

Estudo de Avaliação Intercalar do Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira 2000-2006 (QCA III)

Relatório Final

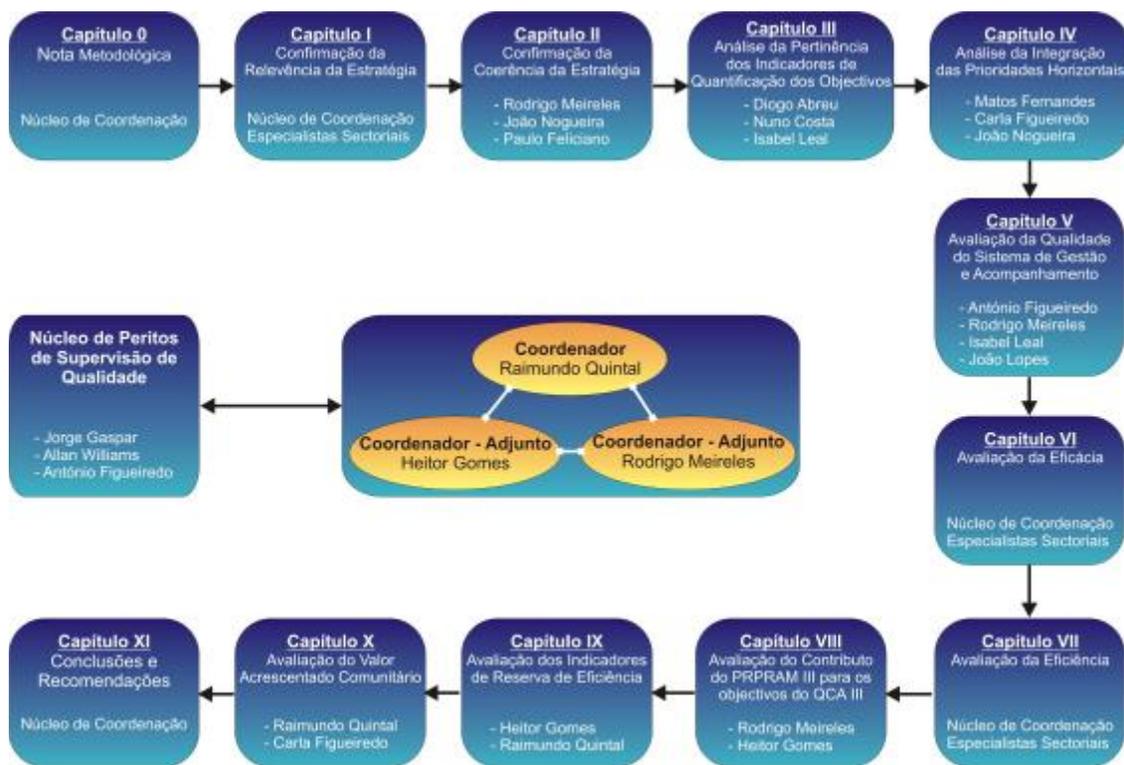
Sumário Executivo



Este documento corresponde ao Sumário Executivo do Relatório Final da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira e foi produzido pelas unidades técnicas das empresas CEDRU, Lda. e Quaternaire Portugal, S.A., sob a coordenação técnica e científica do Dr. Raimundo Quintal, do Dr. Heitor Gomes e do Dr. Rodrigo Meireles.



EQUIPA TÉCNICA DE AVALIAÇÃO



Especialistas Sectoriais	
Emprego e Formação	Paulo Feliciano
Equipamentos Sociais e Culturais	José Luis Avelino
Pescas	António Pinho
Acessibilidades e Transportes	Nuno Costa
Dinamização da Base Económica e Infra-estruturas Produtivas	Rodrigo Meireles
Diversificação e Promoção Turística	Heitor Gomes
Ambiente	João P.M. Fernandes
Qualificação Urbana e Sistemas Urbanos	Madalena Fonseca
Agricultura e Desenvolvimento Regional	Francisco Avillez
Sociedade de Informação	João Nogueira
Confirmação da Relevância da Estratégia	Vitor Corado Simões
Animação e Desenvolvimento Local	Paulo Alves



ÍNDICE



Apresentação	4
Estrutura Programática e Financeira do POPRAM III	6
1. Conceção do POPRAM III	8
1.1. Relevância Estratégica	8
1.2. Coerência da Estratégia	12
1.3. Pertinência dos Indicadores de Quantificação de Objectivos	15
1.4. Integração das Prioridades Horizontais	17
1.5. Qualidade do Sistema de Gestão e Acompanhamento	18
2. Desempenho do POPRAM III	20
2.1. Eficácia	20
2.2. Eficiência	24
2.3. Contributo do POPRAM III para os Objectivos do QCA III	25
2.4. Reserva de Eficiência	28
2.5. Valor Acrescentado Comunitário	30
3. Conclusões e Recomendações	32
3.1. Conceção do POPRAM III	32
3.2. Desempenho do POPRAM III	36



APRESENTAÇÃO

O documento que agora se apresenta corresponde ao Sumário Executivo do Relatório Final da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira (RAM), no âmbito do QCA III – 2000/2006 (POPRAM III).

Tendo por base o faseamento dos trabalhos determinados pelo Caderno de Encargos e pelo Relatório de Progresso, o processo de avaliação operacionalizou-se em dois grandes blocos.

No primeiro bloco, que correspondeu à re-avaliação da estratégia e concepção do POPRAM III, procedeu-se ao confronto das alterações ocorridas na RAM, no país e na Europa e nas políticas dos diferentes sectores com a estratégia definida no Programa, exercício este que teve por base a avaliação *ex-ante*. A metodologia seguida replica o encadeado lógico que esteve na base da concepção do Programa, bem como na realização da avaliação *ex-ante*, procedendo-se de seguida à validação da estratégia e da dotação financeira, a partir da informação disponibilizada pelos exercícios avaliativos da eficácia e da eficiência, realizadas posteriormente. Em paralelo, a re-avaliação da estratégia do POPRAM III foi validada segundo a análise da integração das prioridades horizontais europeias para o presente período de programação, a análise da pertinência, da adequação e da fiabilidade dos indicadores definidos para a quantificação de objectivos do Programa (que compõem o seu sistema de informação) e a análise da qualidade dos sistemas de gestão e de acompanhamento do Programa.

No segundo bloco, que corresponde à avaliação do desempenho do Programa, procedeu-se, principalmente, à avaliação da eficácia e da eficiência da execução do POPRAM III e de cada uma das medidas que o compõe, bem como ao exercício de avaliação da Reserva de Eficiência. Transversalmente, procedeu-se também à avaliação do contributo do Programa para os objectivos do QCA III (tendo por base uma abordagem metodológica disponibilizada pelo avaliador do QCA III), assim como à avaliação do Valor Acrescentado Comunitário (tendo por base a metodologia específica disponibilizada pela Comissão Europeia).

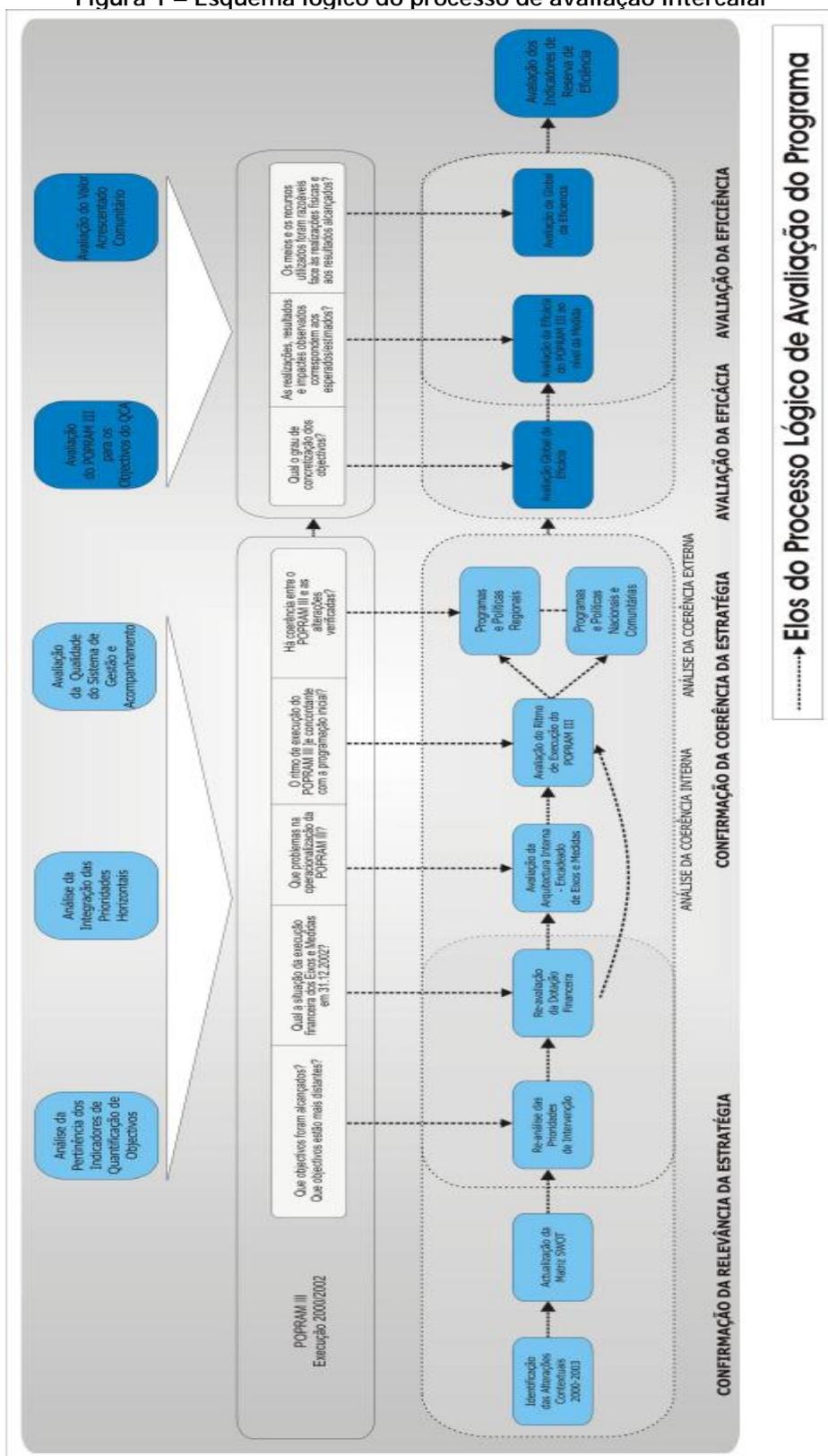
De acordo com estes pressupostos, a figura da página seguinte sintetiza o esquema lógico do processo de avaliação intercalar delineado no Estudo de Avaliação. Esta abordagem sequencial, operacionalizada em dez temáticas analíticas, encontra-se em total conformidade com a metodologia apresentada no Relatório de Progresso e por sua vez com as Cláusulas Técnicas do Caderno de Encargos. Engloba, ainda, um resumo do capítulo de conclusões e recomendações do Relatório Final.

Para além do Sumário Executivo, o Estudo de Avaliação encontra-se organizado em dois volumes (Volume I – corpo principal do Relatório e Volume II – Anexos), estando em total conformidade com a metodologia apresentada no Relatório de Progresso, bem como com o Caderno de Encargos.

O núcleo de coordenação da Equipa de Avaliação

APRESENTAÇÃO

Figura 1 – Esquema lógico do processo de avaliação intercalar



.....→ Elos do Processo Lógico de Avaliação do Programa



SÍNTESE DA ESTRATÉGIA E OBJECTIVOS DO PROGRAMA OPERACIONAL PLURIFUNDOS DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA III

Grandes Objectivos:

- ü Reforçar a competitividade e o posicionamento geoestratégico da economia madeirense;
- ü Promover o emprego e a empregabilidade do potencial humano;
- ü Assegurar a melhoria da qualidade de vida e preservar os valores ambientais.

Objectivos específicos:

- ü Fortalecer e promover a eficiência da base empresarial e produtiva;
- ü Reforçar a valorização dos recursos humanos e a capacidade de inovação;
- ü Reforçar o desenvolvimento das infra-estruturas e serviços associados à Sociedade da Informação;
- ü Melhorar as acessibilidades externas e promover uma utilização eficiente das capacidades existentes em termos de infra-estruturas físicas e de serviços de transportes e comunicações;
- ü Promover a coesão interna e a melhoria da qualidade de vida;
- ü Preservar e valorizar o ambiente e o património natural, urbano e cultural.

Linhas Estratégicas de Acção:

- ü Valorização do potencial turístico, cultural e do lazer, consolidando as características de destino de qualidade;
- ü Reforço de um conjunto de factores e de estímulos que possibilitem a potenciação do desenvolvimento endógeno e específico, a promoção das capacidades de empreendimento de iniciativas empresariais criadoras de emprego e a diversificação da base produtiva;
- ü Potenciação do desenvolvimento científico e tecnológico da RAM em áreas estratégicas e promoção da inovação;
- ü Desenvolvimento de condições potenciadoras do aproveitamento das oportunidades oferecidas à Região pelas novas tecnologias da informação e comunicação
- ü Apoio à internacionalização e melhoria das condições de acesso aos mercados e à informação, bem como à cooperação e inserção em redes;
- ü Melhoria das qualificações, das competências humanas e da empregabilidade;
- ü Criação de condições para reduzir as assimetrias internas de desenvolvimento, para a preservação, recuperação e promoção da gestão sustentável dos recursos naturais estratégicos e para a melhoria da qualidade de vida e das condições básicas de desenvolvimento;
- ü Criação de condições para uma maior coesão e valorização social.



ESTRUTURA PROGRAMÁTICA E FINANCEIRA DO POPRAM III



ESTRUTURA DO PROGRAMA POR EIXOS PRIORITÁRIOS E MEDIDAS

Eixo Prioritário 1 – Desenvolvimento de uma Plataforma de Excelência Euro-Atlântica

- Medida 1.1 – Valorização do Potencial Turístico, Cultural e do Lazer
- Medida 1.2 – Estimulo à Inovação e Sociedade da Informação
- Medida 1.3 – Melhoria das Acessibilidades Exteriores
- Medida 1.4 – Protecção e Valorização do Ambiente e Ordenamento do Território
- Medida 1.5 – Competências Humanas e Equidade Social

Eixo Prioritário 2 – Consolidação da Base Económica e Social da Região

- Medida 2.1 – Agricultura e Desenvolvimento Rural
- Medida 2.2 – Pescas e Aquicultura
- Medida 2.3 – Competitividade e Eficiência Económica
- Medida 2.4 – Melhoria das Acessibilidades Internas
- Medida 2.5 – Coesão e Valorização Social
- Medida 2.6 – Intervenção Integrada do Porto Santo

Linha de Assistência Técnica (4 Medidas: FEDER, FSE, FEOGA, IFOP)

Quadro 1 - Estrutura Financeira do Programa por Eixos Prioritários e Medidas

Investimento Programado 2000-2006				Investimento Programado 2000-2002		
Medida	Custo Total	Despesa Pública	Fundo	Custo Total	Despesa Pública	Fundo
1.1	104.406.734	104.406.734	67.671.989	50.086.410	50.086.410	33.495.138
1.2	53.084.180	53.084.180	33.534.146	38.786.268	38.786.268	25.606.208
1.3	73.738.765	63.762.807	33.684.895	35.049.836	25.073.878	13.996.212
1.4	163.279.217	163.279.217	111.532.767	72.123.400	72.123.400	50.254.973
1.5	121.335.122	116.559.724	99.075.446	55.252.567	53.077.963	45.116.270
Eixo I	515.844.018	501.092.662	345.499.243	251.298.481	239.147.919	168.468.801
2.1	154.695.294	111.424.818	78.231.685	73.930.797	53.812.811	37.901.378
2.2	36.836.004	27.016.835	19.732.497	17.840.599	13.084.188	9.555.985
2.3	97.655.727	65.425.728	33.702.885	47.952.406	37.516.167	19.961.785
2.4	243.836.662	243.836.662	132.163.006	102.356.093	102.356.093	57.152.488
2.5	100.316.388	100.316.388	69.400.502	45.061.665	45.061.665	33.008.591
2.6	20.839.034	20.839.034	13.655.906	9.323.230	9.323.230	6.495.087
Eixo II	654.179.109	568.859.465	346.886.481	296.464.790	261.154.154	164.075.314
AT FDR	12.469.879	12.469.879	8.728.904	5.819.565	5.819.565	4.228.749
AT FEO	1.907.382	1.907.382	1.621.315	923.984	923.984	785.387
AT FSE	2.053.632	2.053.632	1.745.554	938.918	938.918	798.077
AT IFOP	305.980	305.980	229.503	148.203	148.203	111.152
Total	1.186.760.000	1.086.689.000	704.711.000	555.593.941	508.132.743	338.467.480

Fonte: IFC, 2003

Investimento Aprovado 2000-2002				Investimento Executado 2000-2002		
Medida	Custo Total	Despesa Pública	Fundo	Custo Total	Despesa Pública	Fundo
1.1	56.873.026	56.873.026	36.114.890	28.575.633	28.575.633	17.997.613
1.2	15.764.084	15.764.084	9.172.473	2.554.591	2.554.591	1.277.296
1.3	42.043.675	29.698.427	1.705.409	13.182.445	7.821.658	4.592.601
1.4	83.018.025	83.018.025	55.223.461	34.596.483	34.596.483	22.505.529
1.5	92.121.068	89.937.001	76.446.451	52.975.767	51.798.780	44.028.963
Eixo I	289.819.878	275.290.563	178.662.684	131.884.919	125.347.145	90.402.002
2.1	72.553.983	64.659.006	53.163.654	11.840.412	7.723.629	5.834.601
2.2	8.926.663	8.815.907	6.628.545	2.963.857	2.963.857	2.222.893
2.3	43.014.619	23.280.673	11.931.154	3.160.084	1.940.711	1.091.036
2.4	262.030.650	262.030.650	136.111.721	130.966.511	130.966.511	67.847.023
2.5	29.364.095	29.364.095	20.554.866	8.714.519	8.714.519	6.100.163
2.6	20.130.251	20.130.251	11.256.193	2.721.964	2.721.964	1.402.354
Eixo II	436.020.261	408.280.582	239.646.133	160.367.347	155.031.191	84.498.070
AT FDR	2.717.014	2.717.014	1.901.910	532.625	532.625	372.838
AT FEO	265.077	265.077	225.256	0	0	0
AT FSE	1.023.918	1.023.918	870.330	1.004.125	1.004.125	853.506
AT IFOP	64.844	64.844	54.362	9.677	9.677	7.258
Total	729.910.992	687.641.998	421.360.675	293.798.693	281.924.763	176.133.674

Fonte: IFC, 2003

1. CONCEPÇÃO DO POPRAM III

1.1. Relevância da Estratégia

Principais traços de caracterização sócio-económica da RAM em 2003

O confronto entre as principais conclusões retiradas da validação e actualização do diagnóstico sócio-económico e os objectivos específicos que foram a base para a elaboração do POPRAM III é sintetizado no quadro seguinte. De um modo geral, o diagnóstico prospectivo que serviu de suporte à estratégia do Programa continua válido, embora tenham surgido algumas alterações importantes no contexto regional. A verde e a negrito são identificadas as tendências concordantes com o diagnóstico da situação de referência (aspectos já identificados no diagnóstico que enformou a preparação do Programa).

