



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



SUMÁRIO EXECUTIVO



Este documento corresponde ao Sumário Executivo do Relatório Final da Actualização do Estudo de Avaliação Intercalar do Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira (POPRAM III) e foi elaborado pelas unidades técnicas das empresas CEDRU, Lda. e Quaternaire Portugal, S.A., sob a coordenação técnica e científica do Dr. Heitor Gomes, do Dr. Carlos Ferreira e do Dr. Rodrigo Meireles.



Coordenação

Heitor Gomes

Núcleo de Coordenação

Carlos Ferreira

Rodrigo Meireles

Equipa Técnica

Carla Figueiredo

Francisco Avillez

Isabel Leal

Joana Pinho

João Queirós

Luís Carvalho

Nuno Pereira

Paulo Feliciano

Sérgio Costa

Sónia Trindade



Apresentação

Síntese da Estratégia e Objectivos do POPRAM III	1
Síntese da Abordagem Metodológica	2
Síntese de Conclusões e de Recomendações	4
1. Conclusões Nucleares	4
2. Recomendações Visando a Melhoria do POPRAM III	12
3. Recomendações para o Período de Programação 2007-2013	14
3.1. Reflexão Empírica de Base: a Mudança de Ciclo	14
3.2. Coerência Estratégica da Programação com as Tendências Actualmente Dominantes na Região	16
3.3. Política de Coesão 2007-2013: Programas, Instrumentos e Prioridades Estratégicas para a RAM	19
3.3.1. FEDER	19
3.3.2. FSE	23
3.3.3. FEADER	24
3.3.4. FEP	25
3.3.5. Fundo de Coesão	28
3.4. Reforço do Carácter Estratégico da Gestão e do Acompanhamento	29



APRESENTAÇÃO

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

Este Sumário Executivo visa, primordialmente, destacar as conclusões e recomendações da actualização da avaliação, opção que a equipa justifica retomando os termos do convite para a realização deste estudo, onde sobressai a orientação no sentido de reforçar o contributo do estudo de avaliação para o processo de tomada de decisão e de adoptar uma lógica mais prospectiva do que retrospectiva, sobretudo tendo em vista a concepção e preparação do próximo período de programação dos Fundos Estruturais (2007-2013), com nova regulamentação e padrões de formulação de programas.

De modo a conferir coerência e autonomia plena a este documento, as conclusões e recomendações serão antecedidas por dois elementos de síntese: uma síntese da estratégia e objectivos do POPRAM III; uma síntese da abordagem metodológica desenvolvida no decurso dos trabalhos.

As conclusões e recomendações desta *Actualização do Estudo de Avaliação Intercalar do POPRAM III* são o corolário do roteiro metodológico oportunamente apresentado na proposta do Consórcio CEDRU/Quatenaire e posteriormente desenvolvido no Relatório de Progresso. Nestas se encontram vertidos os comentários/recomendações dos vários pareceres técnicos disponibilizados pelo Grupo Técnico de Avaliação nas sucessivas etapas do processo de actualização, bem como as reflexões e considerações essenciais alcançadas em cada um dos capítulos estruturantes desta actualização: *Reanálise do Desempenho Físico e Financeiro; Apreciação da Qualidade e Eficácia do Sistema de Gestão e de Acompanhamento; Análise dos Impactes Directos e Observações e Estimativas de Impactes e Efeitos de Sinergias Globais; Análise Específica das Medidas; Análise Temática Aprofundada*.

O núcleo de coordenação da Equipa de Avaliação



SÍNTESE DA ESTRATÉGIA E OBJECTIVOS DO POPRAM III

Grandes Objectivos:

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

Objectivos Específicos:

- Fortalecer e promover a eficiência da base empresarial e produtiva;
- Reforçar a valorização dos recursos humanos e a capacidade de inovação;
- Reforçar o desenvolvimento das infra-estruturas e serviços associados à Sociedade da Informação;
- 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;
- Promover a coesão interna e a melhoria da qualidade de vida;
- Preservar e valorizar o ambiente e o património natural, urbano e cultural.

Linhas Estratégicas de Acção:

- Valorização do potencial turístico, cultural e do lazer, consolidando as características de destino de qualidade;
- 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;
- Potenciação do desenvolvimento científico e tecnológico da RAM em áreas estratégicas e promoção da inovação;
- Desenvolvimento de condições potenciadoras do aproveitamento das oportunidades oferecidas à Região pelas novas tecnologias da informação e comunicação;
- Apoio à internacionalização e melhoria das condições de acesso aos mercados e à informação, bem como à cooperação e inserção em redes;
- Melhoria das qualificações, das competências humanas e da empregabilidade;
- 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;
- Criação de condições para uma maior coesão e valorização social.



SÍNTESE DA ABORDAGEM METODOLÓGICA

O esquema lógico do processo de avaliação do período de programação 2000-2006, que permite enquadrar e relacionar os 2 exercícios de avaliação intercalar do Programa, é apresentado na página seguinte.

O presente documento diz respeito ao Sumário Executivo do Relatório Final da Actualização do Estudo de Avaliação Intercalar do Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira (POPRAM III). Para além do Sumário Executivo, o Relatório está organizado em dois volumes (Volume I – Corpo principal do Relatório e Volume II – Anexos).

As principais fontes de informação e ferramentas de trabalho utilizadas no Estudo de foram as seguintes:

De carácter geral e transversal:

1. Exploração dos indicadores do SI do POPRAM III
2. Indicadores do sistema estatístico nacional e regional
3. Entrevistas à Gestão
4. Análise documental

De carácter específico no âmbito de algumas análises temáticas:

5. Entrevistas com actores externos
 - Impactes na criação de postos de trabalho;
 - Impactes no reforço da empregabilidade;
 - Impactes na melhoria das acessibilidades intra-regionais;
 - Impactes na Melhoria da qualidade ambiental;
 - Análise específica da Medida 1.2;
 - Análise específica da Medida 1.4;
 - Análise específica da Medida 1.5;
 - Análise específica da Medida 2.1;
 - Análise específica da Medida 2.2;
 - Análise específica da Medida 2.5;
 - Análise temática aprofundada: linhas de orientação a seguir para a definição de critérios de selecção de projectos imateriais.
6. *Focus Group*
 - Análise temática aprofundada: linhas de orientação a seguir para a definição de critérios de selecção de projectos imateriais

Relatórios

Conforme estipulado, ao longo do processo avaliativo foram apresentados 3 Relatórios:

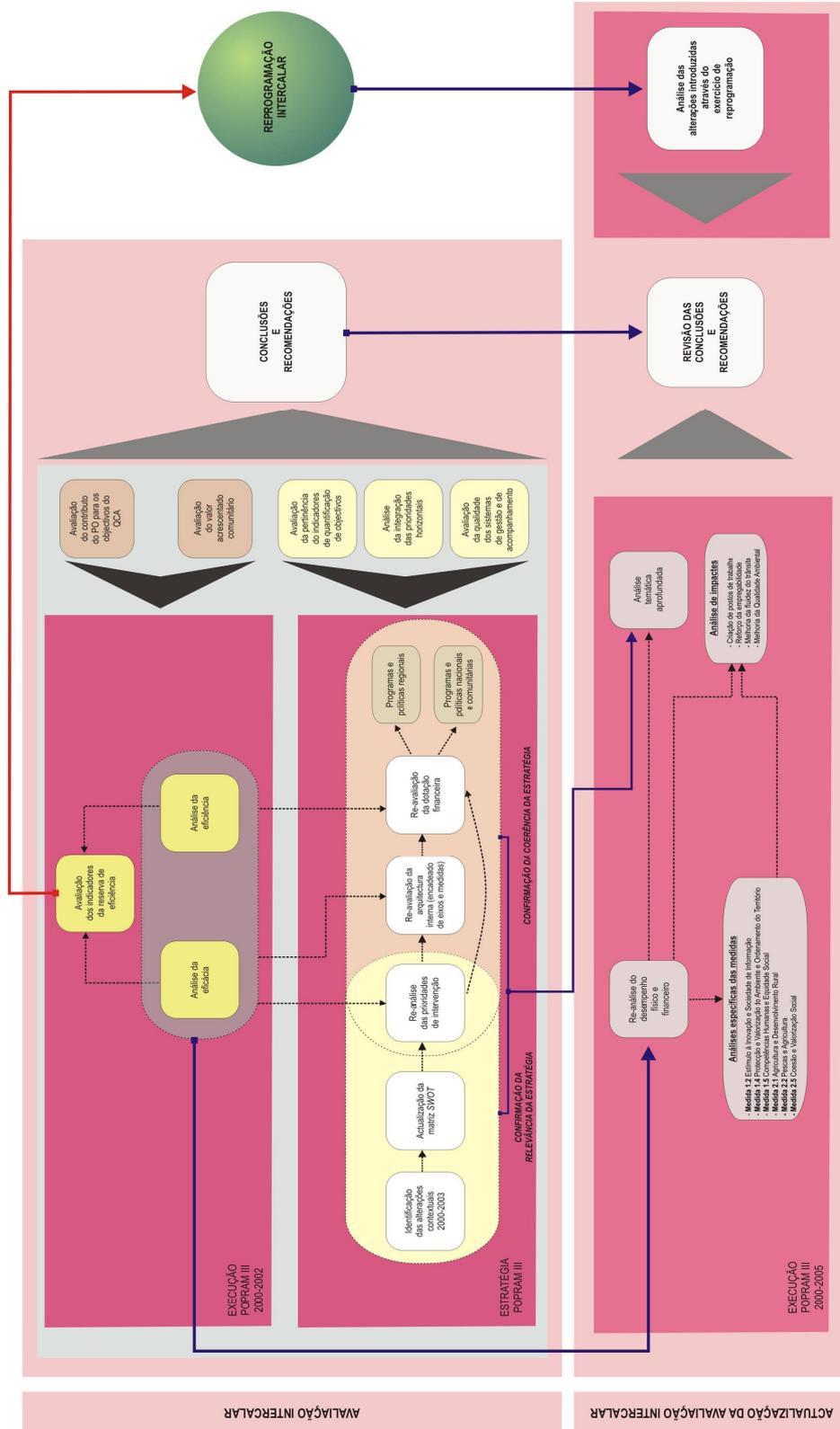
- Relatório de Progresso (Abril de 2005)
- Relatório Final Preliminar (Setembro de 2005)
- Relatório Final (Outubro de 2005)

Reuniões do Grupo Técnico de Avaliação

- Realizaram-se duas reuniões do GTA, para apreciação de cada uma das fases de trabalho (22 de Junho; 3 de Outubro de 2005)

SÍNTESE DA ABORDAGEM METODOLÓGICA

Figura 1 – Esquema Lógico dos Processos de Avaliação do Período de Programação 2000-2006





SÍNTESE DE CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Apresentam-se, neste capítulo, de forma sistematizada, as principais conclusões e recomendações da actualização da avaliação intercalar.

A síntese de conclusões encontra-se estruturada de acordo com os objectivos e com a abordagem metodológica adoptada para o desenvolvimento das diversas matérias de avaliação, actualizando os aspectos referenciados na Avaliação Intercalar de 2003 e incorporando novos elementos de análise, respeitando o Caderno de Encargos e o Relatório de Progresso apresentado pela Equipa.

As recomendações formuladas estão organizadas numa dupla perspectiva: i) visando a melhoria da concretização do Programa (até 2006); ii) apresentando propostas para o próximo período de programação, tendo em atenção o cruzamento das principais áreas de desenvolvimento perspectivadas para a região com as directrizes na CE já conhecidas com aplicabilidade na Madeira. Não se cumpriu, contudo, a expectativa de preparar as recomendações para o período 2007-2013 num cenário de maior estabilidade e de conhecimento do que serão as perspectivas financeiras no contexto europeu e no contexto nacional, bem como a regulamentação do instrumento que sucederá ao QCA III e aos diferentes programas operacionais regionais e sectoriais em vigor, o que poderá retirar algum alcance e conferir um carácter vago às propostas apresentadas. Pensamos, contudo, que se trata de um exercício que contribuirá para a melhoria da qualidade da gestão do Programa, por um lado, e dos Fundos Estruturais a aplicar na RAM futuramente, por outro.

A formulação sintética das conclusões e recomendações remete para uma leitura de fundamentação nos capítulos anteriores do presente relatório.

1. Conclusões Nucleares

Sobre a Relevância e a Coerência da Estratégia...

O POPRAM III privilegia uma abordagem integrada de desenvolvimento regional, assente na definição de 3 prioridades estratégicas (*reforçar a competitividade e o posicionamento geoestratégico da economia madeirense; promover o emprego e a empregabilidade do potencial humano; assegurar a melhoria da qualidade de vida e preservar os valores ambientais*). Tais prioridades são as referências transversais de todo o Programa, desdobrando-se nos objectivos específicos das 12 medidas que integram os 2 Eixos Prioritários.

De uma forma global, as alterações ocorridas nos 2 últimos anos não colocam em causa nem a pertinência das 3 grandes prioridades estratégicas nem a generalidade dos objectivos específicos das 12 medidas do Programa, mantendo-se válidas as conclusões da avaliação intercalar de 2003: o POPRAM III, no quadro da intervenção que lhe é cometida, tem-se revelado um instrumento adaptado à realidade regional, com a reprogramação financeira de 2004 e o percurso natural de execução do Programa a permitirem operar melhorias em alguns domínios de ajustamento, tal como recomendado no exercício avaliativo intercalar, dos quais se destaca:

- os denominados “eventos efémeros” integrantes da Medida 1.1, com um valor acrescentado comunitário reduzido e que haviam consumido uma larga fatia dos recursos financeiros da medida no primeiro triénio de execução registaram um decréscimo significativo no número de projectos aprovados e sobretudo nos montantes atribuídos;
- o POPRAM III acentuou a sua intervenção nas políticas de apoio à gestão ambiental e à requalificação do ambiente urbano e paisagem, quer pelo reforço financeiro da Medida 1.4, quer pela aprovação de projectos;
- a medida IFOP foi reorientada no sentido de se adaptar, quer em termos da sua estrutura programática, quer no que se refere ao seu pacote financeiro, à procura evidenciada no contexto regional, permitindo a correcção da respectiva estrutura internas (adequação do conteúdo à supressão de determinadas sub-acções);
- a clarificação do âmbito de intervenção do domínio inovação e sociedade de informação, evidenciando a articulação existente entre os apoios previstos no Programa e apoios provenientes de outros instrumentos financeiros (PRAI e PO sectoriais);
- reformulação da estrutura de incentivos à criação de PME's e à promoção da eficiência empresarial, permitindo ampliar o limite máximo de investimento elegível e o âmbito dos incentivos.

SÍNTESE DE CONCLUSÕES E DE RECOMENDAÇÕES

O cruzamento da matriz das prioridades estabelecidas pelo POPRAM III com a situação de referência actual (comparação entre as Prioridades Estratégicas e os Objectivos Específicos do POPRAM III e os tópicos enumerados na Matriz SWOT actualizada) permite verificar da sua adaptabilidade à realidade regional.

Quadro 1 – Relevância das Prioridades do POPRAM III na Nova Matriz SWOT da RAM

Prioridades estratégicas	Objectivos específicos das medidas (prioridades específicas)	Relevância na nova Matriz			
		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	■		■	
B – Promover o emprego e a empregabilidade do potencial humano	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	■		■	
	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	■		■	
C – Assegurar a melhoria da qualidade de vida e preservar os valores ambientais	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	■		■	
	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 habitats e recursos naturais	■		■	
	Melhorar e racionalizar a exploração do potencial haliêutico	■		■	
	Melhorar a rede viária e as condições de circulação	■		■	
C – Assegurar a melhoria da qualidade de vida e preservar os valores ambientais	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 ■



Da análise efectuada em sede de avaliação intercalar no capítulo da validação da hierarquia de prioridades, subsistema, ainda, alguns domínios ao nível da estratégia relacionados com a programação ou com a execução que importa ultrapassar, designadamente:

- a valorização do património natural possuidor de elevada biodiversidade e a protecção do litoral e dos recursos haliêuticos;
- a gestão do território visando a redução dos focos de dissonância paisagística e a recuperação do património monumental e etnográfico;
- a recuperação da rede de levadas e caminhos antigos, essenciais para a afirmação da Madeira no domínio do turismo ecológico;
- o desenvolvimento da educação e formação tecnológica dos jovens em consonância com as previstas necessidades do mercado regional;
- o desenvolvimento de programas educacionais com o objectivo de travar e inverter o processo de exclusão social de grupos e nichos populacionais;
- o reforço da articulação da Universidade da Madeira ao tecido empresarial da Região;
- a redução das assimetrias intra-regionais;
- a redução da excessiva carga populacional do Funchal e concelhos limítrofes;
- o aproveitamento das condições edafo-climáticas no desenvolvimento duma agricultura virada para a qualidade de produtos com crescente procura no mercado regional, nacional e europeu;
- a valorização das energias renováveis, incrementando o aproveitamento dos recursos de origem hídrica, solar, eólica e da biomassa;
- a utilização racional de energia, através de sistemas de gestão e equipamentos mais eficientes.

