

AVALIAÇÃO FINAL DO FUNDO DE RELAÇÕES BILATERAIS

Sumário Executivo

CONSULTA PRÉVIA N.º CPR/13/2025

30 de junho de 2025

Ficha Técnica

Coordenação

Rui Godinho

Equipa Técnica

Gisela Ferreira

Pedro Freire



Índice

ENQUADRAMENTO, OBJETO E OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO.....	1
BREVE ENQUADRAMENTO DO FUNDO DE RELAÇÕES BILATERAIS	1
ÂMBITO E OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO	1
METODOLOGIA.....	1
PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	2
RELEVÂNCIA.....	2
EFICIÊNCIA OPERATIVA.....	2
EFICÁCIA	3
SUSTENTABILIDADE.....	5
RECOMENDAÇÕES	6
RELEVÂNCIA.....	6
EFICIÊNCIA OPERATIVA	6
EFICÁCIA	6
SUSTENTABILIDADE.....	6

ENQUADRAMENTO, OBJETO E OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO

BREVE ENQUADRAMENTO DO FUNDO DE RELAÇÕES BILATERAIS

Para o período 2014-2021 o Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (MFEEE), conhecido como EEA Grants, contemplou a constituição de um Fundo de Relações Bilaterais (FBR) com o mínimo de 2% do total da alocação do País Beneficiário, com o objetivo do reforço das relações bilaterais entre os Países Doadores (Noruega, a Islândia e o Liechtenstein) e o País Beneficiário (Portugal). Em Portugal, o montante total final para o FBR ascendeu a 3.188.788€.

O financiamento foi atribuído a iniciativas bilaterais pré-definidas e a iniciativas selecionadas por concurso sendo elegíveis como entidades parceiras as organizações públicas ou privadas, comerciais ou sem fins lucrativos, incluindo quaisquer organizações da sociedade civil legalmente estabelecidas nos Países Doadores, em Portugal ou nos restantes Países Beneficiários, bem como qualquer organização internacional ou agências subsidiárias, que estejam ativamente envolvidas na iniciativa financiada, contribuindo efetivamente para os resultados esperados.

O FBR permitiu o financiamento de 118 projetos, incluindo 16 iniciativas pré-definidas e 102 iniciativas incluídas em concursos (57 do primeiro concurso e 45 do segundo). Existiram, ainda, mais de 7 atividades desenvolvidas diretamente pela Unidade Nacional de Gestão enquanto Ponto Focal Nacional. Estas iniciativas, para além das entidades promotoras nacionais, abrangeram 92 parceiros da Noruega e 12 da Islândia, existindo 62 novas parcerias. As diversas iniciativas apoiadas cobriram diversas áreas prioritárias, onde se inclui, entre outras: desenvolvimento empresarial; investigação e inovação conjunta; prevenção de desastres e riscos; emprego, inclusão social e redução da pobreza, saúde pública, sistema de justiça e prisional, impactos da pandemia, crianças em risco, igualdade de género, ambiente e alterações climáticas; e cultura.

ÂMBITO E OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO

Esta avaliação decorre do compromisso estabelecido pela Unidade Nacional de Gestão do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (UNG MFEEE) de promover a avaliação final da implementação do FBR e tem como objetivo contribuir para melhorar o próximo MFEEE, sendo guiada pelas *Guidelines* e orientações para as avaliações dos Programas financiados pelo EEAGRANTS¹. Estas orientações realçam o carácter formativo da avaliação.

Nesse contexto, a avaliação foi focada na relevância, eficiência e nos resultados, impactos e sustentabilidade, pretendendo explicitar os processos que conduzem e explicam os resultados, e permitindo a construção/validação de uma teoria da mudança. Pretende-se com os resultados da avaliação recolher evidências e extrair recomendações que orientem melhorias nos processos de definição, gestão e implementação do FBR.

METODOLOGIA

A **Avaliação final do Fundo de Relações Bilaterais** constitui um exercício complexo e exigente centrado na análise em profundidade da cadeia dinâmica de realizações, resultados e efeitos dos projetos apoiados desde o início de vigência do FBR. O referencial metodológico desenhado assentou na aplicação da Abordagem da Avaliação baseada na Teoria (ABT) – Análise da Contribuição, com recurso à triangulação dos principais elementos de análise resultantes da abordagem multi-método adotada, em particular: exploração de informação de *Desk research* (incluindo a análise do material documental dos projetos); realização de Entrevistas semi-diretivas à UNG e a outros atores relevantes; realização de Estudos de caso; e aplicação de inquérito por questionário às iniciativas bilaterais apoiadas.

