Taxa de execução
Eixo Prioritário	(PR) (€)	(EX) (€)	(EX/PR)
<b>Eixo 1</b>	318.130.622	102.731.496	32,3%
<b>Eixo 2</b>	112.327.074	58.009.310	51,6%
<b>Eixo 3</b>	400.076.282	189.196.980	47,3%
<b>Eixo 4</b>	23.400.000	9.552.303	40,8%
<b>Total PO</b>	<b>853.933.978</b>	<b>359.490.089</b>	<b>42,1%</b>

Quadro VI – PO Alentejo: Valores contratualizados no âmbito da Subvenção Global

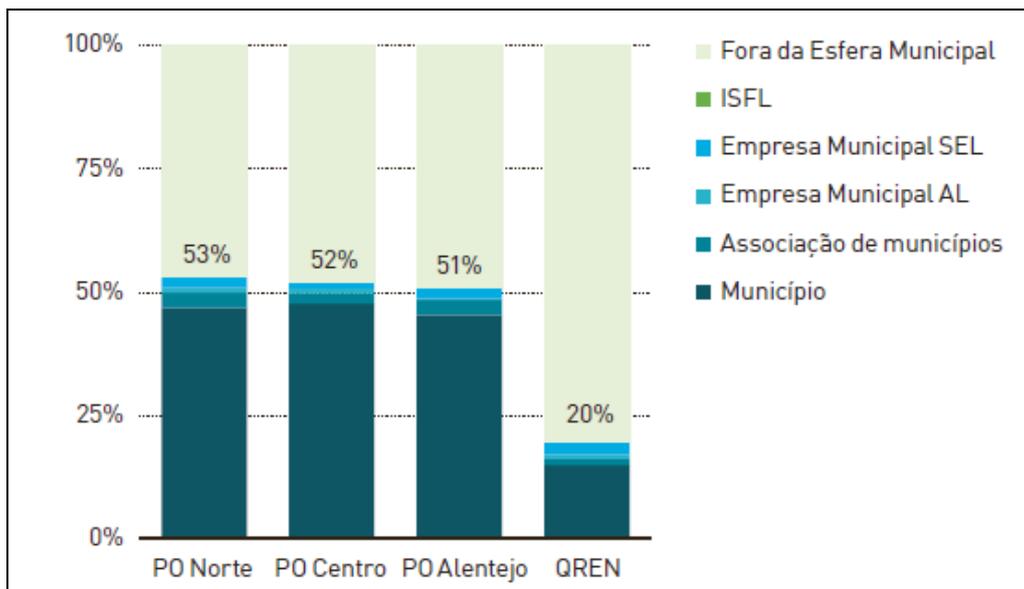
	FEDER		
CIM	Contratualizado	FEDER Executado	Taxa de execução
	(€)	(€)	(EX/CONTRAT.)
Lezíria do Tejo	72.000.000	39.239.023	54,5%
Alentejo Litoral	33.000.000	12.863.805	39,0%
Alto Alentejo	48.000.000	29.794.572	62,0%
Alentejo Central	58.000.000	22.874.288	39,4%
Baixo Alentejo	44.900.000	22.213.392	49,5%
<b>Subvenção Global</b>	<b>255.900.000</b>	<b>126.985.080</b>	<b>49,6%</b>

Figura I – Distribuição dos fundos comunitários executados por Região a 31 de Março de 2014



Fonte: Sistema de Monitorização QREN, Boletim Informativo 23.

Figura II – Peso das aprovações de entidades da esfera municipal, por tipologia de entidade



Fonte: Sistema de Monitorização QREN, Relatório Anual do QREN V 2012.

Figura III – Esfera Municipal no QREN (30.06.2014)