Face ao quadro actual de execução do Programa, alguns destes domínios de actuação deverão ser considerados na preparação do próximo período de apoio comunitário, de acordo com o pacote financeiro a atribuir para a região e com as directrizes já conhecidas da CE.

Sobre o Desempenho Financeiro...

Globalmente, o POPRAM III regista um desempenho relativamente positivo, verificando-se, ao nível financeiro, uma taxa de aprovação bastante superior aos montantes programados até 30 de Junho de 2005¹, colocando o Programa numa situação de esgotamento teórico das verbas estipuladas até 2006, que não se reflecte em termos de execução (que foi pautada por uma evolução notável entre avaliações). Com efeito, dos montantes programados, foram executados cerca de 60% (75% sobre o programado para o mesmo período)².

A análise do desempenho dos diversos fundos evidencia situações desiguais, observando-se, por um lado, uma boa capacidade de cumprimento das metas financeiras por parte do FSE e FEDER, que apresentam bons níveis de execução (69% sobre o aprovado e 115% sobre o programado e 60% sobre o aprovado e 77% sobre o programado, respectivamente) e, por outro, o FEOGA e o IFOP (sobretudo este último), com um desfasamento mais acentuado face ao aprovado e ao programado. Ainda assim, entre avaliações, releve-se o bom desempenho destes últimos, sobretudo na execução.

A leitura do desempenho do Programa por medida corrobora as afirmações anteriormente produzidas. A maioria regista um ritmo de execução de acordo com o expectável na presente fase, destacando-se as Medidas 2.4 (81%), 1.3 (70%) e 1.5 (69%). Pelo contrário, as situações mais problemáticas são visíveis nas Medidas 1.2 (22%) e 2.3 (31%)³. Do ponto de vista do nível de comprometimento (aprovação), verifica-se que 5 medidas (1.3, 1.5, 2.3, 2.4 e 2.5) encontram-se em *overbooking* e outras 2 (1.4 e 2.1) têm as suas verbas esgotadas. Contrariamente, as Medidas 1.2, 1.6 e 2.6 evidenciam ainda uma margem bastante ampla para a aprovação de novos projectos face aos valores programados para 2006.

¹ Num total de 1141 Meuros face a uma programação de 880 Meuros (Despesa Pública).

² Correspondendo a 311 Meuros.

³ A Medida 1.6 apresenta uma execução de cerca de 19%, valor que se pode considerar dentro do esperado em virtude da mesma ser resultante da reprogramação de finais de 2004.



Sobre a Eficácia...

Globalmente, o desempenho físico encontra-se na trajectória do cumprimento dos objectivos definidos (sejam estratégicos ou de carácter operacional, que correspondem a metas quantificadas), com os valores alcançados no momento da actualização da avaliação a aproximarem-se, de um modo geral, das metas estipuladas no Complemento de Programação, tendo sido já superadas em algumas situações, com maiores dificuldades de concretização no IFOP.

Nas Medidas FEDER, são sobretudo os domínios das acessibilidades (Medidas 2.4 e 1.3) e da promoção e da animação turística (Medida 1.1) que apresentam os melhores resultados no momento da actualização da avaliação. Contrariamente, é nas áreas da inovação e da sociedade de informação (Medida 1.2) e na intervenção integrada desenhada para Porto Santo que se nota uma maior distância entre objectivos e aprovação, não se afigurando fácil o cumprimento do programado.

Relativamente aos restantes Fundos Estruturais, a Medida 1.5 (FSE) apresenta um bom nível de aprovação e de execução, com os resultados alcançados a corresponder aos esperados, não se afigurando, de um modo geral, dificuldades acrescidas no cumprimento das metas estabelecidas. A Medida 2.1 (FEOGA) é marcada por discrepâncias internas relativamente ao seu desempenho físico, tendo já ultrapassado os objectivos definidos em matéria de apoio às explorações agrícolas e na construção/beneficiação de caminhos agrícolas, mas apresentando dificuldades no apoio a jovens agricultores e modernização produtiva. Por fim, no caso da Medida 2.2 (IFOP), verifica-se que os níveis de execução não estão a corresponder ao expectável, resultado de algumas metas terem sido sobrestimadas, em virtude da conjuntura de crise do sector pesqueiro regional, com opção de demolição de embarcações pelos armadores, ao invés da sua modernização.

Sobre a Reprogramação Intercalar...

Com a atribuição ao Programa de cerca de 35,1 Meuros da reserva de eficiência, foi realizada uma reprogramação interna dos montantes afectos às medidas do POPRAM III, verificando-se, no cômputo geral, a ocorrência de três situações: i) criação de uma nova medida na componente FEDER (Medida 1.6 – Melhoria do Abastecimento Público de Água Potável); ii) o reforço financeiro das Medidas 1.1, 1.4, 1.5, 2.1, 2.3 e 2.5; iii) a redução financeira das Medidas 1.2, 1.3, 2.2 e da linha de assistência técnica FEDER. Com o processo de reprogramação, apenas as Medidas 2.4 e 2.6 e as linhas de assistência técnica FSE, FEOGA e IFOP não foram alvo de alterações financeiras.

As alterações financeiras e de conteúdo introduzidas com o processo de reprogramação reflectem em grande medida as recomendações da avaliação intercalar. No cômputo geral, a reprogramação revela-se igualmente adequada ao desempenho financeiro que o Programa evidenciava no momento da decisão, sendo coerente com a prossecução e com o cumprimento dos objectivos globais e específicos e com as linhas de acção desenhadas no momento da sua elaboração. O processo foi efectivamente conduzido de modo a corrigir a trajectória do POPRAM III face ao desempenho físico e financeiro evidenciado: *reforço*, por um lado, em medidas dinâmicas, com bons níveis de aprovação, mas sem disponibilidade financeira para a apresentação de novos projectos e, por outro lado, em medidas que, com escassos recursos disponíveis, estavam distantes do cumprimento dos objectivos definidos; *redução*, por um lado, em medidas com um pacote financeiro sobrestimado face aos objectivos definidos e/ou à capacidade de apresentação de candidaturas por parte dos potenciais beneficiários e, por outro lado, em medidas em que se verificou a possibilidade de recurso a fontes de financiamento externas para alcançar as metas definidas para 2006.

A análise do desempenho financeiro posterior à decisão vem corroborar esta observação, mesmo tendo decorrido um período temporal bastante reduzido: desde logo, sem a reprogramação, não haveria margem para a aprovação de projectos em várias medidas, designadamente a 1.1, 1.4, 1.5 e 2.3.

O facto da reprogramação não se traduzir, no momento da actualização da avaliação, em aumentos visíveis da taxa de execução de projectos resulta, em grande parte, de um processo de reprogramação moroso e complexo, não tanto do ponto de vista interno, mas sobretudo de carácter geral em todo o quadro de instrumentos de apoio comunitário e na aprovação pela CE entre a aprovação da avaliação intercalar e a aprovação da reprogramação intercalar, decorrendo perto de 18 meses entre estes 2 momentos, deixando um margem temporal reduzida para a sua concretização.



Mesmo compreendendo os pressupostos que estiveram na base da concepção e na distribuição do pacote financeiro inicial afecto ao Programa e as alterações entretanto verificadas (desde o seu início até à actualização da avaliação) no contexto socio-económico regional e nacional, não poderá deixar de se referir, contudo, algumas debilidades no planeamento financeiro inicial e sobretudo na definição das metas e objectivos a cumprir (subestimadas e sobrestimadas), situação que a própria reprogramação de 2004 vem confirmar com as alterações empreendidas.

As alterações de conteúdo no novo Complemento de Programação empreendidas com o processo de reprogramação e que afectaram as Medidas 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 2.1, 2.2, 2.3 e 2.6 referem-se sobretudo a adaptações pontuais às tipologias de projectos abrangidas e à introdução de novos potenciais beneficiários, pelo que não são passíveis de alterar as conclusões formuladas em sede de avaliação intercalar de 2003 relativamente à relevância e à coerência da estratégia, pertinência de objectivos, consistência interna e externa, de acordo com já o referido.

Sobre a Qualidade e Eficácia do Sistema de Gestão e de Acompanhamento...

O modelo de gestão do Programa pode considerar-se na trajectória certa de evolução da gestão de Fundos Estruturais, progressivamente internalizada na administração pública regional, que reúne melhores condições para assegurar com eficácia essa internalização.

Regista-se uma maior capacidade do POPRAM III na disseminação da capacidade de gestão de Fundos Estruturais na região.

O Programa tem contribuído positivamente para a promoção efectiva da estratégia delineada e que pretende valorizar a excelência de plataforma turística.

Apesar dos progressos actualmente registados, a acção da gestão continua a ser mais consequente no eixo que corresponde à maior capacidade de investimento instalada do que naquele que corresponde ao estabelecimento e promoção de novos factores de inovação, existindo margem para a promoção de um maior nível de diversificação da tipologia de projectos (natureza sobretudo imaterial e inovadora), no sentido da promoção do desenvolvimento sustentável da RAM.

A Unidade de Gestão tem um papel de grande relevância estratégica ao nível da integração e concertação dos investimentos. A Comissão de Acompanhamento, apesar das reconhecidas margens de progresso, tem sido um meio privilegiado quer para apresentação e debate de áreas temáticas directamente relacionadas com os domínios de intervenção do Programa, mas também para a disseminação de boas práticas. O Conselho Consultivo não está a ter um papel tão proactivo e prospectivo como desejável.

A articulação inter-institucional está presente no Programa através da composição diversificada dos três órgãos (UG, CA e CC), mas essa articulação está longe de ter produzido no POPRAM III a emergência de projectos que permitam consolidá-la, nomeadamente pela promoção de parcerias.

A intervenção das Sociedades de Desenvolvimento nos diferentes concelhos da RAM pode contabilizar um esforço de maior aprofundamento do grau de articulação inter-institucional com os municípios, no sentido da dinamização de projectos municipais que possam contribuir para uma melhoria do nível e qualidade de intervenção das autarquias compatível com objectivos de sustentabilidade institucional a longo prazo. Existem projectos globais e supramunicipais importantes, mas não foram desenvolvidas parcerias entre municípios. A AMRAM deveria reforçar os meios de forma a dinamizar a sua acção.

A articulação e complementaridade das intervenções FEDER e Fundo de Coesão está perfeitamente implementada e reforçada e a articulação inter-institucional encontra-se assegurada.

A dotação de recursos humanos é considerada adequada ao bom desempenho do Programa.

As acrescidas exigências que tem sido atribuídas à EAT não tem permitido o nível desejável de esforço de proactividade na indução de projectos em áreas mais inovadoras, de carácter imaterial, em que o POPRAM III apostou inicialmente.

Ao nível do acompanhamento regular dos projectos, regista-se um reforço generalizado de acções junto dos promotores e projectos (visitas efectuadas).



O Programa tem vindo a recuperar o arranque tardio das acções de controlo de 1º nível com um esforço interno e de recurso a auditorias externas, alargado a todos os Fundos, o que garantiu o alcance do objectivo por Fundo Estrutural.

O reforço da cooperação e a estreita articulação com as várias entidades que integram o SNC tem sido fundamental. No entanto, a quantidade de controlos que têm sido feitos ao Programa se por um lado tem permitido uma melhoria significativa de procedimentos, por outro tem causado um volume de trabalhos adicionais, não só enquanto decorrem as acções de controlo, como depois no exercício de contraditório aos relatórios preliminares como no *follow up* das recomendações.

O Sistema de Informação operacional permite a monitorização e acompanhamento da execução físico-financeira por projecto, acções e medidas, prevendo-se a possibilidade do acompanhamento geral do Programa com a urgente operacionalização das interfaces ao Sistema Integrado das Pescas (SI2P) e ao SIADRU. Uma vez em pleno funcionamento, aumentará a capacidade de integração de sinergias e complementaridades plurifundos do SGA e por outro lado libertará as EAT para o exercício de funções de maior proactividade na promoção de nova procura, no acompanhamento mais activo dos promotores e dos projectos. Ao nível do conteúdo informativo disponível no sistema de informação do Programa, destaca-se a função do sistema de indicadores de objectivo, uma vez que permitem o acompanhamento estratégico das medidas da intervenção. Actualmente e depois de integrados os efeitos da reprogramação, considera-se que o sistema de indicadores estabilizou, a metodologia de cálculo está mais clara e dominada, o processo de recolha, embora complexo, encontra-se mais agilizado e a EAT demonstra capacidade para a sua quantificação. A gestão continua com problemas no processo de quantificação dos indicadores de objectivo de níveis mais elevados (resultados e *impactes*) e mesmo com os indicadores de contexto referentes à caracterização socio-económica, dado que, na sua generalidade, respeitam a anos anteriores ao ano em reporte, não permitindo retratar com maior exactidão o quadro regional actual e a cadeia de efeitos que se perspectiva ter atingido.

Sobre os Impactes Esperados...

No âmbito das 4 acções da Medida 1.5 (FSE) de apoio directo à criação de emprego, foram criados 1725 postos de trabalho directos no quinquénio 2000 a Junho de 2005, com um custo unitário médio de 8119 euros.

De acordo com os resultados do modelo do DPP (MODEM 5) no período 2000-2003, o POPRAM III conseguiu gerar, em média, 4300 postos de trabalho equivalentes a tempo completo por ano em Portugal, sendo de 3200 gerados na própria RAM. Em média anual o POPRAM III foi o segundo programa regional com maior *impacte* estimado sobre o emprego regional (3,1%), muito superior ao verificado para o total do país (1,3%) e logo a seguir ao Programa Operacional dos Açores (4,4%). O emprego directo gerado pelo POPRAM III teve uma excessiva concentração no sector da construção (cerca de 62%) e uma expressão marginal no sector da Indústria, Energia e Água (cerca de 5%), ocupando o sector dos Serviços a segunda posição (cerca de 33%). O efeito multiplicador da despesa pública executada pelo POPRAM III sobre o emprego por cada milhão de euros de despesa executada foi ligeiramente inferior ao da média anual nacional (41 postos de trabalho, sendo 31 na própria região). Conclui-se, por conseguinte, que o POPRAM III embora tenha um efeito significativo a curto prazo na criação de emprego e minimização da taxa de desemprego na região, devido à excessiva concentração no sector da construção, este efeito apresenta-se com reduzida sustentabilidade no médio e longo prazo, com a previsível libertação de mão-de-obra associada ao estancar do ciclo de construção de infra-estruturas.

Em matéria de empregabilidade de jovens, a intervenção suportada pelo FSE no domínio dos cursos qualificantes tem dado provas da sua importância, de acordo com dados de inquéritos à inserção na vida activa de ex-formandos. Os resultados permitem igualmente constatar que o nível de habilitações tem influência na empregabilidade dos ex-formandos, sendo que aumentam no mesmo sentido. As mulheres são os ex-formandos que representam a maior parcela da situação de desemprego em todos os momentos de medição após a conclusão do curso.

Relativamente à formação de activos, o sistema de informação do Programa não permite igualmente apreciar o seu contributo para a empregabilidade. Contudo, de acordo com *Inquérito às Necessidades de Formação Profissional das Empresas* é possível verificar que mais de 40% destas valorizam o facto dos candidatos a uma



colocação possuírem um curso de formação profissional. Porém, embora a formação profissional pareça ser valorizada e repercutir-se positivamente na eficácia e eficiência de desempenho das empresas e na melhoria das relações laborais, parece não se repercutir significativamente no crescimento do salário médio real dos trabalhadores. Todavia, a titularidade de cursos de formação profissional confere aos candidatos maior probabilidade de sucesso de recrutamento no mercado de trabalho.

O POPRAM III tem tido um *impacte* muito positivo na melhoria das acessibilidades locais e regionais, designadamente rodoviárias. Estes *impactes* reflectem-se sobretudo, para além da melhoria da qualidade do transporte, na diminuição das distâncias-tempo nos percursos afectados pelos projectos apoiados, designadamente em termos de:

- incremento da mobilidade, da segurança rodoviária e das condições de vida da população;
- na separação da rede fundamental de tráfego regional dos fluxos de circulação local e na melhoria da malha de acessibilidades aos principais pontos populacionais e centros de actividade económica
- melhoria do transporte público inter-urbano, do transporte público urbano no Funchal e na exploração do transporte privado para fins turísticos na região.