¹ Results Guideline Rules and Guidance on how to design, monitor and evaluate programmes, manage risks, and report on results Adopted by the Financial Mechanism Committee on 9 February 2017 Updated March 2021.

Sumário Executivo

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

RELEVÂNCIA

O reforço das relações entre os Estados Doadores e o Estado Beneficiário é uma dimensão central no EEA GRANTS, estando definido no Memorando de Entendimento para o MFEEE 2014-2021 (MoU) como um dos seus objetivos centrais. Neste sentido, o FBR foi concebido especificamente para fortalecer as relações entre Portugal e os Países Doadores e contribuir para combater os principais constrangimentos existentes, nomeadamente de insuficiente cooperação em domínios específicos, de falta de redes de conhecimento mútuo e de existência de disparidades económicas e sociais.

A avaliação reconhece a relevância e capacidade de resposta do FBR aos desafios e oportunidades sendo o juízo avaliativo claro:

- Conjulação de apoio e direcionamento para áreas prioritárias consideradas de grande interesse bilateral e/ou com cooperação bem-sucedida já existente em consonância com os objetivos estratégicos definidos no MoU, com exploração de novas áreas de interesse bilateral e de constituição de novas parcerias, incluindo áreas onde tradicionalmente o EEA GRANTS não tinha uma intervenção;
- Conjunção de projetos pré-definidos com Concursos, abrindo espaço para que novas oportunidades de cooperação surgissem num vasto conjunto de áreas, incluindo áreas emergentes;
- Capacidade de envolvimento de um conjunto heterogéneo de parceiros incluindo, instituições e pessoas, do setor público e privado, do meio académico, da sociedade civil e do tecido empresarial, muitas sem conhecimento e experiência prévios no EEA GRANTS;
- Possibilidade de maior divulgação, visibilidade e reconhecimento do EEA GRANTS;
- Contributo positivo dos projetos para os principais problemas identificados de insuficiente cooperação em domínios específicos e de falta de redes de confiança mútua.

EFICIÊNCIA OPERATIVA

O estabelecimento de parcerias com entidades dos Países Doadores constitui um elemento obrigatório para o desenvolvimento de iniciativas bilaterais, sendo a sua formação e o seu funcionamento elementos críticos para o seu sucesso e para o alcance dos resultados do FBR.

A grande maioria das Iniciativas apoiadas referem-se a novas parcerias, sendo o conhecimento e contactos prévios com os parceiros, as ligações estabelecidas em congressos e outros eventos ou a indicação de terceiros os principais meios utilizados para formar as parcerias. A avaliação constata que não houve recurso a mecanismo formais de apoio à formação de parcerias por parte dos promotores inquiridos (como por exemplo ferramentas de *matchmaking*), no entanto, a maioria dos promotores inquiridos não considerou esta situação como crítica. Este nível de avaliação positiva decorre da maioria das iniciativas apoiadas resultarem de conhecimento prévio dos parceiros e/ou do seu trabalho e da existência de interesses comuns.

Na apreciação dos mecanismos de apoio ao funcionamento das parcerias e do apoio fornecido pela UNG, os promotores fazem uma apreciação positiva, ainda que não exista unanimidade entre os promotores auscultados, nomeadamente no âmbito dos Estudos de Caso. Existem alguns promotores que fazem avaliação positiva em matéria de apoio à gestão administrativa e na disponibilidade para a resolução dos problemas que foram surgindo, assim como da carga burocrática do FBR. Outros são mais críticos, considerando que existe uma excessiva carga burocrática face aos montantes envolvidos, complexidade e falta de clareza de procedimentos de justificação de despesa (com necessidade de resposta a pedidos de esclarecimentos, envio de informação adicional, com penalização nos tempos de aprovação e reembolso). A ausência de um sistema de informação integrado dificulta o processo de reporte por parte dos promotores, assim como não permite que a UNG disponha de forma ágil de informação relativa à execução física e financeira e torna igualmente difícil quantificar em termos globais, por

Sumário Executivo

exemplo, indicadores de realização. Este é um problema transversal a todos os programas EEA Grants em Portugal que deverá ser ultrapassado no próximo mecanismo financeiro.

Relativamente ao funcionamento das parcerias e ao trabalho em parceria os promotores fazem uma avaliação bastante positiva. Os níveis de satisfação com a parceria resultam dos elevados níveis de envolvimento e de contributo dos parceiros em diferentes fases do ciclo das iniciativas, os quais refletem a forma como as parcerias foram constituídas e o carácter efetivamente bilateral do trabalho desenvolvido, que na maioria dos projetos começou logo na fase de desenho do projeto.