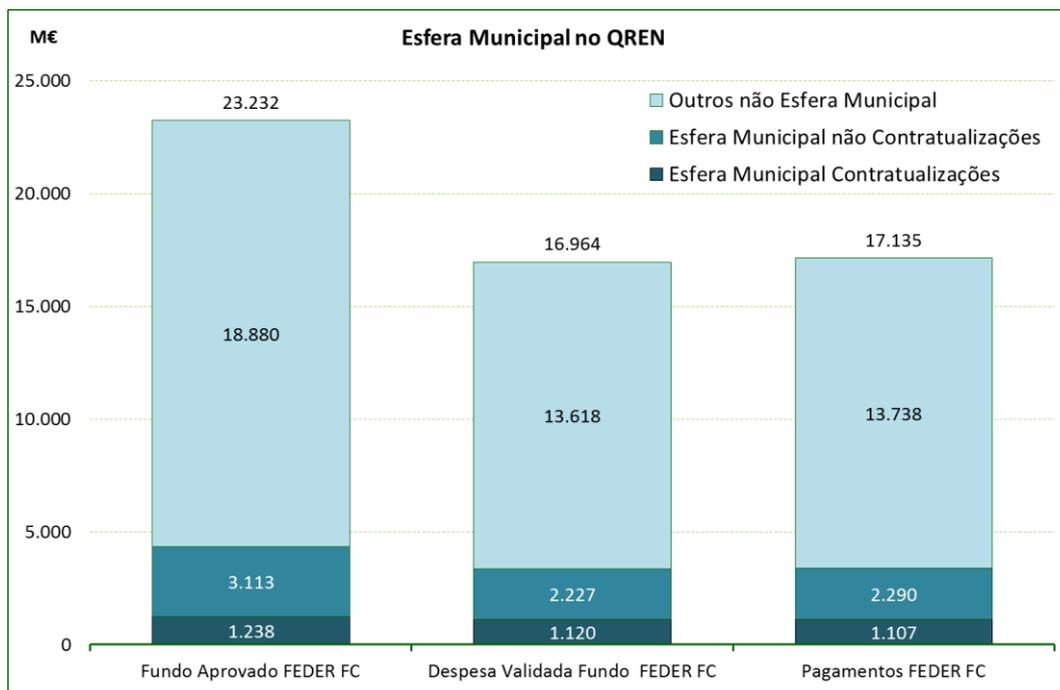


Figura IV - Evolução trimestral do compromisso e execução com operações da Esfera Municipal

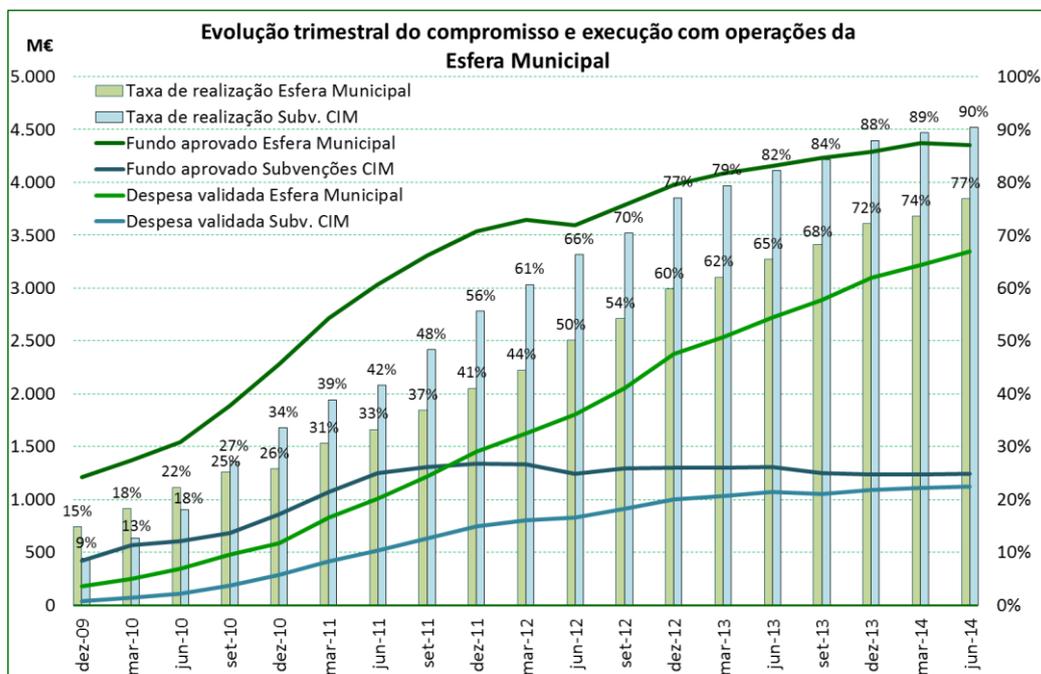
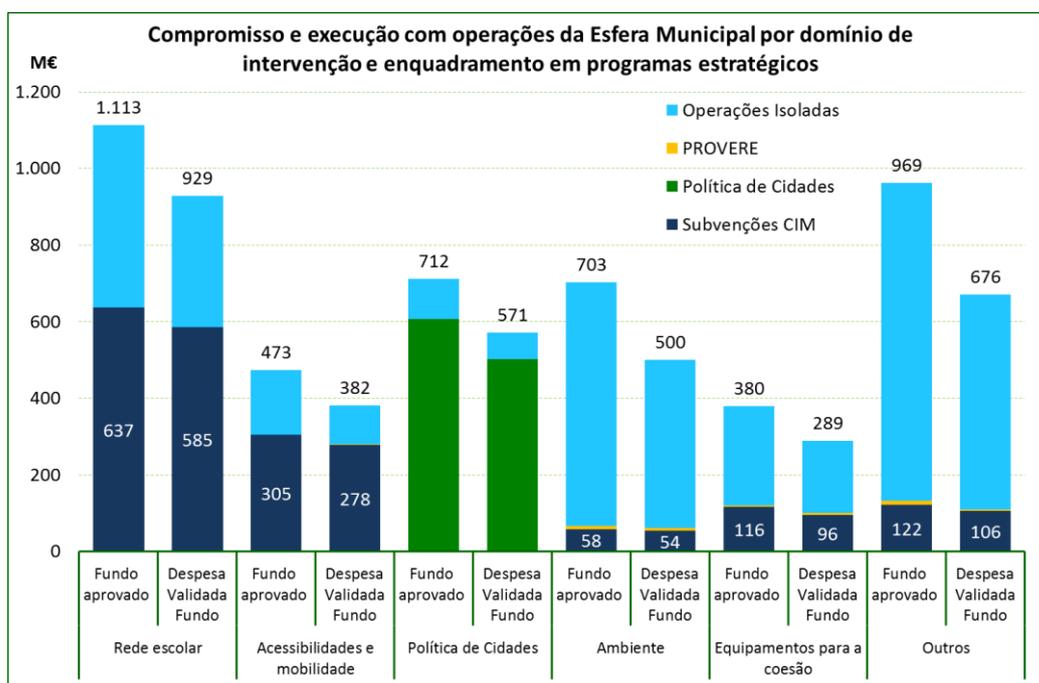