De um modo geral, pode concluir-se que o POPRAM III integra um conjunto relevante de projectos no âmbito da melhoria da qualidade ambiental. A análise e avaliação preliminar permite concluir que o *impacte* dos projectos analisados é sempre positivo e oscila entre pouco significativo e significativo:

- os projectos associados às Acções 1.4.4, 1.4.3 e 1.4.2 são os que contribuem mais significativamente para o *impacte* gerado pela Medida 1.4 (drenagem e tratamento de águas residuais, o ordenamento da orla costeira e dos cursos de água e a requalificação do ambiente urbano e paisagístico);
- a Acção 2.1.6. integra um apreciável número de projectos de florestação e beneficiação florestal, desempenhando um papel importante na conservação da natureza;
- no que respeita à Medida 2.3, a Acção 2.3.3. (Parques Empresariais) desempenha um papel notoriamente mais significativo que a Acção 2.3.4. (Infra-estruturas Energéticas), sendo manifestamente reduzido o número de projectos que representam a acção relacionada com infra-estruturas energéticas, tendo a Acção 2.3.1 (SIPPE) apoiado alguns projectos empresariais que prosseguem também o objectivo de melhoria ambiental.

Sobre a Análise Específica das Medidas...

Apesar da diversidade de temáticas reflectidas na análise específica de medidas (diversidade essa que decorre, no imediato, da natureza díspar de cada medida analisada, mas de igual modo porque são distintas as questões de avaliação que a cada uma estão cometidas), é possível, nesse quadro de profusão de temas e de questões a avaliar, trazer à evidência algumas comunalidades, que constituem leituras transversais às 6 medidas trabalhadas em maior profundidade.

Uma primeira leitura visa verificar o contributo da medida/acção para os objectivos por estas preconizados. Embora existam avaliações de sentido divergente entre as medidas, pode afirmar-se que, em termos de conjunto, os contributos prestados por estas para a concretização dos objectivos são globalmente positivos. Todavia, cumpre fazer referência a alguns detalhes, como a necessidade de melhorar a produção de evidências que procedam a uma avaliação correcta e actual dos respectivos contributos, designadamente através da disponibilização de indicadores mais objectivos, de estudos específicos que validem a natureza e a dimensão desses contributos.

A propósito das complementaridades estabelecidas no âmbito do POPRAM III, as medidas/acções anteriormente aprofundadas revelam algumas articulações efectivas com outras medidas do Programa, mais notórias em projectos de natureza material e menos conseguidas e/ou eficientes em projectos de natureza imaterial capazes de potenciar os investimentos já realizados em infra-estruturas e equipamentos.

A terceira comunalidade que se pode depreender da leitura cruzada das análises específicas destas 6 medidas/acções diz respeito ao seu contributo para a mobilização de actores públicos e privados. Em algumas medidas (ex: 1.2.), não obstante contemplarem um espectro largo de potenciais promotores, observou-se um reduzido número de beneficiários efectivos, sinal de que não é líquida esta relação, muitas vezes assumida, de que a uma maior abrangência de promotores potenciais corresponde maior número de promotores efectivos. Essa amplitude que algumas medidas evidenciam é uma forma de, em função das previsíveis dificuldades em



angariar promotores num leque mais restrito de escolhas, procurar assegurar iniciativas/investimentos, do que resultam perdas de objectividade quanto às prioridades e tipologias a inscrever na medida/acção. Em paralelo, será desejável incrementar os níveis de proactividade das estruturas de gestão do Programa, no sentido de atrair mais promotores e de que estes sejam os detentores dos projectos mais adequados a cada medida.

Sobre a Prioridade Horizontal Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres...

Conforme foi evidenciado no relatório de Avaliação Intercalar, a estratégia do POPRAM III integra preocupações no campo da *Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres*. Esta temática aparece mais visível no âmbito da Medida 1.5 (FSE), embora esteja presente noutras medidas, como a 2.1, 2.3 e 2.5. Contudo, e uma vez que não foram definidos parâmetros de referência aquando da concepção do POPRAM III, mantêm-se insuficientes os instrumentos de acompanhamento e monitorização desta prioridade, uma vez que não foram concretizadas algumas das recomendações da avaliação intercalar neste sentido. Todavia, e conforme é demonstrado no Relatório de Execução 2004 do POPRAM III (cf. pp. 102-106), o número de mulheres abrangidas por projectos FSE e de empregos femininos criados pelo SIPPE é significativo e supera claramente o dos homens. Em contrapartida, ao nível das medidas FEOGA-O e IFOP, o número de mulheres abrangidas por projectos é muito exíguo, o que revela dificuldades na concretização da igualdade de oportunidades entre géneros no seio das comunidades agrícola e piscatória. Numa publicação promovida pelo Governo Regional⁴, demonstra-se que a situação da mulher nos últimos anos tem evoluído favoravelmente, em geral, nos domínios da participação social, económica cívica e cultural, embora persistam certos elementos negativos como a relativa diferenciação salarial em seu desfavor. É igualmente referenciada uma maior consciencialização da sociedade e das estruturas públicas e privadas para a problemática da situação das mulheres, expressa no incremento da afirmação e representatividade das mesmas em vários domínios e sectores da vida social.

Sobre a Análise Temática Aprofundada...

A avaliação estratégica e prospectiva sobre possíveis prioridades transversais e sobre as novas orientações e objectivos para o novo quadro de programação em matéria de definição de critérios de selecção para projectos de natureza imaterial permitiu concluir que, embora prevista na concepção do POPRAM III, não foi possível conjugar convenientemente a interligação entre as dimensões material e imaterial de algumas intervenções e projectos, o que inclusivamente se reflecte na não optimização e rendibilização de algumas infra-estruturas e equipamentos existentes co-financiados pelos POPRAM I, II e III.

Contudo, e conforme ficou demonstrado para os 6 domínios temáticos seleccionados, o papel de projectos e factores de natureza imaterial na optimização do investimento infraestrutural é frequentemente significativo, pelas sinergias e complementaridades que introduz. Entre as conclusões, podem destacar-se as seguidamente enunciadas:

- enviezamento da óptica material nos processos de apreciação de projectos imateriais, sobretudo os inovadores, por desajustamentos dos procedimentos de selecção, de acompanhamento e controle, frequente inadequação dos indicadores físicos e de resultados. Nalguns casos, os critérios de selecção de candidaturas existentes até podem ser adequados e suficientes (ex. Medida 1.2), mas não funcionam;
- a boa mediação institucional e governança necessita de organizações de intermediação, com autonomia financeira e administrativa ou de parcerias público-privadas com um funcionamento mais ágil e de tipo empresarial, sendo esse processo de mediação facilitado com a integração de todo o processo burocrático, financeiro, de gestão e de acompanhamento, em suporte web, e uma efectiva modernização da administração pública;
- a mudança de contexto para o período de programação 2007-2013 prefigura, para a RAM, a emergência de um novo ciclo de desenvolvimento, com mudança de paradigma na natureza de relacionamento dos projectos (infraestruturais *versus* imateriais);
- a competitividade territorial pressupõe uma concorrência entre empresas e territórios no seio de espaços mais vastos e o fortalecimento de laços de cooperação entre os vários actores económicos internos e

⁴ Secretaria Regional dos Recursos Humanos (Março 2005) – Indicadores Regionais – A situação da Mulher na Região Autónoma da Madeira.



externos de um território, fazendo por conseguinte sentido que os dois grandes vectores para a identificação das linhas de orientação de projectos imateriais sejam os da i) competitividade territorial e valorização dos recursos endógenos e potencial humano e ii) da cooperação e promoção externa e internacionalização;

- no desenvolvimento das linhas de orientação para os projectos de natureza imaterial nos 6 domínios seleccionados, deverão tipificar-se as principais incidências e requisitos inerentes, em termos de condições de acesso, critérios de análise e de articulação transversal e sectorial, bem como em matéria de classificações e hierarquização final dos projectos para decisão.

2. Recomendações Visando a Melhoria do POPRAM III

O POPRAM III encontra-se na trajectória final de execução, estando por essa razão (mas também pela regulamentação comunitária para os programas operacionais), limitado a alterações de profundidade que eventualmente visassem a correcção do seu percurso. A reprogramação de que foi alvo recentemente (financeira e de conteúdos), já analisada no presente relatório, correspondeu ao último processo de reformulação programática da intervenção, tendo sido conduzida no sentido de corrigir a trajectória do Programa face ao desempenho físico e financeiro então evidenciado.

Ainda assim, e tendo como elementos de reflexão o desempenho do POPRAM III posterior à reprogramação, com alterações relevantes em algumas medidas, designadamente as resultantes da desaprovação de vários projectos, bem como da aprovação de outros investimentos que concorreram para a situação de *overbooking* visível ou previsível em alguns casos, e a avaliação de profundidade realizada no presente exercício, ficam algumas considerações passíveis de contribuir para a melhoria da intervenção até ao seu final. Estas reflexões ganham pertinência em virtude dos *timings* definidos pela CE para o encerramento dos programas operacionais, até 31 de Dezembro de 2008 (incluindo a eventual aprovação de projectos pós 31 de Dezembro de 2006). Não se pretende, face a esta situação, protelar a normal execução do Programa por mais 2 anos mas, de qualquer modo, considera-se existir espaço de manobra para tais apreciações.

Importa, desde logo, relevar a necessidade de proceder a um ajustamento financeiro final entre medidas (FEDER) e entre acções (IFOP), decorrentes do novo cenário pós-reprogramação, logo após a finalização da actualização da avaliação. Com efeito, o *overbooking* (em termos de aprovação) em que algumas das medidas FEDER se encontram, designadamente do Eixo II, associado à elevada disponibilidade financeira das Medidas 1.2. e 2.6 poderá propiciar, justificadamente, a alterações no quadro financeiro estipulado, visando o integral aproveitamento dos Fundos Estruturais afectados ao Programa. Esta situação é particularmente pertinente devido à recente desaprovação de um projecto de grande envergadura financeira na Medida 2.6 (estando em risco de serem desaprovados mais 3 projectos), não sendo para já conhecidas candidaturas nesta medida que sejam susceptíveis de substituir os investimentos desaprovados. Também no caso da Medida 2.2 (IFOP) a obrigatoriedade de afectação financeira à acção (situação única no contexto do POPRAM III) poderá resultar, mesmo pós-reprogramação, em dificuldades de execução em várias sub-acções, como referido no presente relatório, justificando-se o ajustamento interno recomendado.

Repetindo o trabalho desenvolvido pela gestão do Programa aquando do processo de reprogramação financeira, importa acautelar a coerência interna e externa do POPRAM III face às reprogramações, vencidas, e que ainda venham a realizar-se, para que este não divirja do que são os seus objectivos e prioridades. Se o reajustamento financeiro entre medidas FEDER (das que revelem menor desempenho para as que se apresentam capazes de esgotar as verbas que lhes sejam atribuídas) pode ser, para além de oportuno, um procedimento correcto do ponto de vista formal e imediato do cumprimento de objectivos de realização financeira, carece de adequada avaliação quanto à eventual subversão e perda de objectividade programática (o facilitismo da transferência de verbas entre medidas do mesmo Fundo Estrutural não deve relegar para segundo plano as insuficiências de vária ordem que estão associadas às medidas menos conseguidas, nem deve ser a solução caso os diminutos desempenhos se verifiquem em medidas de reconhecida pertinência para a estratégia de desenvolvimento regional).

Nesta perspectiva, importa também assegurar critérios mais apertados para as últimas aprovações, particularmente nas medidas com escassa disponibilidade financeira, que garantam que os investimentos ainda a efectuar sejam especificamente orientados para o cumprimento de metas que se encontram em situação mais

SÍNTESE DE CONCLUSÕES E DE RECOMENDAÇÕES

deficitária. Tal significa, previsivelmente, um esforço adicional da gestão do Programa no sentido de identificar, mobilizar e dar um adequado acompanhamento aos promotores que se predisponham a desenvolver projectos de que a região ainda carece.

É igualmente pertinente, com ou sem exercício de ajustamento financeiro final, proceder, ainda durante o actual período de apoio comunitário, a uma actualização dos objectivos fixados⁵. O cálculo de algumas metas para 2006, designadamente no caso do IFOP, demasiado ambiciosas ou, por outro lado, noutros domínios, a ocorrência de uma quantificação subestimada face ao volume de realizações que posteriormente vieram a ocorrer, por diversos motivos (destacando-se uma procura não previsível no momento de desenho do Programa e no estabelecimento de objectivos físicos, bem como as dificuldades normais resultantes da definição de metas com 4 e 7 anos de antecedência) condicionou a leitura dos resultados da actualização da avaliação intercalar e, mais importante, poderá condicionar a avaliação *ex post* prevista para o Programa em matéria de cumprimento das metas fixadas⁶. Neste domínio, a avaliação concluiu que o desempenho físico encontra-se na trajetória do cumprimento dos objectivos definidos (veja-se as conclusões nucleares formuladas no presente capítulo) mas, não estando em causa a qualidade geral dos indicadores (veja-se, sobre esta questão, o Capítulo III – *Análise da Pertinência dos Indicadores de Quantificação de Objectivos*, desenvolvido na Avaliação Intercalar de 2003⁷) a revisão geral das metas afigura-se necessária para credibilizar os resultados e os efeitos que o Programa irá alcançar.

Noutro contexto, a resposta à pouca visibilidade que ainda detém os projectos imateriais face aos projectos infraestruturais e que reflecte as dificuldades em fazer comunicar aos cidadãos e aos agentes políticos da importância da componente imaterial no desempenho dos projectos para a melhoria e desempenho dos programas e medidas, poderá ser dada ainda nesta fase final do POPRAM III, através da selecção de uma boa ideia de projecto de entre os já identificados no PRAI.

Deve também considerar-se a eventualidade de alguns investimentos transitarem para o próximo período de apoio comunitário, respeitando o novo enquadramento a definir pela CE, em virtude do esgotamento das verbas em algumas medidas, aproveitando a maturidade e o desenvolvimento de várias candidaturas entretanto apresentadas.

Algumas das recomendações efectuadas em sede de avaliação intercalar e que mantêm a sua validade, identificadas ao longo do relatório, deverão também ser operacionalizadas, incluindo as referentes à integração das Prioridades Horizontais (Ambiente, Sociedade de Informação e Igualdade de Oportunidades entre géneros). Por fim, e no que se refere especificamente às medidas, são sintetizadas no quadro seguinte algumas recomendações a considerar ainda neste período de apoio comunitário.

Quadro 2 – Síntese de Recomendações, por Medida, Visando a Melhoria do POPRAM III

Medida	Recomendações
1.1	<ul style="list-style-type: none">• considerando o actual cenário de comprometimento financeiro e de execução física da medida, bem como as modificações operadas pós-avaliação intercalar, os esforços da gestão deverão centrar-se, até ao final do Programa, em intervenções de recuperação de edifícios e monumentos históricos, designadamente o Convento de Santa Clara e a Sé Catedral do Funchal, não intervencionados como previsto no Complemento de Programação;• apesar da escassa disponibilidade financeira da medida, é também desejável a aprovação de projectos visando a melhoria da rede regional de Bibliotecas (são conhecidas algumas intenções de candidaturas enquadráveis na Acção 1.1.2 (Funchal, Machico, Câmara de Lobos e Porto Moniz).
1.2	<ul style="list-style-type: none">• não obstante a diminuição da dotação financeira, decorrente da reprogramação, a Medida 1.2, que praticamente se limitou a contribuir para a adopção e generalização do uso das TIC, apresenta ainda bastante margem de manobra financeira e de intervenção ao nível de aprovação das Acções 1.2.2 e 1.2.3, sendo necessário, com base na carteira de projectos do PRAI, implementar novos projectos até 2006;• a flexibilização de procedimentos administrativos burocráticos e pesados, assim como um maior direccionamento das suas intervenções para domínios e sectores mais específicos e definidos, bem como um acompanhamento mais próximo e adaptado às necessidades específicas dos actores poderão beneficiar o desempenho da medida, constando-se ainda que as recomendações da avaliação intercalar mantêm a sua actualidade.

⁵ Que, em caso de ajustamento financeiro do Programa, deverá ocorrer naturalmente após a sua concretização.

