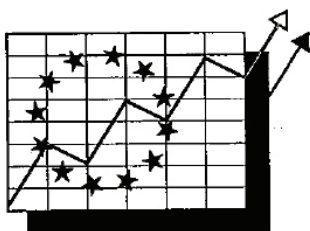


Os Programas Operacionais de Desenvolvimento Regional

Deolinda Alberto *



Inserção dos Programas Operacionais na Política Regional da Comunidade Europeia

A realização do mercado interno, prevista no texto do Acto Único Europeu, veio relançar a questão da coesão económico-social entre os estados membros da Comunidade Económica Europeia.

A disparidade das estruturas económicas e sociais intra e inter estados membros, desde à muito que é encarada como

um dos principais obstáculos à concretização da unidade europeia. No entanto, apenas em 1972 foram definidos os pressupostos sobre os quais acentava a política regional e só três anos depois, é criado o principal instrumento financeiro de apoio à sua realização - o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

Esperava-se que a comparticipação financeira comunitária associada a dotações nacionais contribuisse para a correcção dos desequilíbrios regionais, que entretanto se tinham acentuado em função da adesão à CEE, do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca.

"Com base na dimensão, níveis de desenvolvimento e intensidade das assimetrias, foram calculadas as comparticipações financeiras que cada estado membro poderia dispôr para implementar acções em regiões mais desfavorecidas" (CCRC, 1989).

Estas comparticipações comunitárias eram canalizadas através dos três fundos estruturais: o FEDER, vocacionado para o financiamento de medidas que visassem a redução das disparidades regionais e a promoção do desenvolvimento das

regiões mais desfavorecidas; o Fundo Social Europeu (FSE), orientado para a valorização dos recursos humanos e a Secção Orientação do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA-O), através do qual eram financiadas as acções que visassem melhorias estruturais no sector agrícola.

As insuficientes dotações dos fundos estruturais, (que representavam apenas 16% do orçamento comunitário) aliadas à não integração das acções por eles apoiadas e a imprecisões relativas ao seu acompanhamento e gestão, conjugadas com o progressivo agravamento dos desequilíbrios regionais após a adesão da Grécia, Portugal e Espanha, vieram acentuar a necessidade de se promover à reforma dos fundos estruturais, aumentando a sua eficácia de modo a atenuar o impacto da realização do mercado interno sobre as regiões mais desfavorecidas.

"A reforma dos fundos estruturais, assegurando maior eficácia nas intervenções, conseguida através de uma melhor coordenação entre si e com os outros instrumentos financeiros da comunidade e uma concentração dos recursos e racionalização da sua utilização no âmbito de programas operacionais plurianuais é o principal instrumento de reforço da coesão económica e social" (MPAT, 1989/A).

Em Julho de 1987 a Comissão propõe que os objectivos dos fundos estruturais sejam concentrados em cinco pontos:

- 1 - Ajustamento das economias regionais marcadas por um atraso estrutural, tendo em vista a sua integração no espaço comunitário.
 - 2 - Reconversão das regiões industriais em declínio.
 - 3 - Luta contra o desemprego de longa duração.
 - 4 - Encorajamento à inserção profissional de jovens.
 - 5 - Adaptação das estruturas agrícolas e desenvolvimento das regiões rurais.
- i - Subjacente à especificação destes pontos está o objectivo de aumentar as vantagens comparativas regionais através da valorização do seu potencial endógeno.

Assim, os princípios de solidariedade económico-social que presidiram ao delineamento da política regional comunitária, no início da década de 70, são substituídos nos anos 90 por critérios de competitividade e eficácia.

Esta proposta é aprovada pelo Conselho Europeu em Fevereiro de 1988, ao mesmo tempo que é decidida a duplicação dos recursos orçamentais dos fundos estruturais até 1993, ano em que se prevê que atinjam os 14 biliões de Écus.

Após a aprovação das reformas dos fundos, as intervenções estruturais comunitárias assumem a forma de programas operacionais (PO), definidos como "um conjunto articulado de acções plurianuais e coerentes visando o desenvolvimento

estrutural das regiões em atraso ou a reconversão de zonas industriais em declínio "(MPAT, 1989).

As acções propostas no P.O., inserindo-se no quadro conceptual definido no Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), devem contribuir para a resolução dos principais estrangulamentos que se colocam ao desenvolvimento de um sector ou de uma região.

Com este intuito proceder-se-á, "à concentração de recursos e de capacidade de gestão nos domínios e áreas onde se verificam os mais graves problemas estruturais de desenvolvimento, as maiores necessidades de reorganização do tecido produtivo ou a existência de recursos e potencialidades de desenvolvimento mais significativas "(MPAT, 1989/A).