Figura V - Compromisso e execução com operações da Esfera Municipal por domínio de intervenção e enquadramento em programas estratégicos (30.06.2014)



Fonte: Sistema de Monitorização QREN, Relatório Anual do QREN V 2012.

Documento I – Guião de Entrevista



A CONTRATUALIZAÇÃO ENQUANTO INSTRUMENTO DE GOVERNAÇÃO MULTINÍVEL

ESTUDO DOS ACORDOS CELEBRADOS EM PORTUGAL AO ABRIGO DO QREN (2007-2013) E ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE CONTRATUALIZAÇÃO PARA O FUTURO NO ÂMBITO DO PORTUGAL 2020 (2014-2020)

**Guião de entrevista**

- 1) Esteve envolvido no processo de contratualização?

- 2) Quais as áreas de intervenção que considera passíveis de serem objeto de contratualização e quais as áreas que não devem ser consideradas?
- 3) Os atores com os quais se fez a contratualização são os mais adequados? Que outros poderiam ser considerados?
- 4) A contratualização foi importante no contexto de implementação dos fundos no QREN?
- 5) De que forma foi relevante?
- 6) Em que áreas teve mais sucesso a contratualização?
- 7) Em que áreas não funcionou?
- 8) Os mecanismos de controlo da contratualização foram eficazes? Quais as alternativas?
- 9) Analise criticamente o processo de contratualização. Quais as alterações ao processo para o tornar mais eficaz?

Obrigada,

Andreia Major  
8 De Julho | 2014

## Documento II – Entrevistados

Na elaboração deste Trabalho Final de Mestrado foram conduzidas algumas entrevistas a alguns profissionais que estiveram envolvidos no processo de contratualização no âmbito do QREN, com vista a obter uma perspetiva mais informal e interna sobre este processo. Para tal, foram entrevistados os seguintes membros da Agência para o Desenvolvimento e Coesão:

- Duarte Rodrigues – Vogal do Conselho Diretivo da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Vogal Executivo no extinto Observatório do QREN;

- Nuno Romão – Coordenador do Núcleo de Estudos e Políticas Territoriais, pertencente à Unidade de Política Regional, Técnico Superior no extinto Observatório do QREN.

Foram igualmente convidados a responder a esta entrevista o secretário-executivo da Comunidade Intermunicipal de Coimbra, Jorge Bento, à época do QREN (2007-2013) Presidente da Câmara Municipal de Condeixa-a-Nova, e, também, o secretário-executivo da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo, Miguel Pombeiro, à época do QREN Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova da Barquinha, porém sem sucesso após várias tentativas de contacto.

As propostas de entrevistas tiveram como objetivo enriquecer a parte teórica e de pesquisa da dissertação com as experiências “de terreno” de profissionais pertencentes a diferentes níveis administrativos e de decisão envolvidos no processo de contratualização, isto é, ANMP, CIM, IFDR (atual Agência para o Desenvolvimento e Coesão) e Municípios. Desta forma, poderiam ser reunidas diferentes/várias perspetivas e pontos de vista sobre o processo de contratualização que ocorreu no QREN. Não obstante a indisponibilidade acima referida, foi possível fazer uma aproximação aos resultados das contratualizações no terreno através do acesso às Avaliações. As referidas Avaliações foram realizadas com vista a aferir a eficácia e eficiência da aplicação dos fundos e envolveram a recolha de opiniões dos atores no terreno (promotores e entidades com responsabilidade de estão do QREN).