Os promotores indicam ainda que fatores como a confiança mútua para a partilha de conhecimento e boas práticas, a definição clara do papel/responsabilidade/atividades de cada entidade parceira, a disponibilidade de financiamento e orçamento das organizações para o desenvolvimento do projeto são facilitadores da cooperação. Os encargos administrativos e logísticos inerentes à parceria e sobretudo a pandemia do Covid 19 foram as dimensões que mais condicionaram o desenvolvimento do projeto.

EFICÁCIA

As iniciativas bilaterais realizaram, de uma forma geral, as atividades e produtos definidos em candidatura e alcançaram os *outputs* e resultados a que se propuseram, considerando que se regista um alcance e até superação dos objetivos que definiram.

REALIZAÇÕES

A informação recolhida fornece elementos de evidência para todas estas realizações ainda que com níveis de intensidade diferenciados

Síntese das Realizações

	Nº de Iniciativas Bilaterais inquiridas que desenvolveram esta atividade	Nº de atividades realizadas	Nº de participantes
Eventos de <i>matchmaking</i>	23	168	-
Estágios	10	-	37
Visitas de Estudo	31	77	294
Capacitação e cursos intensivos	14	-	399
Cooperação técnica e intercâmbio	45	26 protocolos de cooperação	-
Workshops e seminários	57	-	3726
Estudos e publicações	104	58 estudos 108 artigos científicos	-
Campanhas, exposições e material publicitário	41	120 exposições e material publicitários 46 filmes/vídeos	-

RESULTADOS

As iniciativas bilaterais apoiadas ao concretizarem as atividades e produtos definidos contribuíram para alcançar todos os resultados intermédios e objetivos do FBR, os quais se encontram explicitados na TdM. As figuras seguintes sintetizam os principais resultados intermédios alcançados.

O teste da TdM com recurso à análise da contribuição pretendeu recolher informação e evidências sobre a forma como o sistema montado e as atividades concorrem para alcançar os Resultados Intermédios (RI) e Resultados Finais (RF) esperados. Na perspetiva da análise da contribuição é, igualmente, importante referir que os pressupostos inicialmente definidos são considerados decisivos no sucesso dos projetos. Destaca-se o pressuposto da confiança mútua e reconhecimento de interesses comuns, e o valor acrescentado dos projetos em parceria, aspetos reconhecidos pelos promotores e parceiros. Estes estão dispostos a partilhar conhecimentos, recursos, modelos de intervenção e boas práticas.

Sumário Executivo

Principais Resultados Intermédios alcançados



RECONHECIMENTO DA EXISTÊNCIA DE INTERESSES COMUNS

Muitos projetos revelaram que já existiam interesses comuns e objetivos partilhados entre os parceiros e que a Iniciativa Bilateral contribuiu para reforçar e em alguns casos expandir as áreas de interesse, visível na continuidade do trabalho com os parceiros e no surgimento de novos projetos.

Algumas iniciativas também incluíram atividades, como atividades de *matchmaking* e *networking* e outras, que contribuíram para juntar diferentes entidades nacionais e de países doadores alargando o conhecimento e o reconhecimento de interesses comuns e a possibilidade de virem a colaborar no futuro.



AUMENTO DA CONFIANÇA E COOPERAÇÃO ENTRE PARCEIROS

Os interlocutores reconhecem que o trabalho conjunto entre os diversos parceiros e a convivência regular, por vezes com uma comunicação mais informal, contribuiu para reforçarem a confiança mútua e a colaboração efetiva entre si, com abertura para a partilha de dados e informações entre as entidades e o desenvolvimento de novos projetos futuros.



TROCA/TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTOS/TECNOLOGIA

Existem evidências fortes de que as diversas iniciativas bilaterais tiveram um foco na partilha e transferência quer de conhecimento técnico e científico, quer de metodologias, ferramentas, técnicas de investigação em áreas de conhecimento diversificadas. Existiu, igualmente, um contributo para um incremento na articulação de várias áreas do conhecimento e de equipas multidisciplinares. Esta partilha incluiu ainda boas práticas de gestão, organizacionais e legais, com vários projetos a indicarem a adaptação de soluções dos países doadores ao contexto nacional e vice-versa.



AUMENTO DE COMPETÊNCIAS

Os promotores indicam um aumento das suas competências técnicas, interculturais, organizacionais e científicas, sendo mencionado que os projetos proporcionaram aprendizagem em novas áreas, reforçaram capacidades de gestão e promoveram o desenvolvimento profissional e institucional das equipas envolvidas.