Deste modo os P.O. podem apresentar uma natureza regional, se as acções previstas envolverem vários sectores de actividade numa região; ou sectorial, estando neste caso as acções concentradas em um único sector mas podendo envolver várias regiões.

Preparação dos Programas Operacionais

As propostas para a realização dos P.O. podem partir da Comissão das Comunidades Europeias ou do estado membro mas, em ambos os casos, os programas devem enquadrar-se no suporte institucional, comunitário e nacional, previamente definido - o Quadro Comunitário de Apoio (QCA) e o PDR.

Tratando-se de iniciativas comunitárias, caberá à Comissão, uma vez ouvido o Comité para o Desenvolvimento e Reconversão das Regiões, definir a linha orientadora que o P.O. deverá

seguir e convidar o(s) Estado(s) Membro(s) a proceder à sua preparação.

A nível Nacional são várias as entidades (Associações de Municípios, Comissões de Coordenação, Departamentos da Administração Central) que podem propor a realização de um P.O., cuja preparação caberá à entidade proponente, apoiada pela Direcção Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR).

A preparação de um P.O. consiste, essencialmente, na elaboração de um documento, no qual devem constar todos os elementos julgados relevantes para a sua apreciação.

Esse documento deve ser estruturado nos seguintes moldes:

Introdução

Trata-se de um ponto prévio, em que a entidade proponente deve justificar a necessidade de realização do programa e referir o contexto regional e/ou sectorial em que este se insere.

Análise da situação socio-económica da região abrangida

Neste ponto, deve ser feita a caracterização socio-económica da região abrangida pelo programa, de modo a possibilitar a detecção dos principais estrangulamentos, levantamento das necessidades e avaliação do potencial endógeno de desenvolvimento da região.

Se o programa tiver características vincadamente sectoriais, deverá ser feita uma análise detalhada do sector sobre o qual o programa irá incidir.

Objectivos

Em consonância com os resultados da análise anterior, serão definidos os objectivos gerais e específicos do programa e a sua articulação com a

estratégia de desenvolvimento referida no PDR.

Acções

Neste ponto serão apresentadas as acções (projectos) julgadas necessárias para a consecução dos objectivos estabelecidos no ponto 3.

Proceder-se-á, assim, a uma desagregação do programa nos seus constituintes.

Financiamento

"Este capítulo conterà o orçamento plurianual do programa, discriminado por sub-programas e medidas, com indicação dos custos, fontes de financiamento, fracções anuais e desagregação regional" (MPAT, 1989).

Disposições Diversas

Neste ponto é apresentada a estrutura institucional de suporte ao programa. Como a Comissão recomenda que o grupo de trabalho responsável pela preparação do programa se mantenham na fase de acompanhamento e gestão, descrever-se-á, também, "o modo de gestão, controlo e avaliação do programa, identificando os diferentes organismos envolvidos nessa gestão e respectivas competências" (MPAT, 1989).

Gestão e Acompanhamento do Programa

A gestão do P.O. e o acompanhamento das acções nele previstas é assegurada por uma estrutura institucional constituída, para além das entidades executoras do programa, pela DGDR e pelas comissões de gestão e acompanhamento.

Cabe à DGDR como organismo nacional interlocutor do FEDER, promover os contactos entre as entidades comunitárias e as nacionais envolvidas no programa, assegurando os pedidos de pagamento e as transferências de fundos do FEDER.

A DGDR deve, também, assegurar que o sistema de controle instituído seja realmente eficaz.

A comissão de gestão, presidida por um elemento designado pela(s) entidade(s) executora(s) do programa, será responsável pela gestão financeira, técnica e administrativa do programa sendo, em regra, da sua competência: (MPAT, 1989).

- Fixar os normativos, tramitações e calendários de apresentação das candidaturas;
- Assegurar o cumprimento por cada projecto ou acção das normas comunitárias aplicáveis;
- Seleccionar e aprovar as candidaturas;
- Decidir da conformidade dos pedidos de pagamento, apresentados pelo executor;
- Tomar outras decisões necessárias ao normal funcionamento do programa.

A esta comissão de gestão, que é nomeada por decisão ministerial, podem-lhe ser imputadas outras competências para além das acima citadas.

À comissão de acompanhamento caberá verificar se as acções estão a ser cumpridas segundo o calendário previsto, avaliar o impacto da sua progressiva realização em termos da concretização dos objectivos e zelar pelo respeito das normas comunitárias e nacionais.

ii - Atendendo à concentração geográfica dos investimentos, à coordenação e programação das acções a realizar no âmbito de um P.O. e à gestão das dotações

orçamentais cabe aos órgãos do poder local um importante papel a desempenhar, apesar da sua acção poder ser dificultada pela inexistência da regionalização.

A necessidade da regionalização aparece pois, directamente associada à concretização eficaz das directivas que presidem à "nova" política regional da Comunidade Europeia.