⁶ Situação que, refira-se, não é exclusiva do POPRAM III: pelo contrário, com maior ou menor profundidade, trata-se de uma problemática que afectou, sem excepção, todos os PO, sectoriais e regionais, do actual QCA.

⁷ Onde se concluiu que o sistema de indicadores adoptado pelo POPRAM III cumpria de forma bastante satisfatória a função de monitorização e de avaliação do Programa.

Medida	Recomendações
1.3	<ul style="list-style-type: none"> tendo em consideração a elevada taxa de comprometimento da medida e uma vez que ainda não foi executado o projecto de requalificação do Porto do Funchal, um dos investimentos estruturantes inicialmente previstos, urge encontrar formas de financiamento para a sua realização (a candidatura ao Fundo de Coesão encontra-se em fase de instrução nacional na Coordenação Nacional do Fundo de Coesão).
1.4	<ul style="list-style-type: none"> tendo presente que não existe margem de manobra para a aprovação de mais investimentos, torna-se imperioso acelerar os ritmos de execução física e financeira dos projectos, designadamente os das Acções 1.4.1 e 1.4.2 e 1.4.4, sendo igualmente recomendável proceder à reformulação do sistema de indicadores e monitorizar os respectivos resultados numa base de dados fiável sobre os resultados obtidos pela implementação do POPRAM III; as insuficientes taxas de execução em algumas das acções deixam antever a necessidade de agilizar o ritmo de concretização das intervenções de forma a permitir concretizar o cumprimento das metas da medida, devendo igualmente serem maximizadas as sinergias com os projectos apoiados pelo Fundo de Coesão (gestão da água e valorização dos resíduos sólidos urbanos).
1.5	<ul style="list-style-type: none"> dado o aumento do fenómeno do desemprego juvenil nos últimos anos, recomenda-se o reforço da importância relativa desta tipologia de intervenção, em particular no que se refere ao Programa Formação-Emprego de Jovens e Estágios Profissionais por se tratar de iniciativas com razoáveis taxas de (re)inserção no mercado de trabalho, associado a uma formação prática; recomenda-se ainda uma melhor articulação entre o apoio a projectos de reconhecimento, validação e certificação de competências de adultos com a formação para activos desempregados, em especial de longa duração.
1.6	<ul style="list-style-type: none"> o número reduzido de projectos aprovados e de verba afectada (apenas 46,5% do programado) concede margem para a aprovação de projectos de melhoria do abastecimento público de água. Para além do incentivo à apresentação de candidaturas, impõe-se a revisão/actualização dos indicadores comuns aos da Acção 1.4.5 (acção que até 2004 assegurava o cumprimento dos objectivos nesta área).
2.1	<ul style="list-style-type: none"> de acordo com o elevado nível de comprometimento financeiro e face à decalage existente entre alguns dos indicadores de desempenho físico e as metas programadas, bem como aos objectivos definidos em sede de Complemento de Programação, os esforços de gestão deverão ser dirigidos, fundamentalmente, à aprovação de candidaturas promovidas por actores privados e, de acordo com eventuais libertações de fundo promovidas por desistências, a acções e sub-acções de carácter imaterial (2.1.4, 2.1.2.2, etc.), bem como às primeiras instalações de jovens agricultores apoiadas através da Sub-acção 2.1.1.1.
2.2	<ul style="list-style-type: none"> seria importante apostar na Acção 2.2.2.3, de modo a aumentar a produção aquícola regional, um dos indicadores de acompanhamento do POPRAM III ainda sem os resultados desejáveis. Existe uma candidatura a esta acção, ainda não aprovada por dificuldades de localização, que é importante prosseguir; considerando que a Acção 2.2.2.7 não apresenta aprovações nem intenções de candidatura, seria importante estimular a apresentação de intenções de investimento, nomeadamente no que concerne ao desenvolvimento de uma política de qualidade dos produtos da pesca e aquicultura, por exemplo através de operações de certificação da qualidade dos produtos da pesca e aquicultura; urge aumentar os níveis de realização física dos projectos de aprovação recente, de modo a serem cumpridas as metas estabelecidas para 2006, nomeadamente no que concerne à Acção 2.2.1; importa prosseguir com a intenção de candidatura de um novo recife artificial, no âmbito da Sub-acção 2.2.2.4.
2.3	<ul style="list-style-type: none"> considerando que a Medida 2.3 encontra-se em <i>overbooking</i>, os esforços a encetar deverão situar-se ao nível da execução física e financeira (a execução financeira apresenta valores muito baixos face ao programado - 35,2%). Este esforço terá que ser feito principalmente ao nível da Acção 2.3.1. cujos pequenos promotores receberam os primeiros pagamentos apenas em 2002; esta acção é responsável pela maioria dos projectos da medida.
2.4	<ul style="list-style-type: none"> considerando que a Medida 2.4 já não possui verbas disponíveis para aprovação de projectos e que apresenta bons níveis de execução física e financeira, não se vislumbra necessário proceder a qualquer tipo de alteração
2.5	<ul style="list-style-type: none"> considerando que os projectos aprovados até à data comprometem, desde já, a quase totalidade das disponibilidades financeiras, reduzindo de forma significativa a margem de manobra da gestão para novas aprovações, será necessário envidar esforços para que, até Dezembro de 2006, os projectos aprovados assegurem ampla execução financeira, assim como eventuais novos projectos a aprovar precavejam uma execução financeira célere; consequentemente, face à actual situação financeira e física da medida (com reduzidas disponibilidades financeiras e lacunas na concretização de algumas metas físicas), os esforços dever-se-ão centrar na realização de projectos que contribuam para as alcançar, relegando para um plano secundário o esforço de aprovar outras tipologias de projectos previstas no Complemento de Programação.
2.6	<ul style="list-style-type: none"> dada a extrema importância da implementação da medida para a Ilha de Porto Santo e para o desenvolvimento regional e tendo em conta que o reduzido número de projectos aprovados poderá estar em risco de "desaprovação", urge a apresentação de novas candidaturas ou, em última instância, a realização de um processo de ajustamento financeiro em favor de outras medidas já esgotadas ou com muitas intenções de candidatura; a Acção 2.6.2 ainda não possui projectos aprovados, devendo ser prosseguidos esforços nesse sentido.

3. Recomendações para o Período de Programação 2007-2013

3.1. Reflexão Empírica de Base: a Mudança de Ciclo

A estratégia regional que presidiu aos 2 primeiros períodos de programação dos Programas Operacionais Plurifundos para a RAM elegera, de forma clara, a melhoria da dotação infraestrutural do território como objectivo central. Esta opção é compreensível, atendendo à posição francamente desfavorável que a região e o país apresentavam nesse domínio no momento da adesão europeia. Também a maior capacidade de concretização de projectos de natureza infraestrutural pela generalidade das entidades promotoras/beneficiárias ajudam a explicar esta tendência.

Trata-se, contudo, de uma opção discutível, uma vez que o processo sustentável de desenvolvimento regional e local ultrapassa a mera dotação em infra-estruturas e equipamentos. Neste sentido, o próprio POPRAM III já privilegia uma abordagem integrada de desenvolvimento regional, assente na definição de 3 prioridades



estratégicas de natureza claramente transversais: *reforçar a competitividade e o posicionamento geoestratégico da economia madeirense; promover o emprego e a empregabilidade; assegurar a qualidade de vida e preservar os valores ambientais.*

Mas a Madeira encontra-se presentemente numa mudança de ciclo na programação e gestão de fundos comunitários. Esta mudança é reflexo, por um lado, dos investimentos realizados ao abrigo dos 3 primeiros POPRAM e dos níveis de desenvolvimento que os mesmos possibilitaram, designadamente, como referido, na vertente infraestrutural e, por outro, do novo cenário que se perspectiva, de transição estrutural para *phasing-in* do Objectivo *Competitividade Regional e Emprego*⁸, resultado do crescimento dos indicadores económicos madeirenses face aos valores médios comunitários, com um potencial decréscimo dos montantes disponíveis comparativamente aos períodos anteriores e com maiores exigências de cumprimento de uma programação financeira com um perfil decrescente nos apoios, concentrando as verbas mais elevadas logo no início das novas intervenções.

Estamos, portanto, perante uma alteração de contexto que se reflecte em 5 vectores, em 5 pontos críticos de mudança: i) a redução (significativa?) dos fundos comunitários para a região; ii) a alteração de objectivos e prioridades na aplicação desses fundos; iii) a mudança de paradigma na natureza dos projectos (infraestruturais vs imateriais); iv) o encerramento progressivo de um ciclo de desenvolvimento; v) a emergência de um novo ciclo, mais exigente.

Este desafio não se reflecte tanto na concepção de um novo modelo de desenvolvimento regional (relativamente estabilizado em documentos como o *Contributo da RAM para as GOP's 2005-2009*; o *projecto da Nova Estratégia de Desenvolvimento da RAM*, bem como o *Towards a Diversification Strategy For Madeira Autonomous Region – Recommendations to overcome the problem of ultra-peripherality*), ou ainda no recente documento *Estratégia de Lisboa – PNACE 2005/08* (Outubro de 2005), mas sim na configuração das modalidades de intervenção. Com efeito, conseguir mais e melhores resultados com menos recursos disponíveis exige investimentos mais estruturantes, de maior *impacte*, dirigidos a domínios mais estratégicos. Em consonância com as perspectivas de desenvolvimento regional consagradas nos documentos referidos, esses domínios estão a ser preparados⁹, tratando-se de um desafio que se coloca desde já à estrutura de gestão do actual Programa, que deverá conduzir um processo de preparação do próximo período que permita a geração dos instrumentos de intervenção mais adequados à estratégia regional, de acordo com o novo quadro financeiro e com as novas orientações da política de coesão 2007-2013 da CE. Das que são conhecidas, importa perspectivar:

- as importantes alterações no que se refere à configuração das intervenções estruturais com apoio comunitário, sobressaindo deste logo a substituição da figura do Quadro de Apoio Comunitário (QCA) pelo Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN). Contrariamente ao actual QCA, o novo QREN não constituirá um instrumento de gestão, centrando a sua acção na definição política da estratégia de desenvolvimento nacional e no enquadramento dos programas operacionais;
- o crescente desincentivo ao investimento em infra-estruturas;
- a reserva de qualidade e desempenho, que pretende premiar os progressos realizados, no Objectivo *Competitividade Regional e Emprego*, em função da afectação de pelo menos 50% das dotações do FEDER para as medidas de inovação entre 2007 e 2010, bem como do aumento da taxa de emprego com base nos dados de 2004-2010;
- o fim do programa plurifundos na região, correspondendo cada Fundo Estrutural a um programa no próximo período de apoio comunitário (carácter mono-fundo);
- a redução do número de instrumentos financeiros da coesão (3 em vez de 6);

⁸ O próximo período de programação é caracterizado pelo agrupamento dos programas comunitários a implementar em 3 objectivos prioritários, dos quais o Objectivo *Competitividade Regional e Emprego* congrega cerca de 18% dos recursos comunitários destinados à Política de Coesão.

⁹ Veja-se a este propósito a apresentação do Gestor do Programa no Seminário promovido pelo Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional "O QCA III e a Reprogramação Intercalar - O Próximo Período de Programação Financeira Comunitária 2007-2013 - Perspectivar o Contributo das Regiões", onde foram sintetizadas as grandes linhas de orientação para as intervenções na região no próximo período de apoio comunitário, apoiada numa "...transição "suave" de um ciclo baseado na "quantidade e qualidade dos factores de produção" para um novo ciclo orientado para os factores complexos de competitividade."



- a não abrangência da RAM pelo Objectivo *Convergência* (que concentrará 78% dos recursos financeiros afectos ao próximo período de apoio comunitário);
- o financiamento específico FEDER como RUP de que beneficiará, mesmo não estando abrangida pelo Objectivo *Convergência*, para a sua integração no mercado interno, de acordo com as suas desvantagens específicas;
- o apoio transitório específico (*phasing-in*), por a região ultrapassar, devido ao “efeito crescimento”, o índice de 75% da média da UE-15, porém, beneficiando do regime financeiro de transição aplicável às regiões onde se fará sentir o designado “efeito estatístico”, aplicando-se os seguintes parâmetros: em 2007, 80% do seu nível individual de 2006 de intensidade de ajuda *per capita*; redução linear das dotações entre 2008 e 2013 de modo a que, neste ano se atinja o nível médio de intensidade da ajuda *per capita* para o Objectivo *Competitividade Regional e Emprego*; eventual adição de um montante que resultará da concessão de um prémio de 600 euros por desempregado, aplicado ao número de desempregados da região que exceda o que existiria se fosse aplicável a taxa média de desemprego de todas as regiões da *Convergência* da UE;
- a aplicação do FEDER como programa de desenvolvimento regional; o FSE com a dupla possibilidade de aplicação através de programas nacionais ou de nível territorial;
- a diminuição das taxas de comparticipação comunitária (fundos na despesa pública), para as regiões que saem do Objectivo *Convergência*, no entanto não aplicável nas RUP, onde a taxa de participação nas intervenções pode atingir os 85%;
- a majoração de 10% para acções de cooperação internacional no quadro do Objectivo *Competitividade Regional e Emprego* e de 5% no âmbito do mesmo objectivo para as zonas com desvantagens naturais (ilhas e zonas de montanha);
- as especificidades territoriais das zonas rurais ou dependentes da pesca, que serão objecto de acções de diversificação financiadas pelos fundos estruturais de modo complementar e coordenado com as dos novos FEADER (Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural) e FEP (Fundo Europeu para as Pescas).

Tal processo de preparação do próximo período deverá considerar a mudança de ciclo na programação, que terá como enfoque essencial a “...sustentabilidade da economia regional, particularmente no contexto competitivo dominado pela sociedade do conhecimento”, actuando em domínios como “... a sociedade do conhecimento, as tecnologias da informação e da comunicação, a investigação e o desenvolvimento tecnológico, o ambiente, a valorização dos recursos humanos.”¹⁰

Por outro lado, o documento *Estratégia de Lisboa – Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego* (Outubro de 2005) tem subjacentes 3 grandes factores diferenciadores, também entendidos como oportunidades de criação de valor associado ao mar (Oceano Atlântico), à localização (território insular) e ao património linguístico e cultural (língua portuguesa), que são também particularmente pertinentes no caso da RAM.

3.2. Coerência Estratégica da Programação com as Tendências Actualmente Dominantes na Região

De acordo com as orientações conhecidas, à data, sobre a política de coesão para o período de programação 2007-2013 com base nas propostas da CE, a arquitectura dos programas e dos instrumentos, bem como as prioridades a prosseguir, irão sofrer assinaláveis reajustamentos.

Perspectiva-se que a RAM, em virtude do crescimento económico verificado, passe a figurar, como referido, num regime transitório para o Objectivo *Competitividade Regional e Emprego* (*phasing-in*), para o qual estarão adstritos os seguintes vectores prioritários: i) inovação; ii) ambiente/prevenção de riscos; iii) acessibilidade; iv) Estratégia Europeia para o Emprego.

Para além daquele objectivo, a RAM terá acesso ao instrumento *Cooperação Territorial Europeia* (FEDER, que deverá apresentar um orçamento correspondente a 4% dos recursos comunitários destinados à Política de

¹⁰ Apresentação do Gestor do POPRAM III no Seminário promovido pelo Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional “O QCA III e a Reprogramação Intercalar - O Próximo Período de Programação Financeira Comunitária 2007-2013 - Perspectivar o Contributo das Regiões”.

SÍNTESE DE CONCLUSÕES E DE RECOMENDAÇÕES

Coesão), que substitui as antigas Iniciativas Comunitárias e que acrescenta o vector cultura e educação aos vectores inovação, ambiente/prevenção de riscos e acessibilidades. Embora não esteja ainda previsto, será de considerar o cumprimento pela União Europeia do estatuído no Tratado Europeu sobre o tratamento específico devido às suas regiões ultraperiféricas em objectivos e valências que estavam no QCA III acautelados na IC INTERREG III B, o que eventualmente implicará o reforço do conteúdo do instrumento *Cooperação Territorial Europeia*, com alargamento do seu âmbito.

Quadro 3 – 2007-2013: Um Novo Ciclo de Desenvolvimento para a RAM Novo Contexto, com Novos Objectivos e Instrumentos de Programação

2000-2006	2007-2013	
Objectivos (e Instrumentos Financeiros)	Objectivos (e Instrumentos Financeiros)	Prioridades
Fundo de Coesão (Fundo de Coesão)	Competitividade Regional e Emprego <ul style="list-style-type: none"> nível regional (FEDER) nível nacional/regional - Estratégia Europeia para o Emprego (FSE) Fundo de Coesão	<ul style="list-style-type: none"> Ambiente/Prevenção de Riscos/Energias Renováveis Inovação e Economia Baseada no Conhecimento Acessibilidade, Transportes e Telecomunicações Estratégia Europeia para o Emprego (Adaptação dos Trabalhadores e das Empresas, Acesso ao Emprego, Inclusão Social e Parcerias)
Objectivo nº 1 – Regiões menos desenvolvidas (FEDER, FSE, FEOGA-Garantia e Orientação, IFOP)		
Iniciativas Comunitárias: INTERREG e URBAN (FEDER); EQUAL (FSE)	Cooperação Territorial Europeia (FEDER) <ul style="list-style-type: none"> Cooperação Transnacional Programa Especial para as RUP 	<ul style="list-style-type: none"> Inovação Ambiente/Prevenção de Riscos Acessibilidade Cultura e Educação
LEADER + (FEOGA-O)+PDRU	Desenvolvimento Rural (FEADER) e Pescas (FEP) Promoção do Desenvolvimento Rural sustentável em complementaridade com as políticas de apoio ao mercado e aos rendimentos da PAC, a Política de Coesão e a Política Comum das Pescas Zonas rurais ou dependentes da pesca (FEDER + FEADERrural+ FEPescas)	<ul style="list-style-type: none"> Aumento da Competitividade Agrícola e Florestal, Ordenamento do Território, Diversificação da Economia Rural e Qualidade de Vida nas Zonas Rurais Minimização da Sobre-exploração de Recursos Haliêuticos, Aumento da Competitividade das Actividades Ligadas à Pesca e Aquicultura, Criação de Condições para a Conservação e Protecção do Ambiente, Desenvolvimento Sustentável das Zonas Costeiras de Pesca

Assumindo este alinhamento de programação futuro, ainda que reconhecidamente preliminar, importa entretecer esta abordagem contextual com as tendências que se divisam à luz das alterações mais recentes observadas na região e as directrizes estratégicas que se apontam para o seu desenvolvimento.

Num quadro de continuidade da estratégia de desenvolvimento para a RAM, as grandes orientações de política para o período de 2005-2009 consagram alguns ajustamentos, tendo em vista reforçar o processo de integração europeia e internacional, assim como melhorar as condições de competitividade económica e social.

Operativamente, pretende-se mobilizar as políticas de desenvolvimento regional em torno de 4 prioridades temáticas (inovação, empreendedorismo e competitividade; turismo; ambiente; infra-estruturas e equipamentos públicos), cada uma das quais contemplando abordagens de âmbito transversal como o emprego e potencial humano, a coesão social e territorial.

As Grandes Opções do Plano 2005-2009 (GOP), elencam, para este período, os seguintes objectivos a prosseguir:

- promover a diversificação da estrutura produtiva;
- aumentar a capacidade de inovação e promover o empreendedorismo;
- promover a valorização dos recursos humanos e a criação de emprego;
- promover a eficiência e a eficácia do sector turístico;
- promover o desenvolvimento dos serviços internacionais, dos serviços privados de apoio à actividade produtiva, aos cidadãos e às famílias e do comércio;
- prosseguir a infra-estruturação da região, sobretudo no que respeita ao fecho de redes e construção de interligações, à componente ambiental e a valências, como a educação, a formação e a saúde, que, tendo dimensão prioritariamente social, são muito importantes para a actividade económica;
- continuar a defesa e protecção do ambiente como valor estratégico regional;
- promover o desenvolvimento da sociedade da informação e do conhecimento, como contributo inquestionável da competitividade regional;



- promover a inclusão social e combater a pobreza com o aperfeiçoamento dos mecanismos adequados para o efeito, principalmente os de carácter preventivo;
- aperfeiçoar e modernizar o sistema de Administração Pública.

Relevante é também a reflexão *Recomendações para uma Estratégia de Diversificação para a Região Autónoma da Madeira (ECORYS)*, centrada na problemática da ultra-perifericidade. Segundo este documento, a diversificação deverá propiciar uma diminuição da dependência regional face ao sector do turismo, privilegiando apostas selectivas em sectores-nicho com potencial de crescimento económico e geradores de emprego. Aqui se incluem as TIC, novas tecnologias, vinho, eco-productos e serviços.

Sublinha ainda este estudo a necessidade de reorientar as medidas dos Fundos Estruturais dirigidos à RAM, reforçando/acelerando o investimento em projectos do tipo FSE e projectos do sector privado financiados pelo FEDER, em detrimento do extensivo reforço material verificado ao longo deste período de programação (infra-estruturas e equipamentos¹¹).

Complementarmente, importa considerar as orientações estratégicas dos novos instrumentos de planeamento e de ordenamento que venham a ser aprovados, com particular relevância para o PNPO – Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território, mas também não esquecendo os planos sectoriais e especiais de ordenamento do território e o processo de revisão dos PMOT – Planos Municipais de Ordenamento do Território, nas futuras intervenções para 2007-2013.

Com vista a ajustar a coerência estratégica da intervenção de base regional a vigorar para o próximo período de programação aos novos desafios que se irão colocar à região no horizonte temporal de 2013, é condição indispensável atender aos diversos contextos em que as futuras intervenções irão ter enquadramento, sendo este instrumental da condução política que se irá delinear.

De forma a conferir a máxima coerência estratégica, perante os desígnios conhecidos para a região, para o país e ao nível europeu, elencam-se algumas considerações/recomendações pertinentes para o próximo período de programação:

- importa, desde logo, e na sequência do processo de aprendizagem permitido pelo actual Programa, preparar um quadro de objectivos claros e concisos, bem articulado e explícito quanto às prioridades de intervenção que deverão guiar a estratégia regional, introduzindo mecanismos que sejam elementos de ancoragem das intervenções às especificidades do modelo de desenvolvimento regional, desenvolvido nos documentos regionais supracitados;
- reforçar, nas futuras intervenções (quanto aos objectivos a prosseguir, tipologias de projectos a privilegiar, critérios de selecção e de apreciação, modalidades de acompanhamento, taxas de participação) a componente de inovação, para o qual deverá contribuir de forma mais empenhada e prioritária o PRAI Madeira, esperando-se que no período final de execução do POPRAM III, já se dêem os primeiros sinais de emergência de um novo ciclo de desenvolvimento, com mudança de paradigma na natureza de relacionamento dos projectos (infraestruturais versus imateriais);
- repercutir na configuração e nos pressupostos das futuras intervenções o valor estratégico que, ao nível das directrizes europeias e regional, se pretende conferir ao ambiente, neste incluindo a prevenção de riscos, componente objectivamente menor no Programa em curso e quase exclusivamente associada à dotação infraestrutural (redes de abastecimento de água; infra-estruturas de saneamento básico e resíduos sólidos urbanos), e com expressões modestas no que respeita a medidas de ordenamento do território e defesa da orla costeira, prevenção de riscos de natureza física e ambiental;
- sem descurar a necessidade de acautelar alguns investimentos de carácter infraestrutural e estruturantes que permanecem como carências da região, designadamente o fecho de redes (em particular nos domínios do ambiente, da saúde e da cultura), importa reverter essa linha de orientação, doravante, para projectos de natureza imaterial que, por um lado potenciem os investimentos materiais já realizados e, por

¹¹ No que se refere às infra-estruturas e equipamentos, importa identificar os domínios prioritários de dotação, cumpridos que estão três períodos de programação e considerando as questões anteriormente elencadas relativas à mudança de ciclo na programação e gestão de fundos comunitários na região. Neste campo, é relevante referir que a estratégia deverá deslocar-se de forma mais efectiva da infra-estruturação de base para a competitividade, sendo necessário fazer uma rigorosa avaliação que identifique e quantifique de forma clara as carências nos vários domínios da rede de equipamentos tendo como referência a necessidade de fortalecimento da inovação e da competitividade e de valorização de territórios específicos.

outro, acentuem domínios em que haverá maior receptividade a financiamentos comunitários (inovação, prevenção de riscos, formação/emprego), sob a forma de estudos de natureza diversificada, de projectos imateriais complementados com acções de pequenas infra-estruturas, de projectos de demonstração, promoção e internacionalização.

- considerando a coesão social um desafio que não terá resposta cabal com os investimentos efectuados até ao final deste período de programação e que, inevitavelmente, transitará para o próximo quadro de apoio financeiro, deverá este internalizar esta problemática como prioritária para a região, criando, para o efeito, mecanismos/orientações/estratégias que visem responder às carências de integração e valorização social que persistem, sob uma perspectiva que integre acções de melhoria do ambiente residencial, do acesso a serviços e equipamentos, da aquisição de competências formativas e profissionais, entre outras componentes, no que configura uma abordagem integrada e não dispersa por várias medidas.

O aprofundamento das pistas agora elencadas deverá ser considerado através da realização de diagnósticos territoriais que possibilitem, para cada área de intervenção, sustentar as opções de programação nos domínios chave para a competitividade regional e as futuras estratégias de investimento com recursos aos Fundos Estruturais, designadamente o FEDER, o FSE e o Fundo de Coesão.

3.3. Política de Coesão 2007-2013: Programas, Instrumentos e Prioridades Estratégicas para a RAM

3.3.1. FEDER

Ambiente e Prevenção de Riscos

As propostas de regulamentação FEDER enfatizam, no seio da estratégia de desenvolvimento regional sustentável, a prioridade *ambiente e prevenção de riscos* no contexto do Objectivo *Competitividade Regional e Emprego*. Também o Governo Regional, através da GOP 2005-2009, consagra o ambiente como uma das prioridades temáticas de desenvolvimento, destacando 4 domínios de intervenção: i) ambiente e conservação da natureza; ii) água; iii) ordenamento do território e iv) protecção civil.

Tendo em consideração as necessidades, ainda significativas, de investimento em matéria de cobertura das redes de abastecimento público de água, importa completar a interligação dos sistemas em alta com as redes em baixa.

A outro nível, é necessário promover um melhor ordenamento do território, que oriente a expansão das zonas urbanas e reabilite o ambiente físico e património natural e cultural. A adopção de medidas de prevenção de riscos, através do reforço da eficiência e eficácia dos sistemas de fiscalização do cumprimento da legislação e regulamentação ao nível ambiental (incluindo aspectos de gestão e ordenamento do território e dos sítios da REDE Natura 2000) e identificação e divulgação de boas práticas, com uma melhor utilização das TIC e de políticas mais inovadoras de gestão pública é também uma pista a seguir na preparação do próximo período de apoio comunitário.

A promoção, para além de investimentos nas fontes de energia renováveis, de investimentos que ajudem a assegurar o cumprimento da legislação e de boas práticas ambientais em matéria de qualidade do ar, da água, dos resíduos, e da protecção da natureza e das espécies.

Nesta perspectiva, e como linhas de orientação, recomenda-se a prioridade para projectos que contribuam para uma gestão territorial e ambiental mais eficiente e/ou para uma melhor prevenção/correção das disfunções ambientais, naturais e/ou provocadas pela acção humana. Deverão também ser apoiados projectos materiais ou imateriais que contribuam para uma maior conservação da biodiversidade e para uma efectiva protecção/valorização dos recursos naturais estratégicos. Para a concretização desta prioridade, deverão ser apoiadas iniciativas de sensibilização, consciencialização e responsabilização das populações e agentes económicos em matéria de preservação ambiental.

Noutro âmbito, é preciso não esquecer que o modelo de desenvolvimento turístico adoptado para a região promoveu um forte crescimento do sector imobiliário, que dificilmente poderá manter os ritmos de crescimento observados nos últimos anos, determinando, a breve prazo a busca de novos complementos para a dinâmica motora da actividade turística. Com efeito, representando o principal pólo de excelência turística do país, a grande questão para o futuro prende-se com a sustentabilidade deste modelo de desenvolvimento, dado os



reconhecidos efeitos de *crowding-out* de novas actividades emergentes que a excelência turística tem determinado. Neste sentido, o eco-turismo e o turismo rural, associados à eco-produção (agricultura biológica, floricultura, e vitivinicultura), procurando o equilíbrio entre o desenvolvimento e a preservação ambiental e patrimonial, deverão constituir uma das áreas de intervenção prioritárias a enquadrar na estratégia de desenvolvimento do sector, em consonância com as orientações da CE no domínio da *protecção do ambiente*, propostas no âmbito do *Objectivo Competitividade e Emprego*, e em articulação com a Política de Desenvolvimento Rural e apoios específicos para as regiões ultraperiféricas.

De salientar que as linhas de orientação referidas para a RAM são consentâneas com a política de *Coesão Territorial e Sustentabilidade Ambiental* preconizada no âmbito do PNACE, nomeadamente no que respeita às suas opções de *“promoção da conservação da natureza e da biodiversidade enquanto factor de diferenciação positiva e valorização do território e paisagem, com mais valias potenciais para o desenvolvimento rural e para a qualidade da oferta turística”*.

Inovação e Economia Baseada no Conhecimento

Nas propostas de regulamentação dos Fundos Estruturais, é dado um ênfase particular quer à investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação relacionados com o desenvolvimento económico regional, quer à promoção das Tecnologias de Informação e Conhecimento (TIC) – (acesso das PME às TIC, bem como a sua utilização eficiente, através do apoio a redes, ao estabelecimento de pontos de acesso público à *Internet*, equipamento e desenvolvimento de serviços e aplicações), com enquadramento no *Objectivo Competitividade Regional e Emprego*.

Também no documento das GOP 2005-09 da RAM consta como objectivo o promover o desenvolvimento da sociedade da informação e do conhecimento. Estudos realizados propõem que o esforço de diversificação da actividade económica, para além do sector turístico (que terá de aumentar a sua eficácia e eficiência), passa pela aposta nas TIC (*Internet*, comércio electrónico e programação informática) e no fomento da investigação articulada com o tecido empresarial. É reconhecido, também, a necessidade de assegurar no período 2007-2013 apoio financeiro para investimentos em bens incorpóreos (inovação e investigação), de forma a contribuir para o desenvolvimento de novos produtos, melhores processos e competitividade acrescida.

Assim, recomenda-se que a grande aposta deverá incidir na modernização tecnológica e organizacional das PME madeirenses, reforçando o apoio aos projectos que apresentem uma elevada componente de inovação e um elevado potencial de *impacte* e contágio sobre o ambiente económico local, devendo privilegiar-se os projectos em que se verifique interligação entre empresas e unidades de investigação.

Deverá ser dada prioridade à dinamização da interface entre o tecido empresarial e a oferta científica e tecnológica, através de intervenções que visem: acções de promoção dos recursos tecnológicos existentes e a desenvolver junto das empresas (de forma a gerar confiança na oferta tecnológica...); reforço dos fluxos de pessoal especializado e de conhecimento entre os sectores público e privado; intercâmbio com instituições de outras regiões da Europa; difusão de boas práticas; promoção da cooperação empresarial; etc. Deve apostar-se nos projectos que possibilitem adequar o sistema público de investigação às exigências do sector produtivo local e dos mercados internacionais.

A dinamização do espírito empresarial e transformação de novas ideias em projecto também passa por uma reconfiguração dos sistemas de incentivos. Estes deverão ser mais selectivos e direccionados para incentivar o investimento em I&D e pela aposta numa melhor utilização das TIC (*Internet*, comércio electrónico e programação informática) e o fomento da investigação aplicada articulada com o tecido empresarial.

Também deverão ser previstos novos instrumentos financeiros e serviços de incubação que propiciem a criação ou a expansão e consolidação de empresas com uma forte componente de conhecimento, através, por exemplo, de capital de risco, capital semente e promoção de mecanismos de garantia mútua.

Noutra perspectiva, reiteram-se igualmente as recomendações efectuadas em sede do Estudo de *Avaliação Intercalar do Quadro Comunitário de Apoio III*¹², de 2003. Reconhecendo-se que a excelência da plataforma turística que a RAM hoje representa constitui, paradoxalmente, o principal factor de inibição de uma maior diversificação da actividade produtiva regional, tendente a reduzir a sua vulnerabilidade a factor de

¹² Cf. Pág. 220 e 221 (Volume I).



instabilidade na procura turística de alto valor acrescentado¹³, ganha relevância a dinâmica potencial a gerar em torno do Tecnopólo da Madeira e a possibilidade de diversificação em torno das indústrias do lazer, como factores de diversificação das fontes de geração de rendimento e como fontes de atenuação da vulnerabilidade associada à forte dependência da plataforma turística.

As orientações referidas afiguram-se consistentes com as opções subjacentes no PNACE no que respeita às *políticas de competitividade e empreendedorismo* e de *investigação, desenvolvimento e inovação*, nomeadamente no que se refere ao conjunto de medidas relacionadas com o *desenvolvimento competitivo das PME e do empreendedorismo* e ao *estabelecimento de parcerias e dinamização de cluster, reforçando a sua competitividade internacional*, em sectores como o turismo e o fomento da cooperação empresarial entre PME.

Acesso aos Serviços de Transporte e Telecomunicações

No âmbito do Objectivo *Competitividade Regional e Emprego*, é dada particular relevância à necessidade de reduzir o isolamento regional das redes de transportes e digitais, conferindo um acesso mais facilitado, mormente fora dos principais centros urbanos, a serviços de transportes e telecomunicações de interesse económico geral. A proposta de Regulamento FEDER apresentada pela CE destaca como prioridades: i) o reforço das redes secundárias, melhorando as ligações à rede transeuropeia de transportes, aos nós ferroviários regionais, aeroportos e portos, ou a plataformas multimodais; ii) a promoção do acesso das PME's às TIC e a sua utilização eficiente, apoiando o funcionamento em rede, o aumento de pontos de acesso público à *Internet*, o equipamento e desenvolvimento de serviços e aplicações.

Um breve diagnóstico acerca das acessibilidades, transportes e telecomunicações na RAM coloca em evidência: i) os progressos registados ao nível da dotação regional de redes de acessibilidades internas estruturantes, podendo afirmar-se que está em vias de conclusão a rede viária fundamental interligando com comodidade, segurança e rapidez o sistema urbano principal; ii) a acentuada dependência regional face a acessibilidades externas, resultante da sua condição de insularidade e de ultra periferia no contexto da UE.

As orientações estratégicas para a região neste domínio, decorrentes do diagnóstico efectuado, preconizam alguns objectivos/desígnios que têm pleno cabimento nos referenciais conhecidos para o FEDER, constituindo desta forma objectivos a prosseguir no próximo período de programação independentemente da configuração que venham a tomar os apoios à região. Do leque de prioridades genericamente definidas pelo FEDER, a RAM poderá beneficiar de condições privilegiadas de aprovação para projectos que visem a consolidação das articulações necessárias entre a rede viária principal da ilha e as redes secundárias, de modo a suprir as carências ainda existentes em matéria de serviço a aglomerados de menor dimensão, a proporcionar oportunidades de desenvolvimento e a promover a qualidade de vida de residentes e activos.

Também neste domínio existe convergência de orientações com as preconizadas no PNACE, nomeadamente no que respeita às políticas relacionadas com a *eficiência dos mercados*, através das medidas *comunicações electrónicas, desenvolvimento da oferta e utilização de 'banda larga' e revisão do quadro e intervenção reguladora nos mercados retalhista e grossista de comunicações electrónicas* e também no que respeita à política de transportes, através da medida *melhorar a regulação do sistema portuário*.

Cooperação Transnacional

O estabelecimento da cooperação transnacional, enquadrado no Objectivo *Cooperação Territorial Europeia*, centrar-se-á no financiamento de redes e de acções que proporcionem o desenvolvimento territorial integrado, tendo previsto um pacote financeiro de 19% do montante global a definir para o Objectivo (*Quadro de Negociação sobre as Perspectivas Financeiras*, do Conselho da União Europeia). Surge na sequência do apoio comunitário do actual quadro na vertente B do INTERREG III.

Apresenta um conjunto de prioridades que abrange vários domínios de intervenção, designadamente: i) a gestão da água (protecção e gestão das zonas costeiras, dos recursos marinhos, dos serviços das águas e das zonas húmidas), numa perspectiva de dimensão transnacional; ii) a melhoria da acessibilidade, do acesso local e regional às redes e plataformas nacionais e transnacionais, reforço da inter-operacionalidade dos sistemas nacionais e regionais e promoção das comunicações de ponta e das TIC; iii) a prevenção de riscos,

¹³ De facto, o nível de preços relativos das actividades conexas com a plataforma turística e a taxa de rentabilidade dos investimentos nela realizados torna extremamente precária a emergência de actividades não directamente conexas com o turismo.



designadamente de erosão, dos terramotos e das avalanches, assim como medidas de protecção contra estas catástrofes naturais e de combate à poluição das águas marítimas e interiores; iv) a criação de redes científicas e tecnológicas relacionadas com o desenvolvimento equilibrado dos espaços transnacionais, de consórcios transnacionais para a partilha de recursos de IDT, a geminação de organismos de transferência de tecnologias e a realização de instrumentos de engenharia financeira conjuntos direccionados para o apoio à IDT em PME's.

A iniciativa comunitária INTERREG III B Açores-Canárias-Madeira, desenvolvida no presente período de apoio comunitário, poderá constituir uma boa experiência para a preparação deste âmbito territorial de acção do Objectivo *Cooperação Territorial Europeia*. Representou, com efeito, um importante passo em matéria de cooperação inter-regional (Açores) e transnacional (Canárias), com a materialização de iniciativas que não se realizar-se-iam sem o enquadramento que o INTERREG III B proporcionou.

Este *know-how* não pode ser renegado para segundo plano na preparação do próximo período de apoio comunitário: foram identificadas áreas de cooperação que podem ser aprofundadas e que são concordantes com os domínios de intervenção enquadrados pela proposta de regulamento da CE, designadamente ao nível das ciências e dos recursos marítimos, da investigação e das novas tecnologias, da internacionalização dos principais grupos económicos da região, do comércio transfronteiriço e da melhoria da rede de serviços e de transportes¹⁴; foram estabelecidas parcerias e protocolos que perdurarão após o final do PIC e que poderão constituir plataformas de entendimento entre as regiões para o desenvolvimento de iniciativas em alguns dos domínios apoiados (há já um trabalho desenvolvido em termos de estruturas criadas e de relações estabelecidas que pode ser aproveitado), de importância acrescida para a Madeira; a natureza imaterial da maioria dos projectos, centrados no intercâmbio de experiências e na definição de metodologias de aproximação a problemas comuns pode abrir oportunidades de melhor concertação no futuro, visando uma relação de maior profundidade económica e social entre as regiões.

O novo enquadramento permitirá ampliar o âmbito da intervenção da cooperação com outros países, em particular na América do Sul e com os PALOP, em virtude de existirem menos limitações na cooperação com novas regiões de outros países não só do espaço europeu, mas também dos continentes sul-americano e africano, abrindo novos horizontes para a Madeira. Torna-se importante relevar que algumas iniciativas no quadro do actual INTERREG III B¹⁵ estão a pautar-se por boas experiências e que podem, por um lado, constituir focos de aprendizagem para o próximo período de apoio comunitário e, por outro, representar plataformas de entendimento transnacionais para o desenvolvimento de iniciativas em alguns dos domínios apoiados.

A preparação do próximo período de programação deverá atender a 2 perspectivas de cooperação transnacional: i) aquela em que a experiência acumulada pelas entidades públicas e privadas e pelas instituições de investigação da região no decorrer do actual período comunitário¹⁶ poderá colocar a Madeira como um parceiro privilegiado na partilha de conhecimento com outras regiões nos domínios da gestão da água, do ambiente e da ciência e dos recursos marítimos, designadamente com os PALOP; ii) noutra dimensão, aquela em que a Madeira poderá beneficiar do *know how* de várias regiões europeias em matérias onde apresenta maiores debilidades de desenvolvimento e que deverão ser encaradas como prioridades estratégicas para o período 2007-2013, tais como a promoção das comunicações de ponta e das TIC; o apoio à sociedade de informação; a investigação e a prevenção de riscos (erosão, terramotos e avalanches); a criação de redes científicas e tecnológicas visando a partilha de recursos de IDT; e, por fim, o desenvolvimento de um modelo de turismo sustentável, promovendo actuações de minimização do *impacte* do turismo de massas.

¹⁴ O INTERREG III B permitiu, até Setembro de 2005, o desenvolvimento de 173 projectos de cooperação, dos quais 27 são tem como *chefes de fila* promotores da RAM. Dos investimentos aprovados com *chefes de fila* da Madeira, destaquem-se os seguintes: AQUAMAC, ESPIRAL, PESCPROF, MARINOVA, FIDE, MEDIAT, CINEMEDIA e MENTOR.

¹⁵ Designadamente no Eixo 1, Medida 1.4, no domínio do ordenamento do território e do desenvolvimento urbano-rural entre as RUP da UE; no Eixo 2, Medida 2.4, no âmbito do desenvolvimento dos transportes e comunicações, da sociedade de informação e da investigação e desenvolvimento; no Eixo 3, Medida 3.1, na cooperação público-privada com países limítrofes em sectores económicos emergentes e Medida 3.4, no âmbito da cooperação económica e institucional com outros espaços de cooperação do INTERREG III B; no Eixo 4, Medida 4.6, no âmbito da valorização e gestão sustentável dos recursos naturais e culturais entre as RUP da UE.

¹⁶ Sobretudo em projectos em que entidades regionais foram *chefes de fila* e com um elevado valor acrescentado em investigação e desenvolvimento, tal como o PESCPROF, ANTIVINMAC, EMECETUS, MARTEC, CLIMMAT II, REIA-MAC e PARQMAR.



A abertura de uma “nova porta” de cooperação com possibilidades de recurso a financiamento comunitário em domínios estratégicos revela-se uma oportunidade para a região que deve ser bem aproveitada.

3.3.2. FSE

O próximo período de programação dos Fundos Estruturais, em concreto, do fundo que visa o reforço da coesão económica e social (Fundo Social Europeu) deverá promover uma maior articulação entre este instrumento financeiro e a Estratégia Europeia de Emprego ou, mais concretamente, os Planos de Acção Nacionais em matéria de emprego e de coesão social, por forma a que os objectivos que vierem a ser definidos sejam alcançados de forma mais consistente. Este raciocínio deve ser aplicado, quer ao Continente português, quer às Regiões Autónomas. Deste modo, o futuro Programa Comunitário que vier a enquadrar as intervenções do FSE na RAM deverá estar plenamente articulado com o Plano Regional de Emprego da Madeira, Plano Regional de Acção para a Inclusão e o Plano Regional para a Igualdade de Oportunidades.

Tendo em consideração a dupla possibilidade de aplicação do FSE através de programas nacionais ou de nível territorial, de acordo com as directrizes já conhecidas para este Fundo Estrutural, como referido anteriormente, e de acordo com esta perspectiva de articulação com documentos específicos de intervenção regionais, importa referir que, do ponto de vista dos avaliadores, deverá imperar, no caso da Madeira, o predomínio de uma lógica regional sobre uma lógica sectorial nacional. As particularidades sociais e económicas regionais, associadas ao seu enquadramento como RUP e os resultados alcançados no presente período de apoio comunitário reforçam a ideia de que a aplicação do FSE entre 2007-2013 deverá ser encetada através de uma intervenção regional. O recentemente divulgado PNACE, que abrange o domínio *Qualificação, Emprego e Coesão Social* apresenta-se como estando em consonância com o Plano Nacional do Emprego, que integra o Plano Regional de Emprego da Madeira.

O projecto de regulamento FSE para 2007-2013 prevê, ao abrigo do Objectivo *Competitividade Regional e Emprego* a sua intervenção em quatro domínios prioritários: i) aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas; ii) reforçar o acesso ao emprego, evitando o desemprego, prolongando a vida activa e aumentando a participação no mercado laboral; iii) reforçar a inclusão social através da promoção da integração no mercado de trabalho de pessoas em desvantagem e do combate à discriminação; iv) promover parcerias para reformas no domínio do emprego e da inclusão.

Reforço da Capacidade de Adaptação dos Trabalhadores e das Empresas

Para fazer face aos défices de qualificação dos activos, às alterações demográficas que estão a provocar um envelhecimento da mão-de-obra e ao aumento da idade da reforma, ao desenvolvimento da economia baseada no conhecimento e à mundialização das economias, é fundamental o aumento do investimento nos recursos humanos e a melhoria da capacidade de previsão da mudança económica. Assim sendo, o aumento da capacidade de adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas definida como prioritária pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho (COM (2004) 493) reflectem, em grande medida, os objectivos patentes na Directriz 3 (Fazer face à mudança e promover a adaptabilidade no trabalho) mas também, em parte, na Directriz 2 (Criação de emprego e espírito empresarial) e na Directriz 4 (Promover o desenvolvimento do capital humano e aprendizagem ao longo da vida) do PRE 2003-2006. Tal implica que o próximo período de programação poderá ter de atribuir uma maior relevância a cursos de dupla certificação (escolar e profissional), ao reconhecimento de competência já anteriormente adquiridas, ao reforço da formação em técnicas de gestão, estimulando a iniciativa empresarial e continuando a aposta na divulgação e formação das novas TIC, bem como proceder ao fomento da antecipação estratégica de competências necessárias no futuro.

A Prioridade Global IV do PNACE *promover a flexibilidade com segurança no emprego* prevê “a necessidade de aumento de adaptação das empresas, num quadro de reforço do diálogo e concertação social, num contexto de estímulo à modernização do trabalho e reforço da produtividade e qualidade do emprego”, o que está de acordo com domínio prioritário atrás referenciado.

Melhoria do Acesso ao Emprego

Este domínio tem como principal preocupação o aumento da transparência na informação relativa do mercado de trabalho e a aplicação de outras medidas activas e preventivas por forma a promover a melhoria do acesso



ao emprego de uma forma sustentável, em especial junto de públicos específicos, como os inactivos, as mulheres, os imigrantes e os menos jovens.

Sem desprezar o alcance das restantes intervenções, a promoção de processos de aprendizagem linguística e de validação de competências obtidas no estrangeiro assume especial relevância numa região de vocação eminentemente turística, quer pela melhoria de capacitação de madeirenses inactivos, quer pelo crescente volume de estrangeiros que tem vindo a ser integrado em empresas, nomeadamente hoteleiras.

Esta possível intervenção segue de perto os desígnios da Directriz 1 (Medidas activas e preventivas dirigidas aos desempregados e aos inactivos), da Directriz 5 (Aumentar a oferta de mão-de-obra e promover o envelhecimento em actividade) e da Directriz 6 (Igualdade entre homens e mulheres) do PRE actualmente em vigor. Também a Prioridade Global II do PNACE *promover a criação de emprego*, visando atrair e reter mais pessoas no emprego e prevenir o desemprego apresenta um conjunto de medidas diversificadas convergentes quanto a este domínio prioritário do objectivo *Competitividade e Emprego*.

Reforço da Inclusão Social

O reforço da inclusão social destina-se a “pessoas em desvantagem social”, tais como vítimas de exclusão social, jovens que abandonaram prematuramente os estudos, minorias e pessoas com deficiência. O actual PRE já contempla uma intervenção junto deste público, através da Directriz 7 (Promover a inserção no mercado de trabalho de pessoas desfavorecidas e combater a discriminação de que são alvo). Sendo o emprego o primeiro passo de integração social, é fundamental que seja dada prioridade a medidas de empregabilidade e de luta contra a discriminação no acesso ao mercado de trabalho. Por outro lado, o reforço da inclusão social exige complementarmente apoios adequados por parte do sistema de protecção social funcionando com sustentabilidade financeira, o que está expressamente contemplado na Prioridade Global V do PNACE - *modernizar o sistema de protecção social*.

Criação de Parcerias

Esta tipologia de intervenção procurará promover reformas no domínio do emprego e da inclusão social, privilegiando a promoção de parcerias mediante a criação de redes. O actual Programa de Iniciativa Comunitária EQUAL é exemplo do desenvolvimento de projectos em parceria no contexto nacional. Ao abrigo desta intervenção, a RAM teve a possibilidade de promover projectos que estimularam a articulação entre entidades regionais e nacionais, privadas, públicas e do terceiro sector. É importante que, em futuras intervenções na região, se garanta a continuidade do trabalho realizado até ao momento no estabelecimento de parceria e na consolidação de redes.

3.3.3. FEADER

As medidas de apoio ao desenvolvimento rural que integram o chamado 2º Pilar da PAC vão passar a ser financiadas por um único fundo designado FEADER (Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural), sendo agrupadas em quatro eixos prioritários: i) Eixo I, que integra as medidas visando o aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal; ii) Eixo II, que integra as medidas visando a melhoria do ambiente e uma boa gestão do espaço rural; iii) Eixo III, que integra as medidas cujo objectivo persegue a melhoria da qualidade de vida e a diversificação das economias das zonas rurais; iv) Eixo 4 (Eixo LEADER), que visa a sustentação de projectos elaborados a nível local.

De acordo com as decisões tomadas no Conselho de Agricultura de 21 de Junho de 2005, foram estabelecidas taxas de financiamento mínimas por cada Estado Membro para cada um dos quatro eixos prioritários: 10% das verbas disponíveis a afectar a cada um dos Eixos 1 e 3; 25% das verbas disponíveis a afectar ao Eixo II; 5% das verbas disponíveis a afectar ao Eixo LEADER.

Cada Estado Membro disporá, assim, de uma margem de manobra nacional correspondente a 50% das verbas de que venha a dispor no contexto do FEADER, que poderá vir a afectar a cada um dos 4 eixos, em função das prioridades que venham a ser definidas no contexto do respectivo PEN (Plano Estratégico Nacional) a elaborar até ao final de 2005 e das medidas que venham a ser seleccionadas no âmbito do respectivo PDR (Programa de Desenvolvimento Rural) a elaborar até ao final de 2006 e a implementar durante o período 2007-2013. Este programa vem substituir nacionalmente o conjunto dos programas AGRO, AGRIS, RURIS e LEADER, e



regionalmente os PDRUs, as Medidas FEOGA-O e LEADER, em vigor ao longo do período 2000-06, que beneficiavam de financiamentos provenientes das secções *garantia* e *orientação* do FEOGA e, ainda, de contribuições financeiras do FEDER e FSE.

O próximo período de programação comunitária apresenta, portanto, significativas diferenças, quer ao nível da concepção, quer da flexibilização, quer da importância relativa das diferentes acções face ao actualmente em análise.

De forma sintética, considera a equipa de avaliação importante que seja introduzido o seguinte conjunto de alterações:

- opção por uma coordenação forte e centralizada das prioridades de natureza política e da gestão organizacional, financeira e orçamental do plano;
- elaboração de subprogramas sectoriais baseados numa abordagem empresarial e numa gestão inter-profissional e orientados para o lançamento dos apoios previstos no Eixo I no contexto das áreas que venham a ser identificadas como estratégicas no âmbito das fileiras agro-florestais prioritárias para a obtenção de ganhos acrescidos de competitividade;
- além do mínimos regulamentares, flexibilização das dotações financeiras entre os diferentes eixos que constituirão o futuro FEADER, de forma a permitir uma gestão mais flexível face a eventuais alterações da procura e do enquadramento socio-económico;
- reforço significativo, face ao período 2000-2006, da importância relativa dos fundos afectos às medidas a integrar nos Eixos 2 e 3 do FEADER comparativamente às do Eixo I;
- dentro do Eixo I, reforço das acções imateriais, nomeadamente da componente humana, da gestão e da promoção dos mercados;
- concentração dos apoios aos investimentos empresariais nas áreas da qualidade, e da inovação de produtos e processos produtivos;
- definição de um valor/dimensão mínimo de investimento nos projectos de apoio às muito pequenas unidades de produção agrícola onde os custos processuais ultrapassam frequentemente os montantes do apoio. Em substituição, podem ser reforçadas as ajudas directas, totalmente desligadas da produção, como por exemplo as indemnizações compensatórias;
- simplificação (redução ao essencial sem perda de controlo e de garantias) dos processos de análise, decisão, homologação e contratação das candidaturas;
- diminuição da importância do subsídio a fundo perdido, nas empresas agrícolas e agro-alimentares, sendo substituído por ajudas reembolsáveis ou taxas de juro bonificadas;
- concentração dos apoios à aquisição de máquinas agrícolas no apoio à primeira instalação de jovens agricultores e nas restantes explorações nos casos de áreas de clara inovação tecnológica;
- apoio exclusivo a projectos florestais que respeitem os planos de ordenamento e os planos concelhios de defesa da floresta contra incêndios;
- análise dos investimentos (públicos e privados) de maior dimensão de forma rigorosa baseada em critérios de análise benefício-custo social;
- maior abertura ao sector privado, não o excluindo da prioridade enquanto beneficiário das acções e medidas a considerar em cada eixo.

3.3.4. FEP

O FEP substituirá o actual IFOP no próximo período de programação, cabendo-lhe contribuir financeiramente para a implementação da Política Comum da Pesca (PCP). A regulamentação do novo instrumento de apoio comunitário encontra-se em curso, sendo que, de acordo com a Proposta de Regulamento do Conselho, de 14 de Julho de 2004, o FEP terá uma dotação financeira de 4.963 Meuros para todo o período de programação. O quadro financeiro proposto reserva $\frac{3}{4}$ da dotação global para as regiões que fazem parte do objectivo *Convergência*, enquanto as restantes regiões obterão financiamento em função: da dimensão regional do sector das pescas; do emprego afecto ao sector; da necessidade de ajustamento do esforço de pesca; da continuidade das acções em curso.



No âmbito da PCP, a estratégia comunitária visa atingir múltiplos objectivos de cariz económico, ambiental e social. Concretamente, pretende, garantir a continuidade das actividades da pesca e uma exploração sustentável dos recursos haliêuticos; ajustar a capacidade da frota aos recursos existentes; tornar mais competitivas a exploração dos recursos e a actividade económica ligada ao sector; criar condições para a conservação e a protecção do ambiente e recursos marítimos; apoiar o desenvolvimento sustentável das zonas abrangidas por actividades piscatórias e aquicultura, melhorando simultaneamente as condições de vida e emprego nessas áreas; valorizar os recursos humanos, tendo presente a garantia de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres com actividade no sector.

Para a prossecução destes objectivos e para a implementação deste instrumento, será necessária a elaboração prévia de um Plano Estratégico Nacional (PEN), com os objectivos e prioridades nacionais, onde constarão as intervenções a apoiar pelo FEP. O PEN servirá de quadro de referência para estabelecer os diversos Programas Operacionais a elaborar.

Até ao momento, a nível comunitário, estabeleceram-se 5 prioridades estratégicas que, segundo a proposta de regulamento em discussão, se irão traduzir nos seguintes Eixos Prioritários:

- *Eixo 1 – Medidas de Adaptação da Frota de Pesca Comunitária* - está prevista a concessão de ajudas financeiras a pescadores e proprietários de navios de pesca atingidos por políticas que visam reduzir a actividade da frota (auxílios para a retirada definitiva ou temporária de navios de pesca; investimentos em equipamentos que permitam a conservação a bordo das capturas cuja devolução deixou de ser autorizada; medidas em benefício da pequena pesca costeira; medidas de compensação sócio-económica para efeitos de gestão da frota (formação/reconversão/reforma antecipada de pescadores);
- *Eixo 2 – Aquicultura, Transformação e Comercialização dos Produtos da Pesca e Aquicultura* - as medidas preconizadas são principalmente direccionados para a aquisição e a utilização de equipamentos e de técnicas que reduzem o *impacte* da produção no ambiente (medidas de acompanhamento aqui-ambientais, medidas de saúde pública e sanidade animal, investimentos nos domínios da transformação e comercialização). Os apoios abrangem, igualmente, a construção, extensão, equipamento e modernização de instalações de produção;
- *Eixo 3 – Medidas de Interesse Colectivo* - procura abranger todos os projectos que colaboram para o desenvolvimento sustentável ou a conservação dos recursos, para o reforço dos mercados dos produtos da pesca ou para o estabelecimento de parcerias entre cientistas e profissionais do sector das pescas (medidas destinadas a proteger e a desenvolver a fauna aquática, nomeadamente através da instalação de elementos fixos ou móveis; investimentos em portos de pesca que contribuam para a melhoria dos serviços oferecidos aos pescadores; promoção e desenvolvimento de novos mercados para os produtos da pesca e da aquicultura, através de campanhas de promoção, certificação de qualidade, rotulagem, entre outras; projectos-piloto; transformação ou re-afecção dos navios de pesca para actividades não lucrativas e não ligadas à pesca profissional (por exemplo, para formação, investigação);
- *Eixo 4 – Desenvolvimento Sustentável das Zonas Costeiras de Pesca* - as acções encetadas neste domínio visam a diversificação e reforço da base económica nos espaços cuja actividade ligada à pesca se encontrar em declínio (reestruturação e a reorientação das actividades económicas, nomeadamente através da promoção do turismo verde; incentivo à pluriactividade, criando empregos suplementares ou de substituição fora do sector; valorização do comércio local dos produtos da pesca; promoção das actividades turísticas; protecção e valorização do património natural e patrimonial)
- *Eixo 5 – Assistência Técnica* - actividades de preparação, acompanhamento, apoio administrativo e técnico, avaliação, auditoria e controlo necessárias para a implementação e execução dos Programas Operacionais.

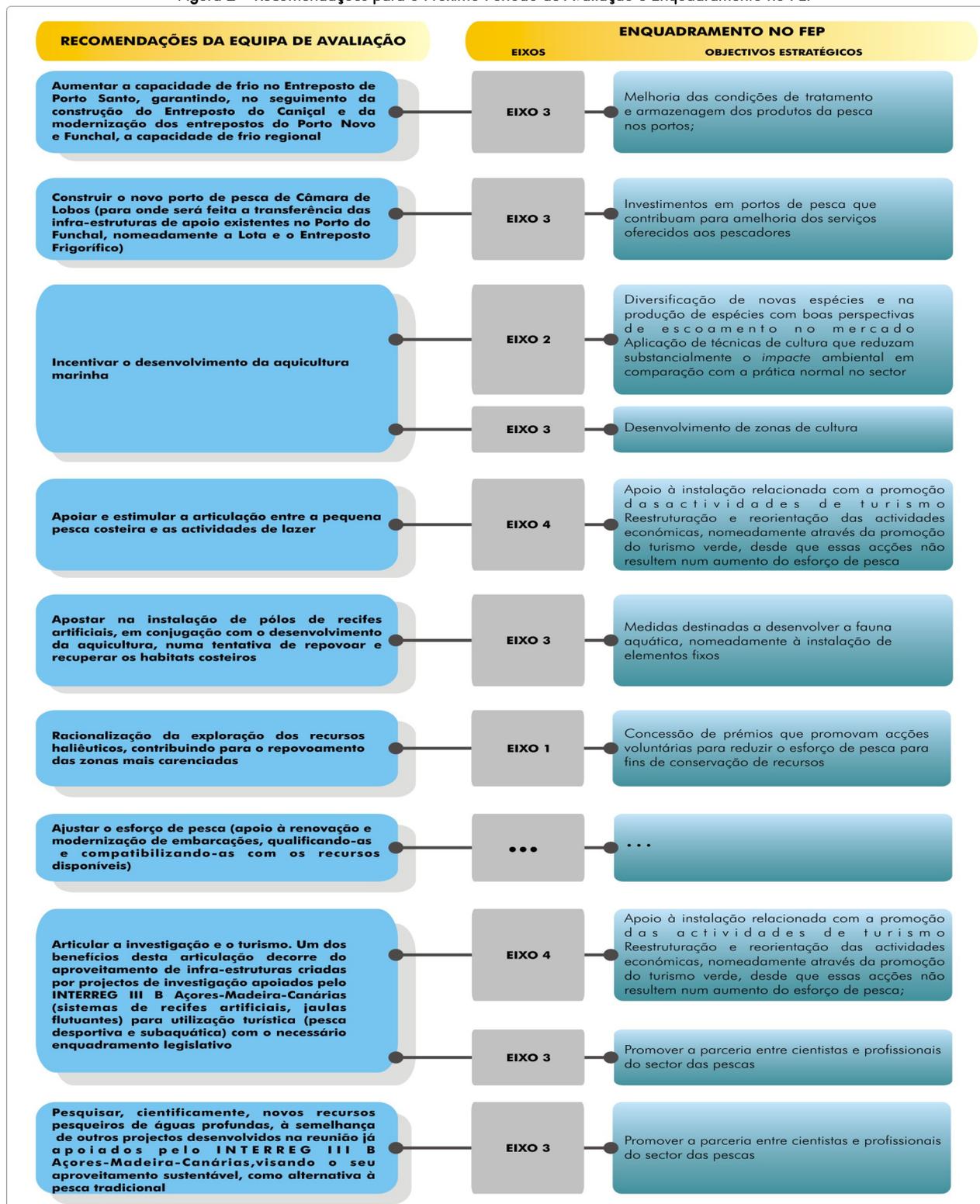
Conforme foi referido, o regulamento do FEP ainda se encontra em negociação, podendo, contudo, enunciar-se as principais preocupações que conduzem a estratégia nacional de negociação: renovação da frota; substituição de motores das embarcações de pesca (substituição por motores com combustíveis menos

SÍNTESE DE CONCLUSÕES E DE RECOMENDAÇÕES

poluentes); derrogação nas dimensões das empresas a financiar, passando a estar previsto também o apoio a médias empresas; incentivos a jovens pescadores.

A título indicativo, procura demonstrar-se a forma como algumas das recomendações da Equipa poderão encontrar acolhimento no próximo período de programação, no quadro do novo regulamento do FEP.

Figura 2 – Recomendações para o Próximo Período de Avaliação e Enquadramento no FEP





3.3.5. Fundo de Coesão

Redes Transeuropeias de Transportes

A prossecução, à dimensão da UE, do reforço da coesão económica, social e territorial, processa-se primordialmente através do Fundo de Coesão que, entre outros domínios, intervém ao nível das redes transeuropeias de transportes, financiando projectos de interesse europeu, designadamente infra-estruturas.

A especificidade geográfica da RAM – região simultaneamente insular e ultra-periférica na EU – confere especial importância às suas acessibilidades externas, pelo que se torna determinante as condições infraestruturais e de operação portuária e aeroportuária, das quais depende para a movimentação de pessoas e de bens.

Após significativos progressos no serviço aeroportuário, dado pela ampliação e qualificação do Aeroporto Internacional do Funchal, as prioridades de desenvolvimento em matéria de acessibilidades externas da região orientam-se doravante para o serviço portuário onde se destacam como prioridades de investimento a conclusão do Porto do Caniçal, a beneficiação do porto de Porto Santo e a ampliação do terminal de inertes do Porto Novo. Importa, nesta perspectiva, atender ao facto de um dos projectos prioritários no quadro do desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes corresponder às designadas “Auto-estradas marítimas” – itinerários alternativos para fluxos de pessoas e de mercadorias, capazes de mitigar estrangulamentos no transportes por via terrestre – onde se integram portos marítimos de acesso regional situados em regiões insulares, periféricas ou ultraperiféricas (Categoria C de portos marítimos que irão estruturar estas ligações transnacionais).

Protecção do Ambiente

O Fundo de Coesão, que actua em complementaridade com os restantes apoios comunitários, deverá continuar a financiar projectos que contribuam para a concretização dos objectivos do Tratado da União Europeia que se inscrevam no âmbito de políticas de protecção do ambiente e em domínios que favoreçam o desenvolvimento sustentável.

A região beneficiou de financiamento pelo Fundo de Coesão de importantes projectos durante o QCA II (ampliação do Aeroporto do Funchal; interligação das principais origens de água potável da Ilha da Madeira) e durante o QCA III (unidade de valorização de RSU; infra-estruturas para a gestão otimizada da água), que assumiram uma importância estratégica evidente.

Embora seja previsível durante o período 2007-2013 uma saída faseada da RAM do elemento Fundo de Coesão, tendo presente o regime de transição do processo de convergência, as carências ainda existentes justificam claramente a manutenção de apoio, em projectos com contributos significativos em matéria de melhoria da qualidade ambiental e de desenvolvimento sustentável.

Neste sentido e tendo presente a continuação da concretização no período 2007-2013 dos investimentos do Plano Regional da Água da Madeira (PRAM 2003), será necessário garantir a articulação e o sucesso dos sistemas em alta que têm vindo a ser apoiados pelo Fundo de Coesão com as redes em baixa, por forma a garantir uma melhor cobertura das redes de abastecimento público, com monitorização e optimização da exploração do sistema de gestão da água.

No domínio dos transportes, e dando sequência à conclusão do Porto do Caniçal, para onde serão transferidas operações de carga e descarga de mercadorias, será necessário promover a requalificação do Porto do Funchal e a sua compatibilização, também em termos ambientais e energéticos (minimização do tráfego rodoviário pesado de mercadorias) com a cidade. A este nível, afigura-se igualmente importante a promoção de meios de transporte públicos urbanos limpos na cidade do Funchal.

Energias Renováveis e Desenvolvimento Sustentável

Cabe ao Fundo de Coesão, segundo a proposta de regulamentação específica, assistir os Estados-Membros, de acordo com necessidades específicas, em matéria de desenvolvimento sustentável e ambiente. Tais domínios enquadram áreas de intervenção como a eficácia energética, as energias renováveis, as acessibilidades não integradas em redes transeuropeias, intermodalidade e interoperabilidade, controlo dos volumes de tráfego, transporte urbano limpo e meios de transporte colectivos.



A dependência energética da RAM face ao exterior, designadamente por via da importação de produtos petrolíferos, constitui uma realidade da região que importa reverter. Não sendo já hoje despiciente o contributo das energias renováveis para o balanço energético regional (com especial destaque para as de origem hídrica e a biomassa), outras fontes se perfilam como potenciais contribuintes para a redução da dependência externa face ao petróleo. Reitera-se aqui os benefícios a retirar da introdução e/ou reforço das componentes energéticas associadas ao gás natural, à energia eólica e solar (estas últimas com elevado potencial na região). Convergem assim, para que se tornem prioridades do desenvolvimento regional no próximo período de programação de Fundos Estruturais – pois estão consignadas tanto nas directrizes estratégicas regionais como nos objectivos propostos para o Fundo de Coesão – as apostas centradas no incremento das energias renováveis e concomitante redução da dependência energética externa, garantindo, em paralelo, benefícios na óptica da preservação e sustentabilidade ambiental.

No domínio ambiental será crucial estabelecer estreitas e eficazes articulações com outros fundos - FEDER, no âmbito do Objectivo *Competitividade Regional e Emprego*; dentro das diferentes escalas de actuação do Objectivo *Cooperação Territorial Europeia* - conforme se depreende da leitura das prioridades estratégicas dos diferentes fundos anteriormente elencadas.

3.4. Reforço do Carácter Estratégico da Gestão e do Acompanhamento

Melhorar o Sistema de Gestão e de Acompanhamento e Sistema de Informação

A dinamização da acção dos diversos instrumentos de acompanhamento, sejam eles internos, externos, operacionais ou estratégicos, deverá ser uma preocupação contínua no sentido do desafio permanente de maiores níveis de eficácia e eficiência, bem como a promoção dos contributos do Programa para a sustentabilidade do quadro institucional de suporte ao desenvolvimento da RAM, sobretudo em termos do maior envolvimento da sociedade civil madeirense.

Neste domínio, recomenda-se para futuro, particularmente:

- dinamizar a CA, orientando a sua actividade para domínios estratégicos do desempenho do Programa, reduzindo a sua dimensão a um número de membros compatível com um nível elevado de operacionalidade e aumentando a frequência da sua realização, no sentido de proporcionar o acompanhamento externo mais contínuo e com moderada transferência de informação em cada fórum;
- reforçar continuamente o acompanhamento ao projecto, já que deste depende o bom desempenho físico e financeiro do próprio Programa;
- promoção de projectos com efeitos de demonstração mais elevados (envolvendo parcerias, de carácter sobretudo imaterial e inovador), numa perspectiva de sustentabilidade futura do desenvolvimento local e regional.

Preparar a Definição de Objectivos e de Quantificação de Metas e Programação Financeira

Tanto a avaliação intercalar como a respectiva actualização permitiram verificar algumas debilidades no planeamento de objectivos específicos a atingir, na quantificação de metas em algumas medidas e necessariamente a respectiva afectação financeira. Estando conscientes de que se trata de um exercício moroso e complexo, efectuado a *montante* da intervenção, e muitas vezes desprotegido face às alterações socio-económicas regionais, nacionais e por vezes mundiais de contexto relevantes, ficam algumas linhas de reflexão a explorar para a preparação do próximo período de apoio comunitário:

- reflexão atenta sobre a estimativa de metas, adequabilidade de indicadores e coerência entre os recursos financeiros e a fundamentação de objectivos específicos, recorrendo a um avaliador independente em sede de avaliação *ex ante* dos programas;
- identificação, sempre que possível, de custos de referência das diversas tipologias de investimento, designadamente infraestruturais, adequando as metas aos recursos financeiros disponíveis. Apesar do crescente desincentivo ao investimento em infra-estruturas proposto pela CE para 2007-2013, esta questão revela-se de particular importância no domínio das acessibilidades, como foi devidamente salientado no exercício avaliativo de 2003 (publicação de normas com custos máximos de referência



tabelados para a construção de vias rodoviárias e uma maior exigência na qualidade dos projectos técnicos, visando evitar diferenciais em relação aos valores indicativos);

- sustentação das prioridades de intervenção através da devida identificação prévia das necessidades, através dos fundamentais estudos ou planos de base sectorial/territorial, no âmbito do referido no ponto 3.2;
- definição de uma programação financeira anual devidamente adequada às características específicas das intervenções, tendo por base as experiências resultantes do actual Programa; o desencontro entre a afectação financeira e as dificuldades que marcaram o arranque do POPRAM III (que se reflectiu nas baixas taxas de execução dos primeiros anos da generalidade das medidas, com efeitos negativos visíveis na sua gestão), ressalta como importante elemento de aprendizagem a necessidade de fomentar uma maior adequabilidade para a programação financeira face os diversos factores de entrave que condicionam o arranque das intervenções;
- também aqui deve ser relevada a necessidade de ajustamento da aplicação da regra $n+2$, que parece ter resultado num efeito perverso no arranque do POPRAM III, pelo que futuramente deveria ser aplicada em fase mais avançada das intervenções (preferencialmente no quarto ano de vigência dos programas);
- se os regulamentos comunitários o permitirem, não é desejável a afectação financeira dos montantes destinados para cada medida ao nível da Acção, tal como aconteceu no presente período de apoio comunitário com o IFOP, dificultando, neste caso, a gestão do Fundo Estrutural e contribuindo parcialmente para os insuficientes resultados alcançados no momento da actualização da avaliação;
- a nova estruturação das medidas, com uma árvore de actores ou de domínios de actuação mais complexa, deve ser dividida em linhas de acção, visando ajustar objectivos ao perfil ou tipologia de projectos infraestruturais e de equipamentação, facilitando a definição de metas e a programação financeira;
- por fim, e apresentando uma importante relação com esta matéria de avaliação, parece-nos particularmente importante a melhoria das formas de articulação entre as intervenções nacionais que abrangem futuramente a Madeira e os programas mono-fundos regionais a implementar na RAM, face à experiência do presente período de apoio comunitário. Esta articulação, se bem preparada, permitirá uma melhor gestão da eficácia e da eficiência das intervenções, na definição de objectivos, de quantificação de metas e sobretudo de programação financeira, minimizando eventuais situações de reprogramação (física e financeira) no decurso da intervenção que enviesem os seus objectivos e a sua estratégia inicial.

Melhorar a Qualidade do Sistema de Indicadores

A relevância da monitorização e da avaliação dos programas operacionais através de um sistema de indicadores tem vindo a traduzir-se no aprofundamento da reflexão sobre a sua natureza, tipologia, colecta, construção e utilização. Esta preocupação tem-se materializado na edição de vários documentos visando a compatibilização dos processos de tratamento e de utilização de indicadores, bem como o desenvolvimento crítico procurando a melhoria da sua utilização por parte dos diferentes actores intervenientes na gestão e avaliação das intervenções comunitárias.

Os exercícios de avaliação intercalar do POPRAM III permitiram verificar alguns constrangimentos nesta matéria, que não são um exclusivo deste programa; pelo contrário, trata-se de um domínio com situações problemáticas que, com maior ou menor profundidade, afectou todos os programas operacionais do QCA III.

Desses constrangimentos, no caso do POPRAM III, merece destaque, tal como enunciado na presente (e na anterior) avaliação, o cálculo de algumas metas para 2006, designadamente no caso do IFOP, demasiado ambiciosas. Não estando em causa a qualidade geral dos indicadores, que se revelaram um importante instrumento de avaliação do Programa, a respectiva quantificação para 2006 apresentou algumas debilidades por um lado e, por outro, para os indicadores de acompanhamento, o desfasamento entre o momento avaliativo e a recolha de informação levantou alguns problemas de objectividade na análise efectuada.

Ficam, portanto, algumas linhas de reflexão a considerar para a preparação do próximo período de apoio comunitário:



- desde logo, face à experiência vivida no âmbito do processo, lamentavelmente longo, complexo e confuso, de concepção de um verdadeiro sistema de indicadores e face ao mérito da sua utilização diferenciada (gestão, acompanhamento, controlo e avaliação), é aconselhável para o futuro uma intervenção mais atempada e concertada entre a Comissão de Gestão do QCA e os Gestores das intervenções regionais e sectoriais. A concertação servirá o interesse e a vantagem de concepção de um sistema de indicadores mais simples e necessariamente em menor quantidade, que integre os indicadores mais adequados aos objectivos prioritários e estratégicos, de cada programa e do conjunto dos programas, com uma metodologia de cálculo desde logo explícita (uniformização de critérios de cálculo) de cada um, e com uma organização clara dos processos de recolha de dados de base à sua quantificação. Neste sentido, haverá ainda que sensibilizar quer os promotores quer os intervenientes na gestão estratégica dos Programas para a importância da quantificação dos indicadores de acompanhamento;
- a constituição de um conjunto de indicadores de acompanhamento de *impactes* das intervenções mais criterioso, que sejam exequíveis e que ultrapassem a mera contabilização do número de projectos e dos montantes afectados aos mesmo. A recolha de informação de base, detalhada ao projecto, deve constituir uma matéria presente na concepção das intervenções, bem como do seu modelo de gestão;
- neste domínio, os princípios da simplificação, abrangência e adequação revelam-se de grande importância para os indicadores de quantificação de objectivos;
- por outro lado, a escolha de indicadores deverá ter em atenção os seus objectivos operacionais, através da identificação de bons indicadores de realização física, de resultado e de *impacte*, ou seja, a adequação dos indicadores aos níveis de análise correspondentes;
- e, também, um maior equilíbrio entre a bateria de indicadores de quantificação de realização e de resultado das intervenções;
- os indicadores de acompanhamento quantificados e com metas de objectivo devem centrar-se somente nas realizações mais relevantes e devem levantar-se outros indicadores que caracterizem as realizações que seriam classificadas como complementares e que permitam perceber como uma medida se está a desenvolver;
- o que releva a importância do estabelecimento de novos critérios para indicadores de acompanhamento: um bom indicador de realização, pertinente e relevante para o acompanhamento da execução ou bom indicador de resultado ou de *impacte*, pertinente, relevante e útil para a avaliação de uma intervenção, podem não constituir bons indicadores de resumo da realização física ou do nível de concretização dos objectivos de cada Programa Operacional. Da mesma forma, a conjugação, por adição, de vários bons indicadores de realização ou de resultado pode não conduzir a uma boa síntese para a avaliação do desempenho do Programa;
- neste contexto, face a algumas debilidades verificadas no carregamento de informação relativa ao sistema de indicadores de acompanhamento do POPRAM III, identificadas nos dois exercícios avaliativos, importa igualmente incrementar a qualidade no processo de quantificação de indicadores, com maior rigor na informação quantificada complementar nos projectos aprovados;
- a quantificação de metas a atingir com a concretização das intervenções futuras, revelando-se um exercício de alguma complexidade, deve atender de uma forma rigorosa, a três questões centrais: i) às dinâmicas socio-económicas regionais; ii) à afectação financeira definida por cada Fundo Estrutural; iii) e deve ser o produto da avaliação fundamentada de necessidades e do compromisso político da administração pública. Neste contexto, o sistema de indicadores deve ser relevado como um instrumento central dos processos de acompanhamento, monitorização e avaliação das intervenções comunitárias;
- apesar de ainda não se encontrarem devidamente explicitadas, nesta fase, as directrizes da CE relativamente à fórmula de cálculo dos critérios de atribuição da *reserva de qualidade e desempenho* (que substitui a reserva de eficiência), constituída por 3% dos recursos afectados ao FEDER e ao FSE nos objectivos *Convergência* e *Competitividade e Emprego*, importa desde já relevar a recomendação de reduzir o número de indicadores de suporte à atribuição da reserva, demasiado excessivo no POPRAM III,



pelo que será mais adequado dispor de um número mais limitado e objectivo e com trâmites processuais mais simplificados no respectivo apuramento;

- no domínio da Ciência e Tecnologia, importa diversificar os indicadores de realização física, de forma a contemplar as principais valências contempladas por estes projectos (número de entidades envolvidas, tipologia de conteúdos, iniciativas realizadas, etc.);
- e no domínio Sociedade da Informação, a criação de um conjunto diversificado e fidedigno de indicadores de realização física e de resultado, deve estabelecer um consenso entre as estruturas de gestão do POSI, dos PO Regionais, da UMIC (Unidade de Missão Inovação e Conhecimento) e do Grupo de Trabalho Temático para a Sociedade da Informação;
- por fim, reiteram-se as recomendações ventiladas pela avaliação intercalar; apesar do esforço por parte da gestão no sentido de ultrapassar os problemas observados na operacionalização do Programa, como referido no Capítulo II, subsistem algumas reflexões que devem ser consideradas na preparação do próximo período de apoio comunitário.

Considerar a Avaliação como Componente Essencial do Ciclo de Programação

Os processos estipulados pela CE para a avaliação da programação de Fundos Estruturais devem ser entendidos como instrumentos de grande relevância para a melhoria das intervenções. Tal significa entender a actualização da avaliação intercalar do POPRAM III e a(s) avaliação(ões) *ex ante* a realizar para o próximo período de apoio comunitário como elementos de análise cujos resultados devem ser, quando pertinentes e relevantes, incorporados na programação para o período 2007-2013, preparando as futuras operações das intervenções, no sentido de maximizar complementaridades, evitando simultaneamente áreas de sobreposição e/ou de indefinição com outros instrumentos de política nacional e regional que serão aplicados na RAM, dos quais os mais importantes já por diversas vezes abordados neste relatório.

Face ao novo enquadramento definido pela CE para o próximo período de apoio comunitário (Orientações Estratégicas da Comunidade para a Coesão), os programas operacionais não estão sujeitos ao processo de avaliação intercalar (mantendo-se os exercícios avaliativos *ex ante* e *ex post*).

É entendido, no entanto, que a avaliação e a monitorização devem ser práticas correntes de gestão, antecedendo e acompanhando a preparação de mecanismos flexíveis de revisão das intervenções sempre que tal for aconselhável. Neste sentido, é recomendado que os programas a aplicar na RAM sejam objecto de avaliações intercalares no final do primeiro triénio de execução das intervenções, visando não só corrigir eventuais divergências entre as realizações e os objectivos e metas definidas ou a preparação de também eventuais propostas de revisões substanciais dos programas, como também retirar conclusões relevantes para a melhoria dos programas no restante período de apoio. Os recursos financeiros para a assistência técnica das intervenções deverão, deste modo, prever reservas para a gestão estratégica e para a monitorização/avaliação dos resultados, não se esgotando na sua gestão operacional.

Preparar a Definição de Critérios de Selecção para Projectos de Natureza Imaterial

As linhas de orientação deverão ter em conta o sentido de várias recomendações da União Europeia que visam o relançamento da *Estratégia de Lisboa* em matéria de crescimento e emprego, mas também em termos de política de coesão no quadro das dimensões económica, social e ambiental da estratégia. Este relançamento implica uma forte dinamização das redes de cooperação e intermediação institucional em domínios como a inovação, a ajuda às PME, capital de risco, desenvolvimento tecnológico e valorização do capital humano, para os quais é necessário inovação organizacional à escala regional e local. A necessidade de criar mais empregos e adoptar políticas de emprego mais activas, assim como uma política integrada de desenvolvimento rural que contribua também para uma gestão sustentável do território e para a melhoria da qualidade de vida são outros aspectos a considerar.

Entre as linhas de orientação para o período 2007-2013 em matéria de projectos de natureza imaterial, importa destacar:

- a aposta na modernização tecnológica e organizacional das PME madeirenses, reforçando o apoio aos projectos que apresentem uma elevada componente de inovação e um elevado potencial de *impacte* e contágio sobre o ambiente económico local;



SÍNTESE DE CONCLUSÕES E DE RECOMENDAÇÕES

- a prioridade à dinamização da interface entre o tecido empresarial e a oferta científica e tecnológica, através de intervenções que visem: acções de promoção dos recursos tecnológicos existentes e a desenvolver junto das empresas; reforço dos fluxos de pessoal especializado e de conhecimento entre os sectores público e privado; intercâmbio com instituições do Continente e de outras regiões da Europa; difusão de boas práticas; promoção da cooperação empresarial; etc.;
- a articulação com as acções dedicadas à formação e qualificação profissional de modo a favorecer o combate à info-