NOVAS PARCERIAS E CONSOLIDAÇÃO DE PARCERIAS EXISTENTES

As iniciativas de cooperação bilateral permitiram o estabelecimento de novas ligações entre entidades nacionais e dos países doadores, bem como o reforço de relações já existentes. Muitas iniciativas mencionaram a criação de redes internacionais, a continuação de trabalhos conjuntos e a preparação de futuras candidaturas, refletindo a solidez das parcerias construídas. Em vários casos, destacaram que a cooperação ultrapassou os objetivos imediatos do projeto, originando relações duradouras de colaboração.

Principais Resultados Finais alcançados



REFORÇO DAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

As iniciativas bilaterais aprovadas reforçaram o conhecimento mútuo, a confiança e o reconhecimento das respetivas competências promovendo um aprofundamento das relações entre as instituições nacionais e dos países doadores. Este reforço traduziu-se na consolidação de parcerias já existentes e surgimento de novas parcerias e na valorização do papel das entidades participantes enquanto parceiras relevantes a nível internacional, com impacto visível na sua reputação e visibilidade institucional.



AUMENTO DA COOPERAÇÃO ESTRATÉGICA

Algumas das parcerias estabelecidas evoluíram para formas de colaboração mais estruturadas e orientadas para objetivos comuns, como novas candidaturas a financiamento, partilha de agendas científicas ou culturais, desenvolvimento conjunto de novos projetos e uma cooperação mais contínua ao longo do tempo.

Existiu também um efeito positivo que extravasa os parceiros diretamente envolvidos nas Iniciativas Bilaterais, existindo evidência de um alargamento da cooperação estratégica a outras entidades e com outros parceiros.



REFORÇO DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS

A partilha de boas práticas, o contacto com diferentes formas de organização, metodologias de trabalho e as ações de capacitação contribuíram para o fortalecimento das capacidades internas das entidades envolvidas.

Este reforço traduziu-se na adoção de procedimentos mais eficazes, desenvolvimento de novas competências técnicas e organizativas, e em alguns casos maior autonomia e preparação para liderar projetos de dimensão internacional.

Sumário Executivo**SUSTENTABILIDADE**

A maioria dos projetos realizados evidencia elementos de sustentabilidade potencial (em alguns casos dependentes de financiamentos de alavancas; em outros dependentes da valorização e investimento político e institucional). Entre os determinantes da sustentabilidade da cooperação, o interesse comum e o reconhecimento de benefícios para as entidades são os mais evidentes. O estabelecimento de relações de confiança e de práticas de trabalho em equipa, através da partilha de experiências, conhecimentos/recursos e da participação em redes internacionais são também fatores que desempenham um papel significativo na sustentabilidade das parcerias.

A triangulação de evidências recolhidas permite, igualmente, concluir que uma boa parte dos resultados produzidos foram integrados no trabalho regular das entidades participantes. Paralelamente, em mais de metade dos casos é evidente o desenvolvimento de novos projetos baseados nas atividades desenvolvidas no FBR.

São diversas as evidências de que as parcerias montadas se vão manter além do período dos apoios. Veja-se que 38% das entidades mantêm contactos regulares e relações de parceria/projetos comuns com as entidades parceiras e quase metade estabelece essa relação de forma esporádica. São residuais os projetos onde estas relações não perduraram, constituindo este um dos resultados sólidos do FBR em Portugal.

Acresce que em 55% dos casos se regista um aprofundamento de relações bilaterais pós-projeto e a dinamização de relações de cooperação e de novos projetos. Paralelamente, em 40% dos projetos inquiridos é referido que vai ter continuidade efetiva. Apenas cerca de 33% dos projetos não terá continuidade, mas pretende-se que as relações de parceria e a confiança mútua conquistada seja um mecanismo de desenvolvimento de novos processos de parceria.

A confirmar este resultado note-se as intenções efetivas de replicar o projeto noutras contextos. Ainda que em 33% dos projetos tal não possa ser respondido, em 16% dos mesmos a replicação aconteceu afetivamente e em mais de 33% tal está previsto.

O juízo avaliativo que decorre desta análise permite concluir um elevado potencial para gerar impactos sustentáveis nas áreas temáticas abordadas pelas iniciativas financiadas. Tal observa-se em todas as áreas temáticas das intervenções. O legado de alguns projetos abre caminho para a investigação e para redes colaborativas que continuarão a influenciar decisivamente o futuro dos setores temáticos da realização dos projetos.

Contudo, as condições financeiras destacam-se como das mais determinantes para a sustentabilidade dos projetos. A experiência mostra que o financiamento inicial é essencial para a implementação, mas nem sempre suficiente para garantir a continuidade das ações, especialmente no FBR. A dependência excessiva de concursos públicos com orçamentos restritos e imprevisíveis reforça essa fragilidade.