Quadro 2 – Articulação entre os Objectivos Específicos do POPRAM III e a Síntese do Diagnóstico Sócio-Económico

Objectivos Específicos	Síntese do Diagnóstico Sócio-Económico	
	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
Fortalecer e promover a eficiência da base empresarial e produtiva	<p>Crescimento elevado do VAB</p> <p>Crescimento significativo da procura turística</p> <p>Diversificação e crescimento acentuado da oferta turística</p> <p>Crescimento do sector da construção civil</p> <p>Crescimento dos serviços pessoais e dos serviços às empresas</p>	<p>Aprofundamento da dependência da base económica no sector turístico</p> <p>Dificuldade de afirmação dos sectores mais avançados tecnologicamente na estrutura industrial</p> <p>Manutenção dos níveis de mecanização agrícola muito reduzidos e prosseguimento do abandono do espaço rural</p> <p>Diminuição da descarga de pescado</p> <p>Manutenção do tecido empresarial constituído maioritariamente por empresas pouco competitivas</p>
Reforçar a valorização dos recursos humanos e capacidade de inovação	<p>Crescimento considerável da população a frequentar o ensino superior</p> <p>Diminuição da taxa de analfabetismo e das taxas de insucesso escolar</p> <p>Crescimento significativo ao nível da formação técnico-profissional</p> <p>Taxas de desemprego decrescentes e com níveis claramente inferiores aos valores médios nacionais</p> <p>Crescimento significativo em I&D por parte de empresas privadas</p>	<p>Diminuição da população</p> <p>Baixos níveis de instrução da população</p> <p>Maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho por parte de grupos de desempregados desfavorecidos</p> <p>Taxa de actividade inferior aos valores médios nacionais</p> <p>Desemprego regional essencialmente feminino e juvenil</p> <p>Ligeira diminuição da despesa em I&D</p> <p>Peso excessivo do sector público em I&D</p>
Reforçar o desenvolvimento das infra-estruturas e serviços associados à Sociedade de Informação	<p>Aposta significativa em infra-estruturas e serviços associados à Sociedade de Informação</p> <p>Investimentos recentes e programados no âmbito do projecto "Madeira Digital"</p> <p>Criação do NESI</p>	
Melhorar as acessibilidades externas e promover a utilização eficiente das capacidades existentes em termos de infra-estruturas físicas e de serviços de transportes e comunicações	<p>Crescimento significativo do movimento portuário</p> <p>Crescimento significativo do tráfego aéreo</p> <p>Investimentos significativos em acessibilidades rodoviárias internas</p> <p>Requalificação da rede rodoviárias</p> <p>Crescimento significativo do uso de telecomunicações</p>	<p>Diminuição do uso do transporte rodoviário público e consequente crescimento do uso de transporte privado</p>
Promover a coesão interna e a melhoria da qualidade de vida	<p>Melhoria significativa no que se refere aos principais equipamentos associados a níveis de bem-estar</p> <p>Melhoria significativa ao nível das condições básicas dos alojamentos</p> <p>Investimentos recentes nas acessibilidades, equipamentos sociais e de saneamento básico, visando o robustecimento do sistema urbano</p> <p>Situação actual extremamente positiva ao nível dos serviços de saúde</p> <p>Crescimento e qualificação assinalável de instalações desportivas</p> <p>Crescimento significativo do PIB <i>per capita</i></p>	<p>Manutenção das assimetrias regionais significativas nos capítulos demográfico e económico</p> <p>Manutenção dos processo de exclusão social em alguns grupos populacionais com problemas muito específicos de integração</p>
Preservar e valorizar o ambiente e o património natural, urbano e cultural	<p>Situação actual e crescimento significativo no âmbito da reciclagem de resíduos sólidos</p> <p>Investimentos significativos na drenagem e tratamento de águas residuais urbanas, resultando num crescimento das taxas de cobertura</p> <p>Taxa de cobertura dos sistemas de abastecimento de água muito elevada</p> <p>Crescimento significativo da utilização de fontes energéticas renováveis</p>	<p>Degradação da qualidade visual da paisagem</p> <p>Tratamento e drenagem e de águas residuais com valores ainda baixos, claramente inferiores aos padrões médios nacionais</p> <p>Progressiva degradação do património histórico-cultural e etnográfico</p>

Matriz SWOT Actualizada

Tendo por base a actualização do diagnóstico sócio-económico da RAM, que incorporou informação quantitativa e qualitativa recente sobre a Região, procede-se seguidamente à reformulação da matriz SWOT. Trata-se de um exercício realizado a partir da SWOT que serviu de base para a realização do POPRAM III, sendo reformulada em alguns aspectos, incorporando novos e eliminando alguns que já não são considerados pertinentes. Identificam-se a verde e a negrito os elementos SWOT identificados na matriz que enformou o Programa.

Domínio de análise do diagnóstico realizado	Pontos Fortes	Pontos Fracos
Dinamismo demográfico	<ul style="list-style-type: none"> Ê Estrutura demográfica com taxa de juventude superior à média quer nacional, quer comunitária 	
Competitividade Económica Regional	<ul style="list-style-type: none"> Ê Importância da Madeira como pólo turístico internacional inserido em redes de grandes operadores turísticos Ê Existência de condições edafo-climáticas favoráveis à prática da maioria das culturas hortícolas, incluindo a floricultura, e frutícolas, quer temperadas, quer subtropicais Ê Valorização de produtos regionais específicos (vinho, bordados, vimes, frutos subtropicais, flores) Ê Consolidação da procura turística, na sequência do prolongamento da pista do Aeroporto do Funchal 	<ul style="list-style-type: none"> Ê Situação insular, localização distanciada das regiões centrais e exiguidade do mercado regional Ê Padrão de especialização produtiva muito vulnerável e pouco diversificado, fraco desenvolvimento da cadeia de valor num contexto de grande abertura ao exterior e fraco domínio dos circuitos de comercialização Ê Estrutura agrária de "microfúndio" Ê Insuficiências a nível de infra-estruturas e serviços em áreas ligadas às tecnologias de produção, à qualidade e certificação Ê Actividade da pesca centrada num reduzido número de espécies e vulnerabilidades às flutuações das capturas de espécies migratórias (nomeadamente tunídeos), diminuindo nos últimos anos Ê Escassez de actores locais com visibilidade externa, reflectindo-se na capacidade de liderança e afirmação da RAM Ê Diminuição da produção de banana e abandono do espaço rural
Emprego, Educação e Qualificação Profissional	<ul style="list-style-type: none"> Ê Capacidades criadas a nível de estruturas de formação profissional (nomeadamente nas áreas do turismo e agricultura) e de escolas profissionais com uma melhoria gradual das qualificações intermédias e do nível de escolarização dos trabalhadores 	<ul style="list-style-type: none"> Ê Persistência de uma grande debilidade da estrutura qualitativa da mão-de-obra Ê Insuficiência de infra-estruturas e equipamentos de ensino, nos vários níveis, particularmente no ensino tecnológico e profissionalizante
Transportes e Comunicações	<ul style="list-style-type: none"> Ê Progressos recentes a nível dos Eixos viários principais, estruturantes do território Ê Infra-estruturas aeroportuárias de elevada qualidade Ê Meios de grande capacidade, a nível de infra-estruturas de telecomunicações nas ligações com o continente europeu e o resto do mundo (via cabo submarino e via satélite) e rede interna de telecomunicações e TV por cabo modernas 	<ul style="list-style-type: none"> Ê Grande dependência do Continente nas ligações à União Europeia e ao resto do Mundo e custos acrescidos de transporte Ê Deficiência a nível de infra-estruturas portuárias e de apoio às actividades associadas ao mar
Inovação e Sociedade de Informação	<ul style="list-style-type: none"> Ê A universidade constituindo um pólo importante de recepção e difusão de informação científica 	
Ambiente e Saneamento Básico	<ul style="list-style-type: none"> Ê Existência de um património natural e paisagístico muito valioso, diversificado e protegido Ê Gestão estratégica dos recursos hídricos na Ilha da Madeira (em contraste com a escassez desses recursos no Porto Santo) 	<ul style="list-style-type: none"> Ê Fortes constrangimentos estruturais de carácter permanente decorrentes de características adversas da estrutura física do território Ê Grande sensibilidade e vulnerabilidade em termos ambientais Ê Carência de infra-estruturas de saneamento básico ambiental e custos acrescidos para cumprimento de padrões de qualidade ambiental (<i>vide</i> resíduos sólidos) Ê Aumento de focos de dissonância paisagística devido a situações de intervenção desregrada e de pressões sobre o frágil meio natural
Vertebração do Sistema Urbano e Organização do Território	<ul style="list-style-type: none"> Ê Existência de um conjunto significativo de instrumentos de planeamento sectorial e de ordenamento territorial à escala regional, com coerência entre si 	<ul style="list-style-type: none"> Ê Padrão de povoamento muito diferenciado no espaço regional, ocorrendo paralelamente um tipo de povoamento muito disperso e fragmentado e uma excessiva concentração no litoral sul e, mais acentuadamente, no espaço central polarizado pelo Funchal Ê Deficiente estruturação da rede urbana, verificando-se a existência de áreas urbanas degradadas e debilidades na relação urbano-rural
Condições de Vida e Desenvolvimento Social	<ul style="list-style-type: none"> Ê Ligações privilegiadas às comunidades de emigrantes (<i>vide</i> África do Sul e Américas) Ê Governo próprio, abrindo a possibilidade de melhor adequação de políticas 	<ul style="list-style-type: none"> Ê Pequena dimensão do território, dificultando a obtenção de níveis de eficiência de alguns equipamentos e serviços
Competitividade Económica Regional	<ul style="list-style-type: none"> Ê Valorização da posição privilegiada no espaço atlântico e condições para uma participação no conhecimento e exploração dos oceanos Ê Oportunidades comerciais propiciadas pela abertura de novas vias para os produtos tradicionais e certificados num determinado âmbito geográfico, bem como pela existência de um segmento de procura que valoriza alimentos saudáveis 	<ul style="list-style-type: none"> Ê Perda da competitividade do produto turístico e do destino se não for mantida a imagem tradicional de qualidade Ê Perda de vantagens competitivas (face às mudanças que se processam no cenário internacional) que possam comprometer a estratégia de captação de investimento estrangeiro e de desenvolvimento de serviços internacionais Ê Risco de desaparecimento de empresas, particularmente em actividades tradicionais



CONCEPÇÃO DO POPRAM III

Domínio de análise do diagnóstico realizado	Pontos Fortes	Pontos Fracos
Competitividade Económica Regional	<ul style="list-style-type: none"> ü Renovação das vantagens competitivas da oferta turística, diversificando o produto turístico oferecido (congressos e incentivos, turismo desportivo, golfe e desportos náuticos, turismo activo, eco-turismo, turismo de cruzeiros e de grupos com interesses científicos ligados ao ambiente) ü Alargar as cadeias de valor nas actividades económicas: racionalização dos circuitos de comercialização, integração de produções e serviços avançados 	<ul style="list-style-type: none"> ü Crescente dependência da estrutura económica regional nas actividades directa e indirectamente relacionadas com o sector turístico

Domínio de análise do diagnóstico realizado	Oportunidades	Ameaças
Competitividade Económica Regional (continuação)	<ul style="list-style-type: none"> ü Condições favoráveis, no âmbito da Zona Franca, para o desenvolvimento de actividades industriais e actividades de serviços, envolvendo a área financeira internacional e outros serviços internacionais ü Desenvolvimento da fileira da construção (segmento habitação, recuperação urbano-patrimonial e conservação/beneficiação de infra-estruturas, nomeadamente rodoviárias) 	
Emprego, Educação e Qualificação Profissional	<ul style="list-style-type: none"> ü Crescimento significativo da população que atingiu o nível de ensino (superior) universitário e politécnico durante o último decénio, superior aos valores médios nacionais 	<ul style="list-style-type: none"> ü Riscos de maior marginalização decorrentes de insuficiente capacidade de adaptação dos sistemas educativo, de formação e de ciência e tecnologia, às novas exigências da Sociedade da Informação e do mercado de trabalho ü Fraca articulação entre as instituições de ensino superior e o mundo empresarial
Transportes e Comunicações	<ul style="list-style-type: none"> ü Condições de desenvolvimento e utilização de diversos serviços associados às telecomunicações e às tecnologias da informação, abrindo perspectivas para a redução das desvantagens no atraso de desenvolvimento e da situação ultraperiférica 	<ul style="list-style-type: none"> ü Risco de não vir a beneficiar das vantagens da liberalização dos transportes e telecomunicações, devido ao reforço da tendência para a exploração das redes mais lucrativas
Inovação e Sociedade de Informação	<ul style="list-style-type: none"> ü Reforço das estruturas científicas e tecnológicas, de criação recente (Universidade da Madeira e Complexo Científico e Tecnológico), do interface com as actividades económicas e da participação em redes de I&D 	
Ambiente e Saneamento Básico	<ul style="list-style-type: none"> ü Possibilidades abertas pela reforma da PAC (reforço da importância das medidas agro-ambientais) para valorizar a função da agricultura na manutenção e conservação da paisagem humanizada característica da Região e no equilíbrio ecológico e social ü Vantagens comparativas, relativamente às regiões continentais, no domínio do aproveitamento de recursos energéticos renováveis (nomeadamente de origem hídrica, solar, eólica e da biomassa) e da utilização racional de energia, através de sistemas de gestão e equipamentos mais eficientes ü Condições privilegiadas (reconhecidas por organizações internacionais) para o conhecimento, conservação e valorização da biodiversidade 	<ul style="list-style-type: none"> ü Descaracterização da paisagem e aumento de riscos associados a factores de natureza geológica e a fenómenos de erosão, por dificuldade de manutenção da actividade agrícola, face à liberalização e mundialização das trocas comerciais ü Degradação das condições de recarga dos aquíferos ü Carências significativas no domínio da rede de águas residuais nas zonas altas do Funchal, agregados suburbanos dos concelhos limítrofes e áreas rurais, bem como no tratamento e destino final ü Aumento da utilização do transporte privado
Condições de Vida e Desenvolvimento Social		<ul style="list-style-type: none"> ü Má conservação e progressiva degradação do património histórico-cultural e etnográfico

Hierarquia de Prioridades

É importante referir que, de uma forma global, as alterações ocorridas no primeiro triénio do Programa, já anteriormente identificadas, não colocam em causa a pertinência das três grandes prioridades estratégicas, nem a generalidade dos objectivos específicos das onze Medidas do POPRAM III.

Tal confirmação é possível através do cruzamento da matriz das prioridades estabelecidas pelo POPRAM III com a nova situação de referência. A metodologia da análise assenta na comparação entre as Prioridades Estratégicas e os Objectivos Específicos do POPRAM III e os tópicos enumerados na Matriz SWOT actualizada, após ponderada reflexão em resultado

CONCEPÇÃO DO POPRAM III

das inúmeras informações recolhidas pela Equipa de Avaliadores junto dos gestores e executores do Programa e dos dados provenientes dos *Focus Group* com os “Conhecedores da Região Autónoma da Madeira” e “Conhecedores do Programa”.

Quadro 3 – Relevância das Prioridades do POPRAM III na Nova Matriz SWOT da Região

Prioridades estratégicas	Objectivos específicos das Medidas (prioridades específicas)	Relevância na nova Matriz SWOT			
		S	W	O	T
A – Reforçar a competitividade e o posicionamento geoestratégico da economia madeirense	Promover a afirmação da Região a nível nacional e comunitário no domínio da Sociedade da Informação, através do desenvolvimento de conteúdos digitais que a promovam e posicionem internacionalmente, sobretudo nos domínios da educação, do turismo, do entretenimento e cultura e do comércio electrónico	■		■	
	Reforçar o desenvolvimento das infra-estruturas e serviços associados à Sociedade da Informação e estimular o acesso e a utilização de novas tecnologias	■		■	
	Desenvolver o potencial humano da Região no domínio da Ciência e Tecnologia e a fixação de quadros e reforçar a capacidade de inovação	■		■	
	Promover a internacionalização, a imagem da Região e a captação de novos investimentos		■		
	Promover a eficiência da base empresarial e produtiva, numa perspectiva de desenvolvimento sustentado da competitividade		■		
	Reforçar a competitividade económica das produções regionais (quer ao nível do mercado externo), salvaguardando o ambiente e a coesão económica e social	■		■	
	Reforçar o sistema viário de ligação às infra-estruturas de acesso ao exterior	■			
	Diversificar as actividades económicas no meio rural			■	
	Incrementar a produtividade da pesca, a nível das capturas, do aprovisionamento, da transformação e da comercialização dos produtos		■		■
	Aumentar a produção aquícola	■			
	Consolidar a procura turística, diversificando mercados e melhorando a imagem do destino Madeira			■	
	Reforçar a rede de equipamentos e infra-estruturas turísticas, viárias, portuárias e urbanísticas da ilha do Porto Santo	■		■	
B – Promover o emprego e a empregabilidade do potencial humano	Melhorar o nível de qualificação dos jovens da Região e promover a sua integração profissional	■		■	
	Promover a qualificação, reconversão e reinserção profissional dos adultos desempregados e prevenir/combater o desemprego de longa duração	■			■
	Elevar o nível de competências, conhecimentos e capacidades da população activa	■			
	Promover a igualdade de oportunidades no acesso à formação e ao mercado de trabalho				■
	Promover o diálogo social e o desenvolvimento dos parceiros sociais no desenvolvimento de parcerias que fomentem a qualificação, o emprego e a competitividade, fomentar o espírito empresarial e promover e facilitar o processo de criação de empresas e de empregos				
	Assegurar uma maior articulação dos sistemas de Educação/Formação/Emprego e melhorar a qualidade das acções				■
	Melhorar as condições de vida e de trabalho dos agricultores e das populações rurais	■			
	Apoiar a organização, associação e iniciativa dos agricultores, nas vertentes sócio-económica e sócio-profissional			■	
	Valorizar económica e socialmente os activos ligados ao sector da pesca			■	
	Dinamizar iniciativas empresariais criadoras de emprego	■			
	Melhorar as condições de circulação, favorecendo o escoamento dos produtos agrícolas				■
	Atingir até 2006 um rácio de 50% de alunos do ensino secundário a frequentar cursos tecnológicos e profissionais e de 20% de alunos a frequentar o 13º ano profissionalizante				■
Garantir um posto de trabalho e de acesso a redes informáticas por cada 20 alunos	■				
C – Assegurar a melhoria da qualidade de vida e preservar os valores ambientais	Promover o desenvolvimento equilibrado do território	■			
	Proteger e valorizar o ambiente, criando condições para a preservação e gestão sustentável dos recursos naturais estratégicos	■		■	
	Reduzir as assimetrias internas de desenvolvimento e promover a melhoria da qualidade de vida	■			
	Promover a qualidade e a inovação da produção agro-florestal e agro-rural, com vista a obter um crescimento sustentado da produtividade e a responder eficazmente às novas exigências dos consumidores, em matéria de qualidade e segurança alimentar	■			
	Assegurar a sustentação de explorações de pequena dimensão que desempenhem uma importante função de equilíbrio ambiental e de composição da paisagem		■		
	Ordenar e gerir os espaços florestais	■			
	Preservar e gerir os <i>habitats</i> e recursos naturais	■		■	
	Melhorar e racionalizar a exploração do potencial haliêutico		■		
	Melhorar a rede viária e as condições de circulação	■			
	Aumentar a rede de educação pré-escolar para uma cobertura de 98% em 2006	■			
	Generalizar a frequência da escola a Tempo Inteiro no 1º ciclo do Ensino Básico até 2006	■			
	Reduzir em 20% a percentagem de alunos que não completam a escolaridade obrigatória até 2006				■
	Aumentar para 99% a população inscrita nos Centros de Saúde, relativamente à população da sua área de influência	■			
	Reduzir em 2‰ a taxa de mortalidade infantil	■			

■ Muito forte ■ Forte



A análise efectuada permite concluir que as principais prioridades do POPRAM III se devem situar em torno das seguintes grandes questões: (i) valorização do património natural possuidor de elevada biodiversidade; (ii) protecção do litoral e dos recursos haliêuticos; (iii) gestão do território visando a redução dos focos de dissonância paisagística e a recuperação do património monumental e etnográfico; (iv) promoção da Madeira como destino turístico particularmente vocacionado para a contemplação e descoberta da Natureza; (v) recuperação da rede de levadas e caminhos antigos, essenciais para a afirmação da Madeira no domínio do turismo ecológico; (vi) aumento da rede de saneamento básico e das unidades de tratamento de águas residuais; (vii) redução da produção de resíduos e incremento das exportações dos produtos recicláveis; (viii) desenvolvimento da educação e formação tecnológica dos jovens em consonância com as previstas necessidades do mercado regional; (ix) desenvolvimento de programas educacionais com o objectivo de travar e inverter o processo de exclusão social de grupos e nichos populacionais; (x) reforço da articulação da Universidade da Madeira ao tecido empresarial da Região; (xi) reforço das estruturas científicas e tecnológicas (Universidade da Madeira e Tecnopólo); (xii) redução das assimetrias intra-regionais; (xiii) redução da excessiva carga populacional do Funchal e concelhos limítrofes; (xiv) aproveitamento das condições edafo-climáticas no desenvolvimento duma agricultura virada para a qualidade de produtos com crescente procura no mercado regional, nacional e europeu; (xv) valorização das energias renováveis, incrementando o aproveitamento dos recursos de origem hídrica, solar, eólica e da biomassa; (xvi) utilização racional de energia, através de sistemas de gestão e equipamentos mais eficientes.

Em síntese, pode reafirmar-se que as prioridades estabelecidas pelo POPRAM III continuam a ser pertinentes e revelam a coerência do Programa em relação às suas orientações estratégicas, sendo recomendável um empenhamento redobrado no que concerne à Medida 1.2. (Estímulo à Inovação e Sociedade da Informação) em simbiose com as acções no domínio da Medida 1.4. (Protecção e Valorização do Ambiente e Ordenamento do Território) essenciais para o 'Desenvolvimento de uma Plataforma de Excelência Euro-Atlântica'.

1.2. Coerência da Estratégia

Coerência Interna

A hierarquia de prioridades de intervenção (objectivos gerais) estabelecida pelo POPRAM III mantém a sua pertinência e revela a coerência do Programa em relação às suas principais orientações estratégicas (coerência vertical).

Na avaliação *ex-ante*, em função do diagnóstico da situação económica e social da Região e com vista a operar as necessárias transformações estruturais, foram definidos três objectivos gerais e um conjunto de objectivos específicos que, de facto, estruturam as principais linhas estratégicas de acção que estiveram na base da definição da estratégia e do desenho das medidas. Já a estratégia de actuação no âmbito do Programa foi estruturada em torno de dois grandes Eixos Prioritários, o primeiro, de cariz mais inovador e ambicioso, sendo o segundo complementar ao primeiro. A articulação entre os três objectivos gerais/vectores da estratégia regional e os objectivos específicos dos dois eixos prioritários permite verificar que, em geral, as relações identificadas na avaliação *ex-ante* permanecem no momento actual do Programa.

O objectivo geral "reforçar a competitividade e o posicionamento geoestratégico da economia madeirense" ter-se-á concretizado com forte intensidade em todas as medidas do Eixo 1, excepto na Medida 1.2, em que foi restringido o seu âmbito no POPRAM III,



sobretudo no que respeita às componentes “ciência tecnologia e inovação” e “promoção da internacionalização”. Este mesmo objectivo geral continua a registar também presença em Medidas do Eixo 2 (Medidas 2.3 e 2.6).

O segundo objectivo geral “promover o emprego e a empregabilidade do potencial humano”, embora repartido entre eixos, continuará a registar uma boa articulação devido sobretudo ao excelente desempenho que a Medida 1.5 (FSE) tem registado, e conta com algumas sinergias desenvolvidas em outras Medidas FEDER (2.3, 1.2 e 2.6).

Já no que respeita ao terceiro vector “assegurar a melhoria da qualidade de vida e preservar os valores ambientais”, pode-se considerar que registará, em termos gerais, uma articulação idêntica à prevista, nalguns casos com ênfase acrescido devido ao reforço de financiamento decorrente da reprogramação de 16 de Maio de 2003¹ (Medidas 1.4 e 2.4).

A avaliação do grau de resposta obtido pelas medidas em relação aos objectivos específicos dos eixos prioritários (análise da coerência interna horizontal) tem como base elementos da Avaliação da Eficácia. No Eixo 1, destaca-se a Medida 1.5, que pela sua transversalidade é a que regista uma maior resposta em relação aos objectivos do eixo e simultaneamente mantém durante o período 2000-2002 a importância prevista na análise *ex-ante*.

Os três objectivos do Eixo 1 que acabam por alcançar um maior realce são os da “renovação das vantagens competitivas da oferta turística/ consolidação da procura”, a que se seguem “a criação de condições para o desenvolvimento equilibrado do território e gestão de recursos naturais”, bem como a “melhoria das condições de acesso aos mercados”, todos eles com forte coerência entre si. No caso do Eixo 2, destaca-se claramente como objectivo “eleito” a redução das assimetrias internas de desenvolvimento através de uma melhor estruturação da rede viária”, para o que contribui significativamente a Medida 2.4 e, em menor grau, as Medidas 2.5 e 2.6. O objectivo “promover a competitividade, o emprego e a valorização da base económica local”, resente-se de algumas insuficiências de dinâmica nas Medidas 2.1, 2.2 e 2.3, medidas essas que se iniciaram com algum atraso e que, por razões estruturais e conjunturais específicas dos sectores abrangidos, se deparam com algumas dificuldades.

Como nota final, é de concluir que existe uma forte articulação do Programa em termos de coerência vertical e horizontal e que existem apreciáveis sinergias entre Medidas.

Importa verificar, ainda, até que ponto tem sido possível considerar, na concretização do Programa, a estrutura de dotação financeira inicial prevista para os dois eixos e respectivas medidas. É um facto que, de acordo com o quadro financeiro vigente, à data de 30 de Junho de 2003, nenhuma das medidas tinha uma taxa de aprovação acumulada superior à dotação 2000-2006, embora três delas estivessem muito comprometidas (1.5 com 84,8%, 2.4 com 92,8% e 2.6 com 82,8%). Considera-se, por conseguinte que, por razões de coerência interna do Programa, se deverá manter a actual estrutura de distribuição financeira para o período 2003-2006.

Coerência Externa

A avaliação intercalar identificou como matérias relevantes para a análise da coerência entre o POPRAM III e as políticas regionais a sua articulação com: o Plano de Médio Prazo do Governo Regional (PMP); as Estratégias, Políticas e Iniciativas para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação na Madeira; o Plano Regional de Emprego (PRE); o PDRu Madeira.

¹ Reprogramação financeira do Programa, aprovada pela Comissão Europeia, que resultou num reforço FEDER das Medidas 1.4 e 2.4 em 12 milhões de Euros e 10 milhões de Euros, respectivamente, em detrimento das Medidas 1.2 e 2.3, em 18,2 milhões de Euros e 3,8 milhões de Euros, respectivamente.



Na avaliação foram consideradas as sinergias e complementaridades que tais programas poderão trazer à concretização da estratégia de desenvolvimento que o POPRAM III se propõe abordar e a identificação de eventuais sobreposições ou dificuldades de delimitação de apoios que comprometam essas sinergias.

Apesar de se constatar um alinhamento razoável entre os objectivos estratégicos do POPRAM III e do PMP (2001-2004), verifica-se que não há simetria de linguagem e conceptual. Apesar dos eixos prioritários estratégicos serem os mesmos, constata-se uma contradição quanto ao eixo a que pertencem os objectivos “protecção e valorização do ambiente e ordenamento do território” e “competências humanas e equidade social”. Acresce que no POPRAM III existem duas medidas/objectivos, designadamente “Agricultura e Desenvolvimento Rural” e “Pesca e Aquicultura”, inseridas no Eixo Consolidação da Base Económica e Social da Região, que não se encontram contempladas explicitamente no PMP.

No domínio estratégico de Estímulo à Inovação e à Sociedade da Informação, verifica-se que existe uma coerência elevada, dadas as sinergias e complementaridades com a Estratégia Regional de Desenvolvimento da Sociedade da Informação, traduzida em políticas prosseguidas e em vários documentos, diplomas, Programas, projectos e estudos elaborados para a RAM.

Verifica-se também uma coerência significativa entre o POPRAM III, o PRE e a Estratégia Europeia para o Emprego (EEE). Porém, importa assinalar que a directriz “Apoiar a capacidade de adaptação das empresas e dos trabalhadores” da EEE não se encontra aparentemente explicitada, quer no PRE, quer no POPRAM III. Esta directriz surge na EEE segundo a fórmula Adaptabilidade – Desenvolver novas formas flexíveis de trabalhar para conciliar segurança e flexibilidade. Este conceito de adaptabilidade, associado ao de empregabilidade, não pode ser desligado das novas formas e dos novos métodos de trabalho que levem em consideração as competências, a educação e a formação nos domínios da Inovação e a Sociedade de Informação (Medida 1.2 do POPRAM III). Também não pode ser desligada das directrizes europeias para a aprendizagem ao longo da vida.

A componente agrícola do POPRAM III constitui uma base de apoio ao desenvolvimento estrutural da agricultura madeirense. Apresenta-se como principal instrumento de política, orientador dos investimentos agrícolas no sentido de uma reconversão produtiva, tecnológica e estrutural (com previsíveis ganhos de eficiência económica). Apesar de apresentar complementaridades conceptuais e objectivas com o Programa de Opções Específicas para Fazer Face ao Afastamento e Insularidade da Madeira e Açores (POSEIMA) e o PDRu Madeira, a não aplicação de medidas relevantes, neste dois últimos instrumentos, compromete, em termos práticos, a capacidade que teriam, no seu conjunto, para fomentar uma reestruturação e diversificação do sector agrícola regional, se aplicados em toda a sua extensão.

A análise da coerência entre o POPRAM III e as Políticas Nacionais e Comunitárias baseou-se na articulação do Programa com: os Programas Operacionais Sectoriais do QCA III; os Programas de Iniciativa Comunitária (LEADER+, EQUAL, URBAN, INTERREG III-B Madeira-Açores-Canárias e Fundo de Coesão); POSEIMA; Plano Nacional para a Inclusão (PNAI); outros diplomas e documentos, nacionais e comunitários, surgidos no período a que se reporta a presente avaliação intercalar (“PROINOV”, “Diploma de Competências Básicas em Tecnologias de Informação”, “Iniciativa *Internet*” do Conselho de Ministros”, “Plano Nacional de Acção para a Inclusão”, “Plano de Acção *e-Europe* 2005” e “Tornar o Espaço Europeu de Aprendizagem ao Longo da Vida”).



CONCEPÇÃO DO POPRAM III



As complementaridades e/ou sinergias, por um lado, e a ausência de duplicações ou conflitos, por outro, entre Programas e medidas e, ainda, a convergência de objectivos, evidencia-se através de algumas situações ou casos paradigmáticos, sendo de realçar:

- ü a definição e articulação adequada alcançada, evitando-se duplicações, entre os projectos a integrar na Medida 1.2 - Estímulo à Inovação e Sociedade de Informação e os projectos integrantes no POSI;
- ü a existência de projectos com fortes componentes de Sociedade de Informação (Medida 1.2 - POSI), Inovação, Ciência e Tecnologia (Medida 1.5 - POCTI), com investigadores suportados pelo PRODEP;
- ü a sinergia e complementaridade da Medida 1.2 - Estímulo à Inovação e Sociedade de Informação relativamente a outras medidas do mesmo Programa, e ainda ao POSI e ao POCTI nacionais, ao Plano de Acção *e-Europe 2005* comunitário ("*e-learning*", "*e-Health*", "*e-Government*" e "*e-Business*") e, também, ao PRAI e ao Programa Madeira Digital;
- ü a existência de projectos inseridos na Medida 2.3, designadamente na sua Acção 2.3.1 - Incentivos à Criação de PME e à Promoção da Eficiência Empresarial (v.g. Apetrechamento com Equipamentos Informáticos e Construção de Sites na *Internet*, entre outros), que possuem uma forte componente de Inovação e Sociedade de Informação (Medida 1.2), ocorrendo também aqui complementaridades e sinergias relevantes;
- ü a existência de outros projectos que são desenvolvidos em complementaridade e convergência de objectivos entre medidas do POPRAM III, e entre estas e os PO Sectoriais.

Importa sublinhar que, pese embora a coerência evidenciada, o POPRAM III deve ser adequado ou ajustado face aos novos documentos e realidades, surgidos posteriormente à sua elaboração.

1.3. Pertinência dos Indicadores de Quantificação de Objectivos

O sistema de indicadores adoptado pelo POPRAM III cumpre de forma bastante satisfatória a função de monitorização e avaliação do Programa:

- ü os indicadores de contexto revelam-se adequados aos objectivos delineados no Programa, observando-se um bom nível de cobertura de indicadores na maioria dos domínios estratégicos de intervenção. Com efeito, a sua selecção evidencia-se pertinente, permitindo retratar a realidade presente da RAM, contribuindo para a construção de um suporte para a estratégia adoptada ou para justificar a sua redefinição;
- ü os indicadores relativos a objectivos globais, específicos e operacionais cobrem satisfatoriamente os três eixos prioritários definidos no Programa, permitindo aferir as alterações decorrentes da sua execução. Os indicadores de realização, de resultado e de *impacte* apresentam, em termos gerais, um nível qualitativo positivo, revelando-se consistentes ao nível da sua pertinência, relevância, fiabilidade e utilidade;
- ü os indicadores relativos às prioridades horizontais são adequados para quantificar as situações de partida e de objectivo, possuindo capacidade para responder às solicitações relativas à Sociedade de Informação e ao Ambiente. No que se refere à Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres, o sistema terá que recuperar alguma informação;



ü a bateria de indicadores de reserva de eficiência revela-se pertinente e de grande utilidade para a avaliação dos resultados do Programa, cumprindo os critérios de relevância.

No entanto, os problemas e fragilidades do sistema de informação de apoio à gestão e acompanhamento interferiram na eficácia do exercício de quantificação dos indicadores de acompanhamento agregados à medida.

A actualização dos indicadores de objectivo exigiu a recolha de dados para o seu apuramento numa diversidade de bases de informação, não articuladas, com níveis de segurança e de funcionalidades variável.

Apesar da relevância da manutenção/actualização, fiável e atempada, do sistema de indicadores, com excepção da base de dados da DRFP (FSE), não foram concebidas soluções estruturadas, seguras e específicas de suporte a esta necessidade, tendo sido o exercício de quantificação dos indicadores de objectivo suportado por simples folhas de cálculo, autónomas e dispersas (segundo as diversas entidades responsáveis pela manutenção dos indicadores), o que contribui para a dispersão da informação relativa à execução do Programa e levanta algumas reservas quanto à segurança do suporte utilizado.

Assim, as soluções expeditas adoptadas têm como principal objectivo o acompanhamento financeiro da execução, não permitindo, salvo raras excepções, o cálculo automático dos indicadores.

Por outro lado, em simultâneo com a necessidade de actualização anual dos indicadores foi desenvolvido trabalho, pela EAT, no sentido do alcance e controlo da metodologia de cálculo de cada um dos indicadores. Assim, comprova-se que, no período 2000-2003, o sistema de indicadores foi objecto de reflexão por parte da EAT, não estando à partida dominada a metodologia de cálculo. Actualmente, permanecem apenas algumas dificuldades ao nível dos indicadores de resultado, ou porque necessitam ainda de algum trabalho ao nível da sua definição, ou porque apresentam problemas de actualização adequada, dado derivarem do ritmo de produção de entidades externas.

Apesar da complexidade do sistema de recolha, reconhece-se a existência de mecanismos de acompanhamento regular, previstos nas Pistas de Controlo existentes e nos documentos de trabalho produzidos, pela EAT, relativos ao Sistema de Indicadores de Acompanhamento, capazes de recolherem e verificarem a realização física dos projectos, o que não só garante a existência de dados de base para a quantificação dos indicadores de realização física, como garante a existência de meios de controlo/verificação da veracidade dessa informação.

1.4. Integração das Prioridades Horizontais

Para o exercício de avaliação, procedeu-se a quatro análises sucessivas: a primeira está relacionada com a incorporação da prioridade na definição estratégica do POPRAM III; a segunda consistiu na análise da incorporação da prioridade na execução do Programa; a terceira dimensão de análise orientou-se no sentido da avaliação dos resultados obtidos e a quarta análise prendeu-se com os *impactes* obtidos pelo POPRAM III em matéria das três prioridades horizontais.

Ambiente

A existência de um importante número de planos sectoriais dá uma coerência muito forte ao conjunto de objectivos do POPRAM III e constitui um bom indicador do empenho regional no domínio da energia e da gestão ambiental.



Em termos da sua execução, existe uma consonância entre os seus objectivos e a generalidade dos projectos aprovados. Esta afirmação é sobretudo verdadeira em relação às infra-estruturas, uma vez que nas medidas de valorização territorial, há objectivos específicos em relação aos quais não existe aprovado qualquer projecto.

Relativamente aos resultados, que são já perceptíveis a partir do quadro de aprovações de projectos, é sensível que: os investimentos em alta de abastecimento de água estão de acordo com o programado; os investimentos de recolha de efluentes são ainda muito incipientes e levantam problemas em relação ao cumprimento das metas do Programa; os investimentos no domínio da gestão de RSU enquadram-se no plano global para a Região, em articulação com o Fundo de Coesão; os investimentos de conservação da natureza e ordenamento têm-se, praticamente, resumido a intervenções de correcção de ribeiras, muito particularmente a sua canalização.

São de realçar, em termos de preocupação, os seguintes aspectos: a pequena dimensão dos projectos de recolha de efluentes, que indiciam uma grande fragmentação das intervenções; os projectos de canalização das ribeiras – esta prática, sem embargo da sua pertinência em casos concretos, não deverá generalizar-se porque corresponde à alteração definitiva de ecossistemas de grande valor ecológico; a exiguidade da importância que a valorização directa dos recursos naturais tem no conjunto do Programa – a Acção 1.4.3, designada como de ordenamento da orla costeira e dos cursos de água, acaba por ver restringido o seu campo de aplicação a intervenções que, no caso do litoral, são sempre de artificialização.

Alguns aspectos positivos devem também ser salientados: o elevado número de estudos e planos desenhados à escala regional em diversos domínios do sector ambiente, que não só dão orientações concretas para a acção, como são incorporados de forma evidente na elaboração do programa; a evidência e a pertinência da estratégia seguida em termos de infra-estruturas, que passou pela construção da incineradora (complementada com um ambicioso projecto de recolha de resíduos) e pelo envolvimento do IGA no abastecimento de água, e a eficácia dos investimentos no abastecimento de água, que seguem uma lógica coerente, articulada com outros usos, e com garantias de sustentabilidade económica e ambiental.

Igualdade de Oportunidades Homens/Mulheres

A preocupação com a inclusão desta prioridade horizontal faz-se sentir especialmente na Medida 1.5 - Competências Humanas e Equidade Social e, de um modo geral, no que respeita aos critérios de selecção dos projectos a candidatar, mormente naqueles financiados pelo FSE.

Em termos globais, o POPRAM III integrou satisfatoriamente a prioridade horizontal Igualdade de Oportunidades Homens/Mulheres na sua estratégia. No entanto, detectaram-se alguns aspectos menos positivos: limitações nos mecanismos de acompanhamento e avaliação do desempenho do Programa, particularmente a escassez de objectivos e metas quantificadas, bem como de indicadores de realização, resultado ou *impacte* específico para a avaliação desta prioridade; a informação quantitativa actualmente num sistema de informação temporário é insuficiente para aferir e avaliar de forma rigorosa quaisquer resultados ou *impactes* obtidos com a execução do Programa em matéria de igualdade de oportunidades; a estratégia desenvolvida está fortemente condicionada ao controlo da fase de selecção de projectos; a problemática da igualdade de oportunidades surge equacionada explicitamente apenas na formulação de objectivos da Medida “Competências Humanas e Equidade Social”, onde se refere como preocupação a ter presente a “Igualdade de Oportunidades para todos no acesso ao mercado de trabalho”; as medidas do Programa não



contribuem para o incremento da participação da mulher nos processos de tomada de decisão.

Podem destacar-se vários aspectos positivos e exemplos de boas práticas associados a esta temática: o projecto “Partilhar e aprender para melhor viver”, cuja população-alvo são mulheres desfavorecidas, com baixos níveis de instrução e sem qualificações, inseridas em agregados familiares de baixos recursos económicos; os projectos inseridos no programa de Estágios Profissionais, que privilegiam a promoção da Igualdade de situação da mulher no mercado de trabalho através de majorações ao apoio financeiro concedido às entidades candidatas, na modalidade de formação prática em contexto de trabalho; o programa Iniciativas Locais de Emprego, que apoia a criação de empresas, contemplando o apoio ao investimento e a criação de postos de trabalho, alguns dos quais promovidos exclusivamente por mulheres; com o intuito que as mulheres possam conciliar de forma eficaz a vida familiar com a profissional, destacam-se ainda as intervenções nas redes de equipamentos sociais, na melhoria das acessibilidades e das redes de transportes públicos, na qualificação territorial e na construção da sociedade de informação, embora a execução seja ainda muito baixa. Também é relevante o emprego feminino criado no âmbito da Medida 2.3.

Sociedade de Informação

A Prioridade Horizontal Sociedade de Informação foi plenamente integrada na definição estratégica e na execução do POPRAM III. Os resultados obtidos no primeiro triénio são essencialmente inerentes a seis projectos, metade dos quais obtiveram a sua aprovação somente em 2002.

Porém, o pequeno número de projectos candidatos ao POPRAM III e o atraso relativo na sua execução encontra explicação em dois factos: a tomada a decisão de candidatar o maior número de projectos possível desta prioridade horizontal ao POSI, o que implicou a necessidade de uma proposta de reprogramação financeira (já enunciada) e a elaboração dum Plano Estratégico sobre a Sociedade de Informação para a Região, visando orientar e enquadrar os projectos candidatos.

O verdadeiro *impacte* na Sociedade da Informação provém sobretudo de projectos candidatos a outros Programas, com especial realce para o Programa Madeira Digital, apresentado e aprovado pelo POSI.

Constituem exemplo de boas práticas desenvolvidas e a incrementar no futuro a criação de *sites* e de Portais na *internet*, na linha do preconizado pela Medida 1.2, pelo POSI e pelo Plano de Acção Comunitário *e-Europe* 2005. Constituem ainda boas práticas os projectos em parceria-cooperação, de âmbito regional, nacional ou comunitário, envolvendo simultaneamente a universidade, empresas, o Governo Regional e outros agentes económicos.

1.5. Qualidade do Sistema de Gestão e Acompanhamento

A avaliação da qualidade do SGA do POPRAM III utilizou uma metodologia caracterizada pela combinação dos seguintes elementos:

- ü realização de um trabalho sistemático de entrevistas alargado à totalidade dos elementos com responsabilidades a nível de gestão;
- ü análise atenta de todo o vasto material produzido pela gestão sobre a tramitação e configuração orgânica do próprio Programa, destacando desse material fundamentalmente aquele que pode ser considerado auto-avaliação da equipa de gestão;



CONCEPÇÃO DO POPRAM III



- ü realização e tratamento de um inquérito sistemático a todos os responsáveis por gestão e coordenação técnica no POPRAM III, destinado a objectivar o mais possível o dimensionamento da gestão e acompanhamento em termos de recursos técnicos e humanos;
- ü integração das análises de eficiência e de eficácia realizadas pela Equipa de Avaliação e que constam no Relatório Final e também, de forma mais sintetizada, neste Sumário Executivo;
- ü tratamento de inquéritos aos promotores com referência específica à qualidade da gestão;
- ü elaboração de sínteses de avaliação organizadas, preferencialmente, em torno das questões de avaliação que marcam a metodologia proposta pelo consórcio para realizar a avaliação do SGA.

A estrutura central de gestão e coordenação do POPRAM III concentra-se positivamente no IFC, com forte capacidade de experiência em termos de aplicação e coordenação de Fundos Estruturais e de políticas comunitárias na RAM, o que constitui um factor decisivo da eficácia global com que o Programa tem sido gerido.

O SGA do POPRAM III situa-se na trajectória certa de evolução da gestão de Fundos Estruturais, progressivamente internalizada na administração pública regional, que reúne melhores condições para assegurar eficaz e eficientemente essa internalização. Herda uma programação legível em termos de estrutura de programa, objectivos e eixos prioritários, combinando uma programação de valorização da qualidade da dotação infra-estrutural e de qualificação de recursos humanos com a promoção de factores de inovação e excelência.

A acção da gestão tem sido mais consequente no eixo que corresponde à maior capacidade de investimento instalada, concluindo-se que o nível de proactividade na promoção de projectos de excelência está ainda aquém do que a capacidade de gestão e a solidez técnica das estruturas de gestão poderia potenciar, não sendo, nesse contexto, visíveis tipologias de projectos e de intervenções que tenham em conta a sustentabilidade futura do esforço infra-estrutural, com excepção do valioso esforço que, por via do FSE, está a ser feito em termos de formação de activos.

A natureza não conflitual que o funcionamento da UG tem revestido constitui um indicador do clima formal e informal favorável que a gestão tem conseguido imprimir ao POPRAM III, capitalizando em seu favor e da eficácia do Programa, o clima de relacionamento fluído entre serviços envolvidos na gestão.

A articulação inter-institucional do POPRAM III carece ainda de desenvolvimentos em termos de projectos consequentes nessa matéria, concluindo-se ainda que a capacidade e qualidade de apresentação de projectos por parte das autarquias têm de ser reforçadas.

Quando se comparam os resultados obtidos em termos de concretização de objectivos estratégicos com a magnitude dos meios humanos e técnicos envolvidos na gestão, a avaliação conclui que se trata de uma estrutura eficiente, sendo praticamente impossível atingir estes resultados com libertação de meios humanos e técnicos, estimando-se que a disponibilização futura de um sistema de informação verdadeiramente potenciador do acompanhamento permanente e integrado dos vários Fundos Estruturais irá permitir libertar recursos para assegurar maior proactividade na promoção de projectos com procura não instalada.

Não é em matéria de tramitação que o POPRAM III tem margens significativas de progressão, mas antes na sua capacidade de selectividade e de promoção de projectos, sobretudo no âmbito do eixo voltado para a excelência e para a inovação, na maior capacitação das autarquias e na criação de mecanismos e plataformas de monitoragem e avaliação da convergência entre os vários Fundos Estruturais.



2. DESEMPENHO DO POPRAM III

2.1. Eficácia

A avaliação da eficácia do POPRAM III compreendeu a verificação de três aspectos principais:

- i. avaliar o grau de eficácia financeira, isto é, verificar se as dotações financeiras das medidas, previstas para os anos 2000, 2001 e 2002 e para o período global 2000-2006, estão a ser concretizadas nos ritmos previstos e identificar as eventuais disparidades;
- ii. avaliar o grau de eficácia física, isto é, verificar se as quantidades de realizações estipuladas para cada um dos indicadores de acompanhamento estão em conformidade com as metas definidas para 2003 e 2006;
- iii. avaliar até que ponto os projectos aprovados, pelas suas características e objectivos prosseguidos, contribuem de facto para os objectivos da medida e se estes têm correspondência em termos de execução.

Uma Leitura do Desempenho do Programa – Evolução Global

Dos cerca de 1.187 milhões de Euros do total da dotação financeira do POPRAM III, cerca de 556 milhões de Euros estavam programados para o triénio 2000-2002.

Em 31 de Dezembro de 2002, a taxa de aprovação face ao programado para o triénio ultrapassava os 131%, o que correspondia já a um elevado nível de comprometimento do Programa relativamente ao programado para 2000-2006 (62%). No entanto, o ritmo de execução da despesa aprovada estava aquém dos níveis de aprovação (40% de execução financeira e 66% de realização física), o que corresponde a cerca de 25% do valor global da dotação do POPRAM III (2000-2006).

Embora o início do Programa tenha ocorrido no último trimestre de 2000, o nível de aprovação nesse ano foi já bastante expressivo (72%), confinado porém ao FEDER e FSE, mas, naturalmente, registando uma taxa de execução modesta.

No ano 2001, o nível de aprovação disparou, ultrapassando em mais do dobro o correspondente valor programado, no ano seguinte atinge-se já uma maior estabilidade em termos de taxas de aprovação e de execução, aproximando-se dos valores programados, registando-se um maior equilíbrio entre as diversas componentes de Fundos Estruturais.

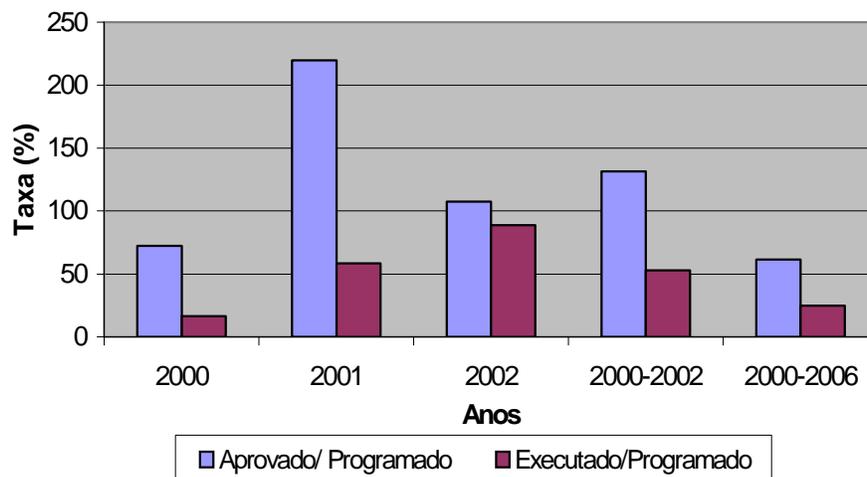
Mais recentemente, no primeiro semestre de 2003, o ritmo de aprovação de novos projectos desacelerou, tendo em contrapartida o ritmo de execução financeira e física aumentado significativamente em relação a 31 de Dezembro de 2002 (as taxas de comprometimento e de execução acumuladas sobem para, respectivamente, 67% e 31%, enquanto que as taxas de execução financeira e física atingem naquela data 46% e 71%, respectivamente).

Estes desempenhos apresentam-se diferenciados por Fundos Estruturais, com bons resultados nos casos do FSE e FEDER e insuficientes ainda no FEOGA-O e IFOP:

- ü FSE (10,4% da dotação do Programa), a registar os mais altos níveis de aprovação e de execução, registando inclusive um nível de comprometimento porventura excessivo face ao programado até 2006 (76%, em 31 de Dezembro de 2002, e 84%, em 30 de Junho de 2003);
- ü FEDER (73% do total das verbas do Programa), que no final de 2002 tinha uma taxa de aprovação que excedia em 36,5% o montante de investimento programado para o triénio e atingia já cerca de 64% da programação do fundo prevista para 2000-2006 (67%, em 30 de Junho de 2003);

- ü FEOGA e IFOP, com relativos atrasos na vertente da aprovação e execução, mais significativos neste último Fundo Estrutural, originados essencialmente pela demora na regulamentação de algumas das Acções das correspondentes Medidas 2.1 e 2.2, mas com significativa recuperação do atraso no ano 2002, no caso FEOGA.

Figura 2 – Aprovação e Execução do POPRAM III, Situação a 31 de Dezembro de 2002



Uma Leitura do Desempenho do Programa – Diferenciação por Eixo e Medida

O Eixo 1 regista taxas de aprovação e execução, respectivamente, idênticas e superiores às do POPRAM III, sendo, em contrapartida, a taxa de comprometimento face ao período 2000-2006, embora relativamente elevada, inferior à do Programa (55%, em 31 de Dezembro de 2002, e 63%, em 30 de Junho de 2003). Após a reprogramação, de 16 de Maio de 2003, o peso da dotação do Eixo 1 foi reduzido de 44,7% para 43,5%. A situação do Eixo 1 não se apresenta homogênea ao nível de medidas, senão vejamos:

- ü todas as medidas, exceptuando a 1.2, encontram-se em situação de *overbooking* relativamente ao investimento programado para o período 2000-2002, o que é revelador de um já significativo comprometimento de verba dentro deste eixo, embora concentradas nos anos 2001 e 2002, uma vez que em 2000 apenas as Medidas 1.4 e 1.5 apresentavam aprovações;
- ü verifica-se a ocorrência de um comportamento relativamente antagónico de duas das medidas mais emblemáticas (1.2 e 1.5), tendo a primeira um nível de aprovação e de execução muito baixo, pelo que os objectivos inicialmente definidos para a medida encontram-se marcadamente abaixo das expectativas, enquanto a Medida 1.5 (FSE) regista um forte ritmo de aprovação e de execução, estando mesmo já comprometida cerca de 75% da verba programada até 2006 (85%, em 30 de Junho de 2003), aspecto que não deixa de ser um elemento de apreensão, em virtude de poder daí resultar, no segundo triénio, significativos constrangimentos ao funcionamento do sistema de formação inicial que apresenta grande centralidade no quadro de implementação do Programa;
- ü a Medida 1.1 é que apresenta o mais elevado nível de execução da componente FEDER, mas concentrada numa tipologia específica de acções, (com fortes *impactes* na promoção turística), o que salienta a urgência de aprovar e executar projectos que, a par dos já desenvolvidos, concorram para que os objectivos desta medida sejam atingidos na plenitude antes do final do período de programação;



- ü o grau de realização física dos projectos aprovados é sempre superior ao da taxa de execução financeira, mas com grande heterogeneidade entre medidas (a Medida 1.5 com taxa de realização física de 100%; a Medida 1.2 não atinge os 25% e pouco progride no primeiro semestre de 2003; e as restantes medidas oscilam entre os 58% e os 75%, evidenciando assinaláveis progressos no primeiro semestre de 2003);
- ü globalmente, verificaram-se francos progressos durante o primeiro semestre de 2003 em termos de aprovação e execução, rondando a taxa de comprometimento do Eixo 1 os 63%, mas com diferenças significativas entre medidas (máximo de 85% na Medida 1.5 e mínimo de 42,5% na Medida 1.2), registando estas duas medidas, igualmente, situações extremas em termos de execução; pode-se concluir que é na Medida 1.2 que, mesmo após a reprogramação, continuam a persistir dificuldades em termos de aprovação e execução, registando todas as outras valores bastante satisfatórios.

O Eixo 2, complementar do primeiro, viu aumentar o seu peso relativo para 55,1% (no decorrer da reprogramação financeira). Direciona a sua linha de acção para a consolidação da base produtiva e melhoria da eficiência empresarial, bem como para a melhoria das condições de vida e da coesão social e para o desenvolvimento rural e local. Regista uma elevada taxa de aprovação e de comprometimento (65%, em 31 de Dezembro de 2002, e 72%, em 30 de Junho de 2003) e também uma significativa taxa de execução (evoluindo de 37% para 44% em relação ao aprovado), em grande parte devido à grande concentração de recursos da Medida 2.4, que se distingue claramente das restantes medidas, senão vejamos:

- ü a Medida 2.4, a principal beneficiária da reprogramação financeira (o seu peso no Programa subiu de 18,7% para 20,5%) e com importante *impacte* na redução das assimetrias intra-regionais em matéria de acessibilidades, tem uma trajectória em termos de nível de aprovação excessiva (*overbooking* face à dotação 2000-2006) e elevadas taxas de execução (72% face ao aprovado em 30 de Junho 2003). Devido a esta situação, não será possível executar todos os projectos já aprovados, implicando o cancelamento de alguns, o que já começou a acontecer;
- ü também no caso do Eixo 2, o grau de realização física ultrapassa o da execução financeira, com destaque para a medida de acessibilidades, em contraste com a Medida 2.3, que regista a mais baixa taxa de execução financeira, embora com progressos significativos em termos de realização física em duas acções, e com as Medidas 2.1 e 2.2, que registam algumas dificuldades, tendo igualmente acções por iniciar;
- ü a Medida 2.5 está numa situação intermédia, embora registe, no primeiro semestre de 2003, um grande surto de aprovação de projectos;
- ü a Medida 2.6 regista um gradual progresso em termos de realização física, sendo explicável, parcialmente, a sua reduzida execução financeira pela elevada taxa de comprometimento em 30 de Junho de 2003.

Os *impactes* das medidas do Eixo 2 nos objectivos estratégicos são bastante desiguais, com insuficientes contributos para a consolidação da base económica e social da Região:

- ü as Medidas 2.1 e 2.2 registam *impactes* aquém do previsto na modernização da agricultura e das pescas², muito condicionadas pelo contexto de crise dos sectores e escassa capacidade de empreendedorismo, sendo, no caso da pesca, excessivamente direccionada para o abate de embarcações. No caso da Medida 2.1, a sua implementação centrou-se, essencialmente, em apenas quatro sub-acções, com um

² Mesmo considerando o significativo atraso na regulamentação das diversas acções e sub-acções das duas medidas, que se reflectiu na sua execução.

impacte muito significativo a nível do rendimento dos beneficiários, mas mais diminuto em termos regionais. Excepções foram os investimentos em infra-estruturas, que abarcaram uma percentagem muito significativa das explorações e da SAU da Região. No caso da Medida 2.2, a falta de candidaturas e o reduzido número de projectos aprovados é, de certa forma, preocupante e penalizante para o Programa;

- ü a Medida 2.3, com alguns objectivos ambiciosos ainda por cumprir (Sociedade de Garantia Mútua e Sociedade Financeira de Capital de Risco, a promoção da utilização racional de energia e a correcção das disfunções ambientais das actividades económicas), apresenta forte articulação, quer com as prioridades estratégicas do Programa (“reforçar a competitividade e posicionamento geoestratégico da economia madeirense” e “promover o emprego e a empregabilidade do potencial humano”), quer com as Medidas 1.1, 1.2 e 1.5;
- ü a Medida 2.4, a de maior importância financeira relativa neste Eixo, irá, pela melhoria das acessibilidades, diminuir as distâncias-tempo no atravessamento da ilha, implicar menos gastos de combustível, menos poluição e conduzir a uma melhoria da mobilidade e condições de vida da população;
- ü a Medida 2.5, direccionada para a promoção da coesão social e da qualidade de vida, apresenta uma articulação com as Medidas 1.2, 1.4 e 1.5 que é demonstrativa da crescente articulação entre as escolas e o respectivo apetrechamento informático e multimédia, com as naturais consequências ao nível da sensibilização e difusão destes equipamentos;
- ü a Medida 2.6, com a perspectiva de contribuir para o desenvolvimento integrado da Ilha de Porto Santo, tendo em conta os seus problemas específicos e as suas potencialidades, apresenta uma expressividade financeira reduzida no eixo.

Quadro 4 – Avaliação da Eficácia dos Eixos 1 e 2 (C.P. inicial)

	Medidas	Eixo 1					Eixo 2					
		1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6
Ritmo de Execução 2000-2002	Muito Forte ($\geq 75\%$)											
	Forte [50 - 75%[■				■			■			
	Fraco [25 - 50[■	■			■			■	
	Muito Fraco (< 25%)		■				■		■			■
	Nulo											
Nível de Aprovação 2000-2002	Overbooking (> 100%)	■		■	■	■				■		■
	Esgotamento (100%)											
	Muito Forte ($\geq 75\%$)						■		■			
	Forte [50 - 75%[■			■	
	Fraco [25 - 50[■									
Nível de Aprovação 2000-2006	Muito Fraco (< 25%)											
	Nulo											
	Overbooking (> 100%)									■		
	Esgotamento (100%)											
	Muito Forte ($\geq 75\%$)					■						■
Exec. 00-02/Prog. 00-06	Forte [50 - 75%[■		■	■							
	Fraco [25 - 50[■		■		■	
	Muito Fraco (< 25%)		■					■		■		■
	Nulo											
	Muito Forte ($\geq 75\%$)											

Única alteração registada após Reprogramação Junho de 2003

Fonte: Relatório de Execução Anual 2002 e CP 2003



Quadro 5 – Evolução da Aprovação e Execução Financeira Face ao Programado 2000-2006 e Realização Física**

Eixo Medida	31 de Dezembro de 2002				30 de Junho de 2003			
	A/P 00-06	E/P 00-06	E/A	E/ A Física	A/P 00-06	E/P 00-06	E/A	E/A Física
EIXO 1	54,7	24,9	45,5	64,0	62,7	30,9	49,3	49,3
M 1.1	54,5	27,4	50,2	67,2	58,0	33,2	57,2	76,8
M 1.2 *	19,2	3,1	16,2	24,7	42,5	6,6	15,5	27,6
M 1.3	57,0	17,9	31,4	35,8	60,7	27,9	46,0	75,2
M 1.4 *	55,9	23,3	41,7	43,6	57,0	27,1	47,6	58,1
M 1.5	75,9	43,7	57,5	100,0	84,6	46,6	55,1	100,0
Eixo 2	68,1	25,1	36,8	67,3	71,6	31,2	43,6	68,1
M 2.1	46,9	7,7	16,3	22,3	64,8	11,6	17,9	22,3
M 2.2	24,2	8,0	33,2	84,8	27,5	10,0	36,3	89,5
M 2.3 *	40,9	3,0	7,3	97,6	51,1	6,4	12,6	91,5
M 2.4 *	118,0	59,0	50,0	77,1	92,8	66,4	71,6	89,6
M2.5	29,3	8,7	29,7	47,9	64,7	11,6	18,0	37,1
M 2.6	96,6	13,1	13,5	32,9	82,8	13,8	16,7	55,8
Ass. Téc.	24,3	9,2	38	n-d	30,4	17,3	56,9	n-d
Total	61,5	24,8	40,3	n-d	67,2	30,9	46,0	n-d
FEDER	63,8	25,9	40,5	n-d	67,0	33,1	49,3	n-d
FSE	75,5	43,7	58	n-d	84,1	46,7	55,5	n-d
FEOGA	46,5	7,6	16,3	n-d	64,2	11,4	17,8	n-d
IFOP	24,2	8,0	33,1	n-d	27,4	9,9	36,3	n-d

Fonte: IFC, 2003 e cálculos próprios

* Medidas alvo de reprogramação em CP, Junho de 2003

** Valores calculados em relação aos valores aprovados até à data, sendo as quantidades físicas executadas ponderadas pelo correspondente valor monetário das quantidades aprovadas

Uma Leitura do Desempenho do Programa – Abordagem Sectorial da Execução do Programa

O confronto da estrutura de repartição por categorias de domínios de intervenção (CDI) para a despesa pública presente na programação permite constatar que, ao nível da aprovação e execução, o POPRAM III, entre 2000 e 2002, privilegiou sobretudo as infra-estruturas, com especial destaque para a rede viária, portos, água e saneamento. Em contrapartida, não se verificou, no período 2000-2002, qualquer aprovação e execução no domínio das infra-estruturas de energia.

O apoio ao reforço da competitividade da economia regional tem também alguma expressão, concentrando cerca de 40% do investimento aprovado e 36% do volume de investimento executado, com destaque para as componentes de formação profissional e emprego e turismo. Nesta vertente de dinamização, realce ainda, em termos de aprovação, para a componente de desenvolvimento rural, enquanto que as componentes de ajuda às PME's e da investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação, que constituíam importantes apostas, ficam claramente aquém do previsto. Em contrapartida, surgem com expressão diminuta face ao programado, as vertentes de equipamento do território, quer em termos de infra-estruturas de telecomunicações e sociedade de informação, como de equipamentos sociais (educação e saúde).

2.2. Eficiência

Procurou-se avaliar a eficiência do POPRAM III, comparando as realizações físicas e os resultados alcançados com os meios e os recursos financeiros utilizados. O desenvolvimento desta análise procurou responder a duas questões fundamentais:



(i) Qual a relação entre a afectação de Fundos Estruturais e os níveis de investimento total alcançados?

Procurou-se responder a esta questão, de carácter estritamente financeiro, verificando se existem situações em que uma eficiente afectação de financiamento permite maximizar os investimentos totais realizados com uma utilização ponderada dos Fundos Estruturais.

(ii) O nível de execução física das medidas é coerente com o nível de execução financeira?

A resposta a esta questão foi obtida através da comparação realizada entre o grau de execução física e a taxa de execução financeira de cada medida.

A análise que se realizou permitiu concluir que o Programa é gerido com bons níveis de eficiência, embora pontualmente se possam assinalar casos de medidas ou de projectos com níveis de eficiência inferiores aos expectáveis, no que se refere ao cumprimento dos objectivos fixados inicialmente.

Ao comparar-se os recursos financeiros afectados com o grau de realização dos indicadores de objectivo, apenas a Medida 2.4 não apresenta um nível de eficiência normal ou elevado. Os três projectos que concorrem para o cálculo da realização física da medida têm uma execução física elevada, mas para isso foram afectados e executados recursos financeiros consideráveis, muito superiores aos programados para o primeiro triénio.

A aplicação das normativas para a fixação dos valores de comparticipação comunitária mantém os custos dentro dos parâmetros definidos à partida, para a grande maioria dos projectos financiados. A Medida 2.6 evidencia-se como sendo aquela em que os custos máximos de referência permitem atingir níveis de eficiência mais elevados, registando um investimento total aprovado significativo face aos montantes do FEDER aplicados, devendo, igualmente, assinalar-se a boa prestação da Acção 2.3.1, onde as taxas de comparticipação têm, em termos gerais, sido mais baixas do que os valores mínimos fixados.

A informação disponível aponta para que a dotação financeira ainda não afectada seja suficiente para o cumprimento da generalidade das metas estabelecidas para 2006.

Assim sendo, confrontando os resultados obtidos através das metodologias analíticas aplicadas, conclui-se que o desempenho do POPRAM III é bastante positivo em termos de eficiência.

2.3. Contributo do POPRAM III para os Objectivos do QCA III

A metodologia proposta pelo Guia para a Avaliação Intercalar do QCA III, com recurso à definição de cadeias de *impactes*, foi adaptada às especificidades do POPRAM III, tendo respeitado as sugestões feitas pelo Avaliador do QCA III com vista à comparabilidade das análises realizadas em cada um dos PO Regionais e Sectoriais. No caso do POPRAM III, esta metodologia desenvolveu-se em quatro etapas: a validação das cadeias de *impactes* para o POPRAM III; a avaliação preliminar do grau relativo de importância dos *impactes* do Programa nos objectivos do QCA, recorrendo a uma análise que assenta, essencialmente, na dotação financeira de programação para determinadas medidas e domínios de investimento que têm *impactes* específicos para os objectivos do QCA; a leitura das realizações financeiras do Programa, a 31 de Dezembro de 2002, estimando na mesma matriz de leitura anterior, com base em chaves de repartição adequadas, o grau de concretização das medidas/domínios de intervenção considerados; a síntese da avaliação, em que também se confronta ao nível de medida a execução e o grau de realização física do Programa.

A adaptação da metodologia de cadeias de *impactes* ao POPRAM III recorreu, predominantemente, a indicadores de natureza financeira, utilizando os níveis de execução



física de forma indirecta e como teste, tendo sido seleccionados os seguintes objectivos do QCA, para os quais foram definidos os *impactes* específicos esperados: 1- Reforço da Empregabilidade e Elevação do Nível de Qualificação dos Recursos Humanos; 2- Reforço da Inclusão Social; 3- Melhoria da Qualidade de Vida; 4- Reforço do Sistema Urbano; 5- Reforço da Inovação; 6- Melhoria da Integração em Redes Globais; 7- Qualificação dos Espaços Rurais; 8- Aumento da Produtividade.

O Guia para a Avaliação Intercalar do QCA III propõe como ponto de partida a consideração do contributo do POPRAM III para todos os objectivos do QCA (exceptuando, naturalmente, a qualificação das áreas metropolitanas), o que parece lógico, já que a dimensão, a abrangência de áreas de intervenção e o facto de a generalidade dos Programas Sectoriais do QCA não ter incidência na RAM faz com que assente no POPRAM III a responsabilidade de concretizar, nesta Região, os objectivos globais do QCA. No entanto, a leitura realizada pela Equipa permite, desde logo, concluir que os potenciais contributos para o objectivo "Reforço da Inovação", que na versão inicial do Programa eram uma aposta, estão à partida comprometidos, dada a estratégia que tem vindo a ser seguida para a Medida 1.2, que aliás foi já objecto de reprogramação, como referido, da qual se esperaria o contributo mais relevante. De salientar, no entanto, que todos os cálculos foram feitos tendo como referência o quadro de programação financeira em vigor em 31 de Dezembro de 2002.

Embora a análise desenvolvida tenha utilizado, essencialmente, dados financeiros e a um nível bastante desagregado (acção e categorias de domínio de intervenção – CDI), constata-se que, globalmente, existe coerência para a generalidade das medidas do POPRAM III entre os graus de realização física e execução financeira reportados a 31 de Dezembro de 2002. Com efeito, concluiu-se que em todas as medidas o índice físico/financeiro é superior à unidade (1,64 para o conjunto das medidas dos Eixos 1 e 2). Verifica-se, contudo, uma clara subvalorização da execução financeira no caso da Medida 2.3 e também, se bem que em menor grau, nas Medidas 2.2 e 2.6.

Dado este esclarecimento, observem-se os dados no quadro seguinte, onde a informação referente a cada medida/acção e a cada *impacte* específico foi referenciada de forma agregada ao correspondente objectivo do QCA e que permite retirar algumas conclusões.

Quadro 6 – Síntese Objectivos QCA/Medidas e Acções do POPRAM III

Objectivo QCA	Peso Prog (1)	Peso Aprov (2)	Peso Exec (3)	Aprov/Prog (4)	Exec/Prog (5)
1 – Empregabilidade	7,1%	10,1%	15,0%	1,423	2,113
2 – Inclusão social	8,1%	6,2%	3,8%	0,765	0,469
3 – Qualidade vida	23,1%	27,2%	28,9%	1,177	1,251
4 – Sistema Urbano	20,6%	27,7%	32,4%	1,345	1,573
6 – Integração redes	3,6%	3,5%	2,1%	0,972	0,583
7 – Espaços rurais	10,3%	9,4%	2,8%	0,913	0,272
8 – A. Produtividade	22,2%	15,2%	14,1%	0,685	0,635

Chaves de leitura:

Colunas 1, 2, 3: Nível de contributo esperado e efectivo, na óptica financeira

%	Classificação
>20	MF – Muito Forte
[10-20]	F – Forte
[1-10[M – Médio

Colunas 4 e 5: Comparação entre o contributo potencial (programação) e contributo efectivo (aprovação ou execução)

>1.30	Muito Superior
1.10 a 1.30	Superior
0.90 a 1.10	Convergente
0.70 a 0.90	Inferior
< 0.70	Muito Inferior

A partir destas chaves de leitura, foi possível ensaiar uma análise comparativa do grau de contributo esperado do POPRAM III para cada objectivo do QCA, bem como identificar os objectivos para os quais o contributo efectivo está abaixo do esperado, ou mesmo em risco.

Quadro 7 – Análise Comparativa do Grau de Contributo Esperado do POPRAM III para Cada Objectivo QCA

		Contributo esperado		
		Muito Forte	Forte	Médio
Contributo Verificado	Muito Superior	4		1
	Superior	3		
	Convergente			
	Inferior		7	2 e 6
	Muito Inferior	8		
Objectivos para os quais o contributo é mais significativo				
Objectivos para os quais o contributo é forte				
Objectivos para os quais o contributo é baixo				
Trajectória que coloca em risco os contributos				
n.a.				

Os contributos potencialmente mais relevantes situam-se ao nível dos Objectivos 3 (Melhoria da Qualidade de Vida) e 4 (Reforço do Sistema Urbano), em termos da programação, aprovação e execução.

Ao nível do Objectivo 3, destacam-se como *impactes* específicos as melhorias das condições de mobilidade e acessibilidade, bem como da qualidade na prestação dos cuidados de saúde, da qualidade das infra-estruturas e equipamentos educativos e das condições de ordenamento e valorização dos espaços naturais e urbanos.

Também o contributo para o Objectivo 4 é francamente positivo, sendo em grande parte derivado da redução do tempo de percurso de atravessamento da ilha, com melhoria drástica na acessibilidade ao Funchal e melhoria das condições de circulação nos aglomerados e de ligação às vias rápidas. Embora possa também contribuir para algum congestionamento da cidade do Funchal, reflecte-se favoravelmente no aumento das condições de acesso da população da ilha aos equipamentos, comércio e serviços.

Igualmente muito favorável é o contributo para o Objectivo 1 (Reforço da Empregabilidade e Elevação do Nível de Qualificação dos Recursos Humanos), para o que pesa fortemente o desempenho da generalidade das acções da Medida 1.5, a diferentes níveis (melhoria da formação inicial e das condições de inserção dos jovens, estímulo à criação do auto-emprego, reforço do ensino técnico/tecnológico e profissional).

Embora na opção de programação sejam apreciáveis os contributos para o Objectivo 8 (Aumento da Produtividade), os resultados ficam bastante aquém do esperado, dado a insuficiente dinâmica e *impactes* registados em termos de aumento de competitividade e diversificação do tecido empresarial e de reforço das capacidades técnicas e tecnológicas.

Os contributos mais frágeis situam-se ao nível dos Objectivos 5 (Reforço da Inovação), 6 (Integração em Redes Globais), 7 (Qualificação dos Espaços Rurais) e 2 (Inclusão Social).

No caso do Objectivo 5, esta aposta encontra-se de certa forma comprometida no âmbito interno do Programa, embora esteja salvaguardada a possibilidade dos projectos mais estruturantes poderem ser acolhidos no âmbito de dois programas sectoriais (POSI e POCTi), e de um terceiro (POE), em termos de empresarialização, e como tal terem também *impactes* positivos para este objectivo do QCA III.

Ao nível dos Objectivos 6 e 7, os contributos também ficam aquém do expectável. No primeiro caso, em virtude da insuficiente execução de alguns projectos, entre os quais os

relacionados com a internacionalização, embora se registem passos seguros em matéria de aprovação de projectos de melhoria das infra-estruturas de ligação ao exterior e de infra-estruturas logísticas. No segundo caso, embora exista convergência entre a programação e a aprovação, o nível de execução é insuficiente, reflectindo algumas dificuldades de dinamização do sector agro-florestal por parte da Medida 2.1.

No caso do Objectivo 2, esse contributo é menor pelo facto dos *impactes* específicos dos projectos no âmbito do combate à exclusão social serem ainda relativamente reduzidos e o seu peso no Programa ser também baixo.

2.4. Reserva de Eficiência

A avaliação intercalar (2003) do grau de eficiência do POPRAM III, tendo por base o critério de eficácia e como referência os valores estabelecidos na fase de programação, para um conjunto específico de indicadores, foi desenvolvida em duas fases. Na primeira, procedeu-se à comparação dos resultados alcançados a 30 de Junho de 2003 com os objectivos inicialmente inscritos no Complemento de Programação, estimando-se a evolução dos indicadores até 31 de Dezembro de 2003, comparando-se conseqüentemente os resultados alcançados com as metas inicialmente programadas para cada um dos indicadores. Numa segunda fase, procurou-se confirmar se as medidas cobrem pelo menos 50% do montante dos Fundos Estruturais do POPRAM III.

A avaliação do critério de eficácia dos indicadores de realização física do POPRAM III tem por base vinte indicadores, relativos a sete medidas (três do Eixo 1 e quatro do Eixo 2) do Programa. O quadro seguinte sintetiza a evolução dos indicadores de realização, de acordo com a informação constante nos Relatórios de Execução de 2001 e 2002, revista posteriormente pelo IFC, em Setembro de 2003, que resultou em algumas alterações. O IFC forneceu, igualmente, as realizações à data de 30 de Junho de 2003.

Quadro 8 - Indicadores de Realização Física (Critério de Eficácia)

Eixo	Medida	Indicador	Situação de Partida	2º Semestre 31/12/01	2º Semestre 31/12/02	1º Semestre 30/06/03	2003 Metas	30/06/03 Metas Ajustadas	Realização 30/06/03 Metas Ajustadas	2006 Metas	Realização 30/06/03 Metas 2006
			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1	1.1	Acções de Promoção Turística Realizadas (nº)	245	95	288	421	199	159	264%	370	114%
		ETAR's Construídas (nº)	1	0	0	0,3	0	0	*	6	5%
	1.4	ETAR's Remodeladas (nº)	0	0	0	0	1	0,8	0%	1	0%
		Ext. da Rede de Águas Residuais Const. (km)	23	15	47,94	62,89	44	35,2	179%	150	42%
		Ext. da Rede de Águas Residuais Rem. (km)	13	0,6	1,7	6	0	0	*	10	60%
		Ext. da Rede de Distrib. de Água Const. (km)	85	0	22,1	42,97	47	37,6	114%	141	30%
		Ext. da Rede de Distrib. de Água Rem. (km)	40	0,4	15,5	9,3 ^(a)	12	9,6	97%	187	5%
1.5	Formandos (nº)	58.800	22.470	47.535	55.401	34.610	27.688	200%	66.750	83%	
2	2.1	Explorações Apoiadas (nº)	1.573	0	643	1.590	700	560	284%	1.500	106%
		Embarcações Retiradas (TAB)	1.220	0	577	903	1.000	800	113%	1.700	53%
	2.2	Embarcações Retiradas (GT)	1.220	0	609	938	1.000	800	117%	1.700	55%
		Embarcações Retiradas (KW)	4.563	0	2.059	3.033	3.500	2.800	108%	5.900	51%
		Embarcações Construídas (GT)	1.231	0	2,25	3	900	720	0%	1.500	0%
		Embarcações Construídas (KW)	5.162	0	28,5	38	3.500	2.800	1%	6.000	1%
		Produção Aqüícola (Ton./ano)	120	0	25	57	300	240	24%	540	11%
		Micro e peq. empresas exist. apoiadas (nº)	n.a.	0	215	239	115	92	260%	300	80%
	2.3	Micro e peq. empresas existentes criadas (nº)	n.a.	0	179	194	30	24	808%	75	259%
		Parques de Actividades Económicas Criados Fora do Concelho do Funchal (nº)	2	0	0	0	3	2,4	0%	6	0%
	2.4	Estradas Construídas (km)	60	11,4	27,58	33,43	35	28	119%	76	44%
		Estradas Melhoradas (km)	4	0	1,25	1,25	0	0	*	2	63%

Fonte: Compl. de Programação (Versão de Junho de 2003), Relatórios de Execução de 2001 e 2002, Cálculos Próprios

* Não aplicável, em função da meta ajustada a 30 de Junho de 2003 ser nula.

(n.a.) Não aplicável

DESEMPENHO DO POPRAM III

- (a) Resulta da reprogramação física do projecto POPRAM/EP1/M4/0010. A diminuição da quantidade executada deste indicador, a 30 de Junho de 2003, deveu-se, essencialmente, a uma melhor classificação quanto ao indicador associado ao projecto "Melhoria do Sistema Adutor de Água da Zona Sudoeste da Ilha da Madeira (2ª Fase)". Este projecto apresenta uma natureza mista, não só de remodelação/ampliação mas também, e com maior expressão de construção, totalmente nova em zonas anteriormente não abastecidas por rede pública. Assim, pode ser caracterizado pela realização de duas intervenções autónomas: à renovação/substituição, numa extensão de 9.580 metros, de uma rede antiga em fibrocimento já muito degradada com origem no também antigo reservatório municipal do Jangão e que abrangia uma parte do sítio da Lombada da Ponta do Sol; à criação de uma rede de distribuição totalmente nova numa extensão de 13.220 metros que apresenta dois subsectores destinados ao abastecimento de uma parte da Lombada da Ponta do Sol (não coberta pela antiga rede) e ao sítio do Lugar de Baixo. Deste modo, a meta definida para 2003, face à reprogramação física deste projecto, perde a sua validade, inviabilizando o cumprimento deste indicador.

	Percentagem superior às metas estabelecidas
	Percentagem inferior às metas estabelecidas
	Meta estabelecida para 2006 já efectivamente ultrapassada em 30 de Junho de 2003

A avaliação do critério de eficácia dos indicadores de resultado do POPRAM III tem por base dez indicadores, relativos a cinco medidas (três do Eixo 1 e duas do Eixo 2) do Programa. O quadro seguinte sintetiza a evolução dos indicadores de resultado, de acordo com a informação constante nos Relatórios de Execução de 2001 e 2002. O IFC forneceu igualmente os resultados à data de 30 de Junho de 2003.

Quadro 9 – Indicadores de Resultado (Critério de Eficácia)

Eixo	Medida	Indicador	Situação de Partida (1)	2º Semestre 31/12/01 (2)	2º Semestre 31/12/02 (3)	1º Semestre 30/06/03 (4)	2º Semestre 31/12/03 Estimativa (5)	2003 Metas (6)	31/12/03 Estimativa Metas 2003 (7)	2006 Metas (8)	31/12/03 Estimativa Metas 2006 (9)
1	1.1	Hóspedes entrados/ano (nº)	698.700	s.d	831.975 ^(a)	831.975 ^(a)	814.509	768.000	106%	868.000	94%
		VAB gerado pelas actividades mais directamente ligadas ao turismo (hoteleria, restauração, agências de viagens e turismo e aluguer de automóveis sem condutor) (%)	12	s.d	9,9 ^(b)	9,9 ^(b)	9,9 ^(b)	15	66%	17	58%
	1.4	População servida por sistemas de recolha de tratamento de efluentes (%)	40	s.d	45	45 ^(c)	50 ^(d)	50	100%	80	63%
		Nível de cobertura da rede de abastecimento de água (%)	80	s.d	94	94	95 ^(e)	95	100%	100	95%
	1.5	Aumento do grau de qualificação da população activa (%TPCO – em categorias de qualificado ou superior)	55,4	s.d	57,9 ^(f)	58,8 ^(g)	58,8	56,7	104%	58	101%
2	2.3	Empregos brutos (ETI) criados nas micro e pequenas empresas apoiadas (nº)	n.a.	s.d	87	159	273	194	141%	500	55%
		Empresas instaladas em parques de actividades fora do concelho do Funchal (nº)	87	s.d	7	8 ^(h) (i)	96 ⁽ⁱ⁾	93	103%	200	48%
		Postos de trabalho instalados em parques de actividades fora do concelho do Funchal (nº)	1.892	s.d	19	20 ⁽ⁱ⁾	1.426 ⁽ⁱ⁾	1.400	102%	3.000	48%
	2.4	Tempo de percurso no atravessamento da Ilha da Madeira: Ribeira Brava – São Vicente (min)	25	s.d	8	8	8	8	100%	8	100%
Tempo de percurso no atravessamento da Ilha da Madeira: Machico – Faial (min)		23	s.d	19	19	14	14	100%	11	79%	

Fonte: Complemento de Programação (Versão de Junho de 2003), Relatórios de Execução de 2001 e 2002, Cálculos Próprios

(n.a.) Não aplicável

(s.d.) Sem dados no Relatório de Execução

(a) A recolha para o ano de 2002 corresponde ainda a dados preliminares

(b) O valor reporta-se ao último ano disponível: 1999. O INE procedeu recentemente a nova rectificação da série 1995-1999 (implicando uma revisão da estimativa da situação de partida: na ordem dos 9%)

(c) Plano Regional da Água

(d) Dados disponíveis são relativos ao ano de 1999

(e) Relativo a projectos de investimentos apoiados no âmbito do SIPPE-RAM

(f) Nota-se que não existem ainda candidaturas relativas à instalação de novos parques de actividades fora do Concelho do Funchal

(g) Dado disponível relativo ao ano de 2000

(h) Relativo a projectos de investimentos apoiados no âmbito do SIPPE-RAM

(i) Nota-se que nesta data não existiam ainda candidaturas relativas à instalação de novos parques de actividades fora do Concelho do Funchal

(j) Valores disponibilizados pela Madeira Parques, S.A.

	Estimativa com uma percentagem superior às metas estabelecidas
	Estimativa com uma percentagem inferior às metas estabelecidas
	Meta estabelecida para 2006 ultrapassada pela estimativa de 31 de Dezembro de 2003



No caso dos indicadores de realização física, foi possível verificar que os resultados alcançados a 30 de Junho de 2003, apesar das lacunas de informação para alguns indicadores, superam, na generalidade, os objectivos inicialmente definidos no Complemento de Programação. Como consequência, as estimativas dos indicadores da Reserva de Eficiência a 31 de Dezembro de 2003 (indicadores de resultado) ultrapassaram as metas previstas para o mesmo ano, em alguns casos de forma bastante expressiva.

Uma das questões fundamentais da presente avaliação intercalar, no âmbito da Reserva de Eficiência, é a de saber se os indicadores de realização física cobrem, ou não, 50% do montante de Fundos Estruturais programado do POPRAM III. A resposta a esta questão permitirá validar a abrangência dos indicadores de realização física (e das respectivas medidas), seleccionados em sede de Complemento de Programação.

Os indicadores de realização física correspondem aos dois eixos do Programa, representam todos os Fundos Estruturais e revelam-se coerentes com as medidas que representam. Tendo por base a informação ao nível das medidas, verifica-se, igualmente, que as mesmas correspondem a 76,93% ao conjunto do montante dos Fundos Estruturais programados.

Globalmente, a análise realizada neste exercício de avaliação da eficiência do POPRAM III, relativamente ao critério de eficácia da intervenção, permitiu concluir do cumprimento da eficiência das intervenções enquadradas no POPRAM III.

2.5. Valor Acrescentado Comunitário

Os diversos projectos financiados no quadro do POPRAM III contribuem de forma directa e indirecta para operar transformações na RAM, cuja identificação e avaliação é possível com recurso a informação quantitativa e, na ausência desta, através de informação qualitativa. O exercício de avaliação do Valor Acrescentado Comunitário veiculado pelo POPRAM III englobou quatro fases metodológicas. Os critérios de avaliação e indicadores utilizados têm por base o documento de trabalho da Comissão Europeia «Valeur Ajoutée Communautaire Dans Le Cadre des Politiques Structurelles – Définition et critères d'évaluation».

Os indicadores escolhidos pretendem demonstrar o Valor Acrescentado Comunitário em campos diversos como: a coesão económica e social; as prioridades comunitárias e o desenvolvimento sustentável; os efeitos de adicionalidade; a qualidade da programação e da execução do Programa; a realização de projectos de cooperação, de projectos inovadores e de partilha de experiências.

Numa primeira fase metodológica, estimou-se o Valor Acrescentado Comunitário promovido pelo POPRAM III através da análise de vários indicadores que permitem verificar os avanços na coesão económica e social, nas prioridades comunitárias e no desenvolvimento sustentável. A informação estatística de suporte compreende os indicadores de contexto, resultado e realização pré-estabelecidos pelo Instituto de Gestão de Fundos Comunitários, bem como informação estatística regional, do INE e do Eurostat.

Ao nível da realização dos objectivos comunitários, concluiu-se que os dois eixos prioritários do POPRAM III contribuem para a coesão económica e social da União Europeia. Nos critérios de selecção de projectos, são considerados, entre outros aspectos importantes para a coesão europeia, a melhoria da competitividade e produtividade das empresas, a modernização do tecido empresarial e produtivo, a articulação entre educação/formação/emprego, a redução das assimetrias regionais no acesso a equipamentos colectivos e serviços sociais.

O Valor Acrescentado Comunitário é particularmente visível em termos do crescimento adicional (os projectos aprovados tiveram um forte *impacte* na economia regional), crescimento do nível e das taxas de emprego (os projectos foram responsáveis pela



DESEMPENHO DO POPRAM III



criação/manutenção de algumas centenas de postos trabalho na Região) e aumento do investimento.

Ao nível das prioridades horizontais comunitárias e ao nível das acessibilidades e transportes, recursos humanos e emprego, o Valor Acrescentado Comunitário foi elevado. Os objectivos estratégicos e linhas de orientação privilegiados no POPRAM III têm em conta o desenvolvimento equilibrado e sustentável do território, contribuindo para a melhoria da distribuição das actividades económicas sobre o território da União.

Numa segunda etapa, estimou-se o Valor Acrescentado Comunitário promovido pelo POPRAM III ao nível dos critérios financeiros, com recurso a indicadores que reflectem os efeitos de adicionalidade e alavancagem, que, no entanto, são difíceis de quantificar. A despesa nacional canalizada para os projectos apoiados pelo Programa foi significativa. Importantes investimentos foram aplicados em projectos afectos a políticas activas do mercado de trabalho (FSE). O efeito de alavanca financeira não foi muito significativo, mas a maior disponibilidade de quantitativos monetários colocados à disposição das diversas entidades, pelos Fundos Estruturais, resultou em esforços de investimento acrescidos. Foram aplicados importantes contingentes financeiros pelo sector privado.

O terceiro passo metodológico de avaliação do VAC abordou a caracterização da qualidade da Programação e Execução do POPRAM III. Os indicadores utilizados enquadram-se nos critérios ligados à operacionalização dos Fundos Estruturais e têm em conta: a qualidade da programação plurianual; as parcerias alargadas; o controlo/auditoria; o desenvolvimento de sistemas de acompanhamento assentes em objectivos quantificados; a generalização das tarefas de avaliação na Administração Pública.

A parceria alargada que envolve todo o Programa, concretamente o seu acompanhamento, permite ganhos de eficácia no desempenho do mesmo, uma vez que a sociedade civil regional contribui para a melhoria da arquitectura e eficácia do Programa. As acções de controlo realizadas possibilitaram um melhor acompanhamento dos projectos e, em muitos casos, uma melhor aplicação dos dinheiros públicos. O facto de existir um sistema de acompanhamento com objectivos quantificados, para dar resposta às solicitações da Estrutura de Gestão e Apoio Técnico, permite ganhos de eficácia e de eficiência. As estruturas de avaliação, criadas no âmbito do Programa, para além de poderem melhorar o desempenho do mesmo, são importantes para a Gestão pelos ensinamentos que proporcionam e pela atitude crítica perante determinadas estratégias a dar prioridade.

No último passo metodológico, foi estimado o Valor Acrescentado Comunitário no primeiro triénio de execução do POPRAM III, recorrendo a indicadores que reflectem a realização de projectos nos campos da cooperação, projectos inovadores e de partilha de experiências. Concluiu-se que o Valor Acrescentado é menos significativo ao nível dos projectos de cooperação. Existem projectos inovadores que podem assumir-se como verdadeiras alavancas para a base económica local e regional. A Gestão do Programa tem promovido diversas iniciativas de divulgação, informação e publicidade, que possibilitam a partilha de informações relativamente aos Fundos Estruturais e às experiências mais marcantes que cada um deles encerra. Esta partilha de experiências origina um melhor desempenho dos projectos a iniciar, pelo delinear de novas orientações, de novos sentidos de intervenção.

Numa conjuntura social e económica particularmente difícil, o contributo dos Fundos Estruturais veiculados pelo POPRAM III tem sido decisivo para inverter as tendências dominantes. No entanto, esse efeito é ainda limitado e ainda não atingiu os efeitos esperados inicialmente. O Valor Acrescentado Comunitário é particularmente observável ao nível das mudanças operadas nos mecanismos de programação, gestão e execução financeira.



3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O exercício avaliativo realizado permitiu avançar com uma visão de síntese do primeiro triénio de execução do POPRAM III. Os aspectos conclusivos mais pertinentes foram já elencados ao longo do Sumário Executivo, tendo por base toda a avaliação desenvolvida no Relatório Final, designadamente a sistematização efectuada no Capítulo de Conclusões e Recomendações.

Esta visão de síntese permitiu verificar que o Programa:

- ü mantém a pertinência nas suas principais orientações estratégicas, continuando válida a hierarquia de objectivos gerais de intervenção inicialmente definida;
- ü integrou e respeitou as prioridades horizontais definidas pela Comissão Europeia para o presente período de programação;
- ü apresenta um sistema de gestão e acompanhamento na trajectória correcta de evolução da gestão de Fundos Estruturais, progressivamente internalizada na administração pública regional, que reúne as melhores condições para assegurar eficaz e eficientemente essa internalização;
- ü está a ser conduzido com níveis de eficácia e eficiência positivos nas diversas componentes de financiamento comunitário, designadamente no que se refere ao FSE e FEDER;
- ü está a contribuir de forma apreciável para os objectivos definidos em sede do QCA III;
- ü está efectivamente a contribuir para o desenvolvimento sócio-económico e regional da RAM.

Contudo, a Equipa de Avaliação considera ser possível introduzir melhoramentos na gestão e aplicação dos Fundos Estruturais disponíveis no Programa para o restante período de execução, que abarcam, com escalas e níveis de importância diferenciados, as várias dimensões avaliativas do EAI. Deste modo, procura-se, seguidamente, avançar com um conjunto consolidado de recomendações, estruturadas de acordo com as temáticas analíticas do EAI, replicando o encadeamento lógico seguido na elaboração deste Sumário Executivo, separando a concepção e o desempenho do Programa.

3.1. Concepção do POPRAM III

Coerência da Estratégia

Na segunda fase do Programa, deverá manter-se, no essencial, por razões de coerência interna, a actual estrutura financeira, embora com pequenos ajustamentos na sua distribuição entre medidas, decorrentes da alteração de contextos e do balanço das correspondentes dinâmicas de intervenção, mas sem sacrificar a actual dotação do Eixo 1.

Deverá ser estimulado o desenvolvimento de lógicas de maior complementaridade entre os investimentos em capital humano e os apoios à dinamização empresarial (suportados pelas Medidas 1.5 e 2.3 e 1.2) com interligação das componentes inovação e sociedade da informação.

Deverá, igualmente, ser incentivada uma sinergia na mobilização de recursos entre medidas do POPRAM III e outros instrumentos de políticas sectoriais nacionais e comunitárias, com



minimização de sobreposições e conflitos entre programas e medidas e aposta na convergência de objectivos.

Indicadores de Quantificação de Objectivos

O primeiro aspecto a realçar é o de que, apesar do sistema de indicadores cumprir as suas funções, verifica-se ser necessário melhorar alguns indicadores no sentido de aumentar a sua objectividade e aumentar a relação entre o indicador e a relevância da acção ou resultado face aos objectivos programáticos.

Desta forma, apresentam-se algumas recomendações que podem ser sistematizadas, segundo três pontos:

- ü complementar a bateria de indicadores do sistema, no sentido de melhorar a capacidade de acompanhamento da execução do Programa. Tal poderá ser realizado pela adição ou pela substituição de indicadores que melhor se aproximem da tipologia de intervenções desenvolvidas pelo Programa;
- ü ajustar o número de indicadores e a qualidade destes de acordo com a importância das intervenções em termos de execução financeira e relevância para a concretização dos objectivos programáticos;
- ü corrigir e ajustar aqueles indicadores que apresentem maior dificuldade na recolha e frequência de utilização, procurando substituí-los por outros alternativos.

Estas recomendações enquadram-se na necessidade de adequar o sistema de indicadores ao desenvolvimento da execução do Programa. O primeiro ponto relaciona-se com a necessidade de ajustar os indicadores às tipologias de intervenções entretanto apoiadas, o segundo com a necessidade de, de forma clara, ser vertida no sistema de indicadores a importância financeira e estratégica das diferentes intervenções e o terceiro, da existência de um desfasamento entre as necessidades ao nível de informação estatística das estruturas de gestão, para poderem produzir indicadores com um grau de complexidade superior e as respostas obtidas pelo sistema estatístico nacional, que impede que esses indicadores sejam actualizados com a regularidade necessária.

O POPRAM III dispõe de um sistema complexo de recolha e acompanhamento de dados que, muito embora informe de modo regular, terá ganhos de eficiência, nomeadamente com ganhos ao nível do processo de actualização do sistema de indicadores, com a entrada em funcionamento do SIGMA, pois promover-se-á a consolidação de toda a informação do Programa e dos Fundos Estruturais que o co-financiam; a simplificação dos procedimentos, com a conseqüente redução da carga administrativa e a capacidade de segurança e controlo do sistema de informação do Programa.

A manutenção do sistema de indicadores de objectivo apresenta margens de evolução qualitativa, recomendando-se esforços em termos:

- ü do reforço do controlo da metodologia de construção dos indicadores e dos métodos de verificação/validação da informação de base (execução física) que, conjuntamente, assegurarão, para além da já demonstrada capacidade para a quantificação e actualização dos indicadores, capacidade da manutenção e reforço da sua fiabilidade;
- ü da sua quantificação automática, que para além de mais segura e fiável, torna o exercício da sua quantificação menos exigente quanto ao esforço de coordenação e quanto aos recursos humanos envolvidos. Este aspecto exigirá o estabelecimento da

relação directa entre a realização física de cada projecto e o seu contributo para os indicadores de objectivo, o que por sua vez pressupõe a existência de indicadores de acompanhamento dos projectos nas candidaturas, ou pelo menos antes da sua aprovação. Por outro lado, desta forma, a frequência de actualização dos indicadores para além de garantir o cumprimento das orientações Nacionais e Comunitárias (cálculo anual), poderá ser efectuada no momento considerado mais adequado, permitindo à Coordenação do Programa ter acesso a um sistema de indicadores de acompanhamento sistemático da execução e *impacte* do Programa (monitorização e consequente apoio sistemático à decisão).

Integração das Prioridades Horizontais

No capítulo do ambiente, uma primeira chamada de atenção para os projectos de natureza imaterial (Acções 1.4.1 e 1.4.2), cujo desenvolvimento não tem ainda grande expressão e que importa dinamizar de forma a aproveitar o grande investimento realizado em estudos de base que asseguram a criação de condições óptimas para a concretização dos investimentos.

Uma segunda recomendação no sentido da concretização de investimentos na vertente conservacionista que integram a Acção 1.4.3.

Uma terceira, de particular relevância, para que na segunda metade do Programa se privilegiem os investimentos na recolha e tratamento de efluentes (Acção 1.4.4), para que sejam cumpridas as suas metas. Estrategicamente, este sector ficou para o fim, sendo este o momento de colocar os níveis de atendimento em padrões semelhantes aos das restantes infra-estruturas.

No que diz respeito aos RSU e ao abastecimento de água, nada há a recomendar, sugerindo-se apenas a continuidade dos trabalhos já efectuados, no sentido de se completarem os projectos e as redes já existentes.

No domínio da Sociedade de Informação, são três as grandes recomendações.

Em primeiro lugar, no que se refere aos indicadores de acompanhamento dos resultados e *impactes* da Sociedade da Informação, constata-se que os indicadores propostos pelo POPRAM III e no Complemento de Programação, apesar das alterações havidas em 2002 precisam, ainda assim, de ser alinhados com os indicadores propostos pela Comissão Europeia nos respectivos documentos. Deste modo, dever-se-á proceder a uma melhoria do sistema de indicadores para a Sociedade da Informação, levando em consideração os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho de Acompanhamento das Estatísticas para a Sociedade da Informação, do Conselho Superior de Estatística.

Por outro lado, deverá reforçar-se o acompanhamento das sinergias e complementaridades entre programas e medidas, visando potenciar a sua eficácia e *impacte*.

Igualmente importante deve ser o incremento das taxas de aprovação e execução de projectos no âmbito da Medida 1.2, desenhada propositadamente para as questões da Sociedade de Informação, mas cujos resultados são, até ao momento, pouco expressivos, como referido.

Relativamente à Igualdade de Oportunidades, sugere-se a definição de indicadores de realização, resultado e de *impacte* associados ao sistema de informação do Programa, com relevância directa para a prioridade horizontal.



Recomenda-se ainda a desagregação por género da maioria dos indicadores quantitativos, o estabelecimento de objectivos e metas quantificadas específicas para a realização desta prioridade e o enriquecimento dos mecanismos de acompanhamento e avaliação do desempenho do Programa neste domínio.

Qualidade do Sistema de Gestão e Acompanhamento

É necessário que o sistema de informação cumpra a sua função como instrumento de acompanhamento permanente e integrado dos diferentes Fundos Estruturais envolvidos no Programa.

Propõe-se que a gestão defina domínios determinados para, em sede de Comissão de Acompanhamento, monitorar e avaliar a convergência dos diferentes Fundos Estruturais do ponto de vista do seu contributo e que a complementaridade para a concretização de objectivos específicos por domínio de intervenção do POPRAM III.

Definidos que foram, em matéria de avaliação intercalar, os domínios críticos e de maior potencialidade da coerência externa do POPRAM III, recomenda-se que, em função dos níveis de execução e tipologia de projectos apresentados nos programas identificados para efeito de coerência externa, que a gestão monitorize os *impactes* de complementaridade de tais programas.

Recomenda-se que a componente de maior proactividade da gestão em matéria de indução de projectos possa ser orientada para a promoção de projectos compatíveis com o alcance dos objectivos estratégicos desse eixo prioritário.

Os contributos do POPRAM III para a sustentabilidade do quadro institucional de suporte ao desenvolvimento da RAM, sobretudo em termos de maior envolvimento da sociedade civil madeirense ao nível de projectos de investimento, devem ser reforçados, através da promoção de projectos de investimento nessa área.

É fundamental que o POPRAM III possa contribuir mais activamente para a melhoria da qualidade de projectos apresentados pelas autarquias, sobretudo numa perspectiva de sustentabilidade futura do desenvolvimento local na Região, recomendando-se para isso a promoção de projectos com efeitos de demonstração mais elevados.

As relações de complementaridade necessárias entre o desenvolvimento da plataforma de excelência turística da Região e a disponibilização de serviços e qualificações para suportar tal plataforma, designadamente em termos de animação e de qualidade do serviço, recomendam que, a componente FEDER – infra-estruturas, a componente FEDER -incentivos e a componente FSE, possam ser analisadas, conjuntamente, no sentido de assegurar o aproveitamento de complementaridades ainda não exploradas.

Recomenda-se que o plano de comunicação do POPRAM III possa dedicar atenção especial a projectos com maior efeito de demonstração em termos de resposta aos objectivos da excelência e da inovação, potenciando a proactividade da gestão nesse domínio.

No que diz respeito ao sistema de gestão e de análise e decisão das candidaturas relativas ao FEOGA, são também pertinentes algumas recomendações, apesar da dificuldade ou mesmo impossibilidade de as levar à prática no decorrer do Programa.

Em primeiro lugar, recomenda-se uma reestruturação do sistema de atribuição de competências de decisão no sentido de agilizar, acelerar e desburocratizar este processo. De facto, faz pouco sentido que todas as candidaturas tenham de ser aprovadas pelo Gestor do

Programa e homologadas por dois Secretários Regionais, até porque, dada a pequena dimensão da grande maioria dos projectos, estes procedimentos são, na prática, pouco mais que um proforma, não sendo nunca alteradas as recomendações que vêm de níveis hierárquicos inferiores. Assim, faria todo o sentido que as candidaturas com montantes elegíveis inferiores a determinado limiar pudessem ser decididas pelo Gestor da medida. Este limiar poderia ser de 25.000 Euros (abarcando 49% das candidaturas submetidas), 50.000 Euros (58%) ou mesmo 100.000 Euros (69%). O Gestor do Programa necessitaria apenas de ter conhecimento dos montantes globais envolvidos.

Em segundo lugar, recomenda-se que se tente, no âmbito das relações com o IFADAP central, não só uma maior agilização dos procedimentos de pagamento e um contacto mais constante com as entidades regionais, como também a negociação de adiantamentos, à semelhança do que acontece nos outros Fundos Estruturais, de modo a permitir a realização de pagamentos de forma mais constante, sem as interrupções prolongadas que se têm verificado por falta de verbas e que põem em causa a execução dos investimentos. Na delegação regional do IFADAP, deverá ter-se em atenção que, apesar dos tempos médios de análise dos projectos serem relativamente curtos, existe uma demora considerável entre a homologação e a respectiva contratação (cerca de 45% do tempo total). Apesar de esta demora ser muitas vezes imputável a reclamações ou demoras por parte dos beneficiários, deveria ser feito um esforço para a sua redução, nomeadamente através de contactos mais frequentes com os beneficiários.

3.2. Desempenho do POPRAM III

Eficácia

Considera-se que, por razões de coerência global, se deverá estimular o conjunto do Eixo 1 no âmbito do Programa, com o correcto e eficaz aproveitamento dos recursos disponíveis no âmbito das medidas mais emblemáticas (1.2, 1.4 e 1.5), em clara articulação com a Medida 1.1, pilares essenciais na concretização do novo modelo de desenvolvimento da RAM, mas sem descuidar a recuperação de algumas medidas incidindo em sectores mais frágeis ou também importantes, presentes no Eixo 2.

Segue-se uma síntese das recomendações, estruturada por medida, que no entender na Equipa de Avaliação são essenciais para um bom desempenho do Programa entre 2004 e 2006:

- ü Medida 1.1. – Necessidade de reorientação estratégica da medida, no sentido de concretizar a vertente da recuperação do património construído e cultural (designadamente o Convento de Santa Clara, a Sé Catedral e a Igreja do Colégio, bem como do rico património etnográfico madeirense que tem vindo a degradar-se) e de finalização de projectos previstos nos domínios da valorização da orla costeira e correspondentes equipamentos e infra-estruturas de apoio turístico, bem como, a nível imaterial, o investimento em estudos e projectos visando a criação e consolidação de marcas diferenciadoras da “Madeira” como destino de qualidade em novas áreas, como sejam, por exemplo, as marcas “Quintas da Madeira” e “Levadas da Madeira” e a execução de Centros de Recepção e de Interpretação Ambiental;
- ü Medida 1.2 – Maior esforço de articulação com os programas sectoriais POSI, POCTi e POE, em projectos no âmbito da Sociedade da Informação e da Ciência, Tecnologia e Inovação, e incremento de uma maior aposta na segunda etapa do POPRAM III na concretização de projectos propostos nas Acções 1.2.2 e 1.2.3 visando as vertentes



internacionalização, cooperação e dinamização empresarial e desenvolvimento à escala da Região de serviços inovadores e de conteúdos digitais nos domínios da educação, do turismo, do entretenimento e cultura e do comércio electrónico, de molde a salvaguardar a coerência e vertente mais inovadora do Programa;

- ü Medida 1.3 – Continuação do esforço de concretização dos projectos já aprovados e maior celeridade no avanço do porto do Funchal, de fundamental importância para a melhoria das condições de recepção aos navios de cruzeiro e para a necessária boa imagem da Madeira em relação ao crescente número de turistas que entram na ilha por essa porta;
- ü Medida 1.4 – Deverá haver um maior dinamismo por parte das autarquias na apresentação de projectos e um crescente incremento na aprovação de candidaturas no âmbito das Acções 1.4.1 e 1.4.2. Continuação do esforço de concretização dos projectos na Acção 1.4.3 (com uma maior aposta na vertente conservacionista) e reforço do ritmo de aprovação de projectos de recolha e tratamento de efluentes, de forma a assegurar o cumprimento de metas desejáveis (Acção 1.4.4). Deverá haver, igualmente, uma redução da componente artificializadora e uma forte aposta na vertente conservacionista. Só assim será possível cumprir, na segunda metade do Programa, a generalidade dos objectivos que integra, mesmo considerando que não existem indicadores de resultado para este tipo de intervenções. Exemplo concreto da necessária mudança de estratégia é o aproveitamento dos recursos hídricos. Até aqui tem havido uma aposta clara na abertura de galerias e furos de captação. No futuro terão de ser direccionados os investimentos para o aumento da área coberta com vegetação indígena e prevenção de fogos florestais, condições essenciais para aumentar os mananciais de águas subterrâneas e reduzir os riscos das cheias. No que diz respeito à recolha e tratamento de efluentes, parente pobre nos dois primeiros POPRAM, será necessário reforçar o ritmo de aprovações e as verbas para que se assegurem as metas desejáveis. Na área da gestão dos resíduos sólidos, deverá ser aprofundada a sinergia com o Fundo de Coesão, com vista a uma melhor articulação dos circuitos municipais de recolha selectiva com as estações de transferência e a unidade de triagem. Deverão ser realizadas novas campanhas de educação ambiental, com uma incidência muito forte na redução da produção de resíduos, de forma a inverter a preocupante tendência das últimas décadas.
- ü Medida 1.5 – Devem ser tidas em conta as seguintes orientações: a necessidade de assegurar a intensificação da regulação estratégica e selectividade na dinâmica de aprovação da vertente FSE; a continuação do esforço de investimento nas vertentes de qualificação de jovens (formação inicial) e de desempregados, com importantes *impactes* já demonstrados em matéria de empregabilidade, o que poderá implicar o reforço da dotação financeira da medida; a implementação de uma maior selectividade na aprovação de projectos, através da definição de uma malha mais apertada de prioridades estratégicas a prosseguir nas diversas acções que compõem a medida; o gradual aumento do envolvimento de activos do sector privado na formação contínua, com aprofundamento de metodologias adequadas de recolha de indicadores relativos à valia estratégica dessa participação, assumindo um quadro de monitorização mais pró-activo relativamente ao perfil das intervenções a apoiar; o reforço das abordagens integradas e da actuação em parceria, que justifiquem a adopção de estratégias de regulação mais pró-activas ao nível das práticas e lógicas de intervenção dos projectos de matriz FSE; a intensificação da monitorização estratégica ao nível das acções orientadas para a inovação e formação avançada, que revelaram um menor dinamismo e se reputam como importantes no quadro da estratégia de modernização do território;

a assunção, por parte da gestão da vertente FSE, de um acompanhamento próximo dos projectos que convocam abordagens inovadoras explorando e procurando promover o seu potencial de disseminação e a sua valia na optimização de resultados, com especial destaque no que se refere à abordagem orientada para as empresas que permita qualificar as estratégias de formação de activos através da evolução de um paradigma de acesso – mais conseguido - para um paradigma de integração - ainda muito deficitário no contexto de intervenção do FSE;

- ü Medida 2.1 – Deverá ser feito um esforço para dar um maior andamento à execução física e financeira até final de 2003, para que seja cumprida a regra n+2. Apesar de neste momento já se estar numa situação de algum desafogo, não está de forma alguma garantido esse cumprimento, para o qual será ainda necessário executar cerca de 10,4 milhões de Euros do FEOGA. O esforço a desenvolver compreende, por um lado, o estímulo dos projectos de carácter público e, por outro lado, uma aceleração dos pagamentos aos beneficiários privados para que estes possam dar continuidade aos investimentos que vêm realizando. Este esforço deverá ser continuado nos anos seguintes de forma a aproximar, dentro do possível, os níveis de execução dos valores programados e aprovados. Deverá igualmente ter-se presente que o fundo afecto à medida, previsto para todo o período 2000-2006, está já praticamente atribuído na sua totalidade (97%), sobrando apenas cerca de 2,5 milhões de Euros. Caso não haja reforço desta verba em sede de reprogramação ou, preferencialmente, de atribuição de reserva de eficiência, o montante em causa é bastante exíguo para fazer face ao restante período do Programa. Assim, dever-se-á ser mais selectivo na aprovação de novos projectos, dando prioridade aos que se revelem verdadeiramente estratégicos em termos regionais e/ou que se enquadrem em acções ou sub-acções até agora pouco ou nada utilizadas. Quanto a estas últimas, apesar de dever ser feito um esforço na sua promoção e dinamização, será já pouco provável, face à exiguidade de verbas existentes, que venham a ter o *impacte* esperado aquando da sua concepção. De igual forma, deverá ser estimulada a utilização da Sub-Acção 2.1.1.2 (“Instalação de Jovens Agricultores”), até agora sub-utilizada e que poderia ter uma importância decisiva no rejuvenescimento do tecido agrícola regional;
- ü Medida 2.2 – Eventual reajustamento e reprogramação no sentido de adequar os recursos às reais possibilidades de reestruturação do sector, com estímulo à dinamização da capacidade de empreendedorismo por parte dos armadores e pescadores e inversão do processo de abate de barcos; uma vez que os recursos haliêuticos não são muitos e que a Região tem que recorrer à importação de produtos nesta área (quer para consumo directo, quer para a indústria) sugere-se um papel mais activo por parte da coordenação junto dos potenciais promotores, para a apresentação de projectos no domínio da Aquicultura/Maricultura, como alternativa à captura de espécies demersais, agora que a sua viabilidade técnica e comercial foi já experimentada com iniciativas do Governo Regional (produção de Dourada). Desta forma, diminuir-se-á a vulnerabilidade da Região face às flutuações das capturas das espécies migratórias. A protecção dos recursos aquáticos, através de recifes artificiais e de alargamento das zonas de abrigo para espécies costeiras revela-se, igualmente, de extrema importância.
- ü Medida 2.3 – Dinamização das Acções 2.3.3 e 2.3.4, no sentido de fomentar rapidamente a criação duma Sociedade Financeira de Capital de Risco e duma Sociedade de Garantia Mútua (ou a extensão das existentes a nível nacional à RAM, como aparentemente se prevê); a promoção da utilização racional de energia e a correcção das disfunções ambientais das actividades económicas, no sentido de reforçar o



cumprimento dos objectivos estratégicos da medida e a alteração do limite máximo de investimento elegível a que os projectos da Acção 2.3.1. se podem candidatar, bem como abertura ao SIPPE da apresentação de candidaturas nos domínios do capital de risco e apoio às garantias bancárias;

- ü Medida 2.4 – Definição de uma maior selectividade na aprovação de candidaturas no âmbito das acessibilidades, com priorização da execução dos principais projectos estruturantes com implicações na reorganização da estrutura portuária, de interligação da rede viária com a rede de parques empresariais prevista e a qualificação da actividade turística. Afigura-se necessária a publicação de normas com custos máximos de referência tabelados para a construção de vias rodoviárias na Madeira e uma maior exigência na qualidade dos projectos técnicos, com o objectivo de evitar constantes surpresas com a estrutura geológica e grandes diferenciais em relação aos valores indicativos;
- ü Medida 2.5 – Alargamento da concretização a outros tipos de intervenções previstas no Complemento de Programação, no sentido de uma melhor concretização dos objectivos específicos da medida: projectos integrados e demonstrativos envolvendo comunidade escola/comunidade residencial nos domínios das novas tecnologias de informação, saúde, integração social de pessoas com deficiências; estruturas de desenvolvimento comunitário de apoio a grupos desfavorecidos em articulação com projectos da Acção 2.5.2 (habitação social, combate à exclusão social, jovens e idosos); projectos de prevenção de saúde pública e grupos de maior risco;
- ü Medida 2.6 – Reforço financeiro da medida com vista à aprovação de projectos nas Acções 2.6.2 (Acessibilidades Regionais), 2.6.4 (Ordenamento e Valorização do Território) e 2.6.5 (Promoção Turística), no quadro dos objectivos específicos da medida. Por outro lado, numa ilha pequena e ecologicamente muito sensível como o Porto Santo, não é possível um desenvolvimento sustentável sem medidas de protecção do património natural e de requalificação da paisagem. Na segunda metade do Programa, deve ser igualmente dada prioridade aos investimentos que privilegiem a Conservação da Natureza, de forma a superar o défice verificado nos primeiros três anos;

Por último, como questão transversal a todo o Programa, salienta-se o desfasamento entre a programação financeira anual das medidas e a sua implementação real. De facto, são conhecidas e previsíveis as dificuldades de regulamentação e implementação em que se perdem os primeiros anos dos programas operacionais. Contudo, teria sido mais prudente estabelecer dotações pequenas para 2000 e 2001 e concentrar a maioria dos fundos no período 2002/2004. Apesar dos constrangimentos decorrentes da aplicação do perfil de Berlim, teria sido possível, em sede de negociação com as autoridades nacionais, obter alguma margem de manobra neste campo. Apesar da impossibilidade de efectuar qualquer alteração nesta fase, esta é uma questão que deverá ser considerada prioritária no delineamento de novos programas.

Eficiência

O Programa tem sido marcado por bons níveis de eficiência. Contudo, podem ser efectuadas algumas recomendações no sentido de melhorar a sua prestação global no restante período de execução.



Deste logo, respeitando as características intrínsecas de cada medida e, muito particularmente, acção e sub-acção, devem-se tomar os bons exemplos das Medidas 2.3 e 2.6, em que a afectação dos Fundos Estruturais gerou um custo total superior ao programado. Mesmo considerando que tal política não é possível de efectuar em todos os projectos do POPRAM III, trata-se de um aspecto central a reter no restante período de execução do Programa. O efeito de alavancagem do Fundo Estrutural deve ser fundamentado em particular nas Medidas 2.1 e 2.2, principalmente na primeira, apesar da aprovação de novos projectos de relevância regional poder estar comprometida face aos elevados valores do Fundo Estrutural já afectados.

Por outro lado, a realização física dos projectos da Medida 2.4 deve ser uma prioridade a curto prazo, no sentido de corresponder às elevadas verbas que já foram afectadas aos mesmos. Poder-se-á esperar, inclusive, que as metas físicas definidas para a tipologia dos projectos aprovados possa superar os valores inicialmente definidos para 2006.

Valor Acrescentado Comunitário

As transformações e progressos na RAM directamente imputados aos diferentes projectos financiados no âmbito do POPRAM III, constituem o Valor Acrescentado Comunitário veiculado pelos Fundos Estruturais. Contudo, o VAC é dificilmente mensurável devido à não quantificação e sistematização de muitos dos indicadores propostos para a sua avaliação (de inquestionável utilidade para uma avaliação global do Programa e dos efeitos produzidos pelo mesmo).

Neste sentido, de modo a melhorar a avaliação do VAC na Região, seria importante a obrigatoriedade de preenchimento, nas fichas de candidatura dos projectos e respectivo relatório final, de determinado tipo de indicadores/informação (por exemplo, postos de trabalho criados, emprego temporário associado ao projecto, número de postos de trabalho femininos...).