"A região é o ponto de equilíbrio entre uma excessivamente grande dispersão e a concentração paralisante das instâncias nacionais. A regionalização é particularmente necessária nas zonas desfavorecidas pois permite, mediante uma congregação dos esforços e dos meios, uma melhor defesa dos interesses das populações pobres a nível nacional e europeu. Longe de provocar uma dispersão das energias, a regionalização permite motivar e coordenar as energias para o bem estar de todos." (Declaração de Bordéus. Convenção do Conselho da Europa sobre Regionalização, 1978, citada em C.C.R.C., 1989).

Conhecida a estrutura institucional de apoio ao programa e estabelecidas as competências de cada um dos seus constituintes é necessário definir o modelo, segundo o qual se processará o acompanhamento do P.O.

A especificidade dos programas operacionais pode obrigar à existência de diferentes regras de funcionamento interno; no entanto devem existir normas básicas comuns, de modo a que a DGDR "possa manter um sistema de acompanhamento comum a todas as intervenções" (MPAT, 1989).

Até ao momento, o sistema de acompanhamento e controle da DGDR apenas tem incidido na execução financeira do programa; pensamos que este sistema deveria ser alargado a outros aspectos para além da gestão financeira, nomeadamente os respeitantes à análise

qualitativa e quantitativa (se possível) dos impactos das várias acções constituintes do programa, isoladas e em conjunto.

Assim, ao longo do período de realização do P.O. seria possível analisar o grau de concretização dos objectivos e as transformações ocorridas nas estruturas económicas e sociais; em suma, poder perspectivar o nível de desenvolvimento alcançado.

Avaliação do Programa

A metodologia a utilizar na avaliação dos programas operacionais deverá permitir a comparação entre os objectivos iniciais do programa e os resultados alcançados após a sua realização.

Atendendo à natureza diversificada quer dos objectivos a alcançar quer das acções propostas para a consecução desses fins, torna-se necessário usar uma metodologia de avaliação integradora, que permita cobrir todas as áreas temáticas abrangidas pelo programa.

A obrigatoriedade da inserção dos programas operacionais no PDR e a conjugação das ópticas sectoriais e regionais implica que a metodologia de avaliação consiga reflectir simultaneamente estes aspectos.

Por outro lado a coordenação das acções constituintes do P.O. irá desenvolver economias externas e de escala que terão de ser incluídas no processo de avaliação.

Por último, a metodologia de avaliação deve contemplar o pluralismo de interesses que se desenvolvem numa estrutura multi-actor como aquela que intervém

na preparação, gestão e acompanhamento de um programa operacional.

Atendendo a estes factores pensamos que a metodologia multicritério é a que melhor se adapta aos condicionalismos que a avaliação de um programa operacional comporta.

Os critérios de avaliação a utilizar devem cobrir as várias áreas temáticas abrangidas pelo programa e permitir a sua avaliação por etapas.

Dado que, a informação disponível durante o acompanhamento do programa pode condicionar a escolha dos critérios, é recomendável que, o sistema de avaliação seja estruturado numa base informativa coerente com o sistema de acompanhamento adoptado.

Os critérios a utilizar na avaliação de projectos agrupam-se em três categorias:

- Exequibilidade;
- Desejabilidade;
- Veto

Os critérios de exequibilidade traduzem o realismo da opção em análise face às restrições, institucionais, económicas, sociais, existentes.

O seu "valor" resulta do confronto entre os recursos que cada projecto mobiliza e o volume total de recursos que a sociedade dispõe o que permite inferir acerca das possibilidades de realização de cada alternativa.

Os critérios de desejabilidade, directamente relacionados com os objectivos do projecto, pretendem descrever o comportamento de cada alternativa e mostrar qual a sua contribuição na resolução das questões às quais o projecto pretende dar resposta.

Os critérios de veto permitem rejeitar alternativas cujos efeitos não contribuam para os objectivos definidos ou que não alcancem os limites mínimos fixados para os critérios de desejabilidade.

Apesar da natureza multidimensional dos critérios de avaliação, não se põe o problema das unidades em que os impactos do projecto são valorizados, isto porque os métodos de avaliação multicritério permitem tratar simultaneamente informação quantitativa e qualitativa, razão pela qual a metodologia multicritério deve ser preferida às técnicas clássicas de avaliação, nomeadamente à análise custos-benefícios

Referências bibliográficas

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO, (1989), *Portugal e os Fundos Estruturais Comunitários - Experiências e Perspectivas Regionais*, C.C.R.C., Coimbra.

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, (1989), *Os Programas Operacionais do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional*, M.P.A.T., Lisboa.

MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, (1989/A), *Plano de Desenvolvimento Regional*, M.P.A.T., Lisboa.

* Assistente da Escola Superior Agrária de Castelo Branco.