Em suma, a sustentabilidade dos projetos FBR depende da disponibilidade de fundos adicionais, seja através de novos projetos, apoios nacionais ou internacionais ou mecanismos de financiamento inovadores. Note-se que em muitos projetos é referido que estes foram um balão de ensaio para futuras candidaturas a financiamentos, mas que se encontram dependentes de uma diversificação de fontes de financiamento para projetos futuros.

Por outro lado, a institucionalização das boas práticas e procedimentos partilhados nas parcerias bilaterais depende de fatores externos, como a valorização política e institucional das práticas, produtos e resultados alcançados, sobretudo quando se trata de relatórios e recomendações produzidos para decisores políticos.

Sumário Executivo

RECOMENDAÇÕES

RELEVÂNCIA

- Manter o modelo de conjugação de iniciativas pré-definidas com processos de concurso
- Manter a abordagem flexível na definição de áreas prioritárias, permitindo um ajustamento a necessidades emergentes e mudanças de contexto
- Ponderar a existência de financiamentos diferenciados para iniciativas de pequena, média e grande escala, com durações também diferenciadas e despesas elegíveis mais amplas
- Valorizar iniciativas de continuidade, aprofundamento, teste ou replicabilidade de iniciativas anteriormente apoiadas
- Valorizar (nomeadamente através dos critérios de seleção) Iniciativas Bilaterais com parcerias interdisciplinares e intersectoriais em áreas emergentes, como p. ex., transformação digital, inteligência artificial, transição verde, democracia, estado de direito e direitos humanos, inclusão social e resiliência

EFICIÊNCIA OPERATIVA

- Disponibilizar uma ferramenta de *matchmaking* para entidades nacionais e de países doadores, e de um facilitador em cada um dos países
- Promover eventos e iniciativas de *matchmaking* prévios ao lançamento dos Concursos
- Simplificar e clarificar os procedimentos administrativos de reporte e pedidos de pagamento utilizando, por exemplo metodologias de custos simplificados
- Disponibilizar documentação de apoio à implementação das Iniciativas (manuais, *templates*, ...)
- Reforçar a divulgação do EEA GRANTS, dos apoios disponibilizados e dos concursos, em Portugal e nos países doadores
- Desenvolver um Sistema de Informação de suporte aos processos de candidatura, de reporte físico e financeiro dos projetos e à monitorização e avaliação
- Organizar sessões de partilha e discussão entre os diversos promotores de iniciativas bilaterais
- Assegurar a regularidade/previsibilidade de avisos de abertura de candidaturas (p. ex., avisos em contínuo ou um calendário com datas indicativas)

EFICÁCIA

- Definir de forma clara o que se entende por cada tipo de atividade, ou seja, o que são visitas de estudo, intercâmbios, estágios,...
- Criar um “selo” de validação/reconhecimento dos produtos desenvolvidos nas Iniciativas Bilaterais
- Criar um Dispositivo de Monitorização estratégica do FBR através da definição de uma bateria de indicadores de realização e resultado
- Criar uma Comunidade de práticas entre os Estados Membros que recebem financiamento do EEA Grants (p. ex., comunidade virtual de prática, *Peer Reviews*, Conferências nacionais e internacionais,...)

SUSTENTABILIDADE

- Reforçar a dotação orçamental para incentivar a continuidade e aprofundamento das parcerias
- Aumentar o espaço temporal de realização dos projetos
- Valorizar, na fase de candidatura, os conteúdos sobre sustentabilidade com um planeamento estruturado e mecanismos eficazes para a exploração dos resultados e produtos do projeto
- Organizar sessões de partilha de boas práticas e capacitação/mentoraria para a exploração e sustentabilidade das iniciativas apoiadas (p. ex., estratégias conjuntas de captação de recursos; mecanismos de disseminação de resultados e produtos)
- Reforçar as ações de disseminação e mobilização de públicos-alvo que mais têm potencial de beneficiar com os produtos dos projetos
- Estabelecer protocolos de cooperação com as entidades participantes (incentivar redes multilaterais) e criar canais de comunicação permanentes
- Criar roteiros para a dinamização dos produtos criados com potencial de transferibilidade, quer regional quer setorial
- Criar incentivos e sensibilização para a adoção pelas autoridades nacionais e regionais de resultados, produtos, soluções técnicas e metodologias desenvolvidas
- Reforçar a dimensão de disseminação, incluindo um mecanismo/eventos de partilha estruturada de boas práticas, de dados, relatórios técnicos e experiências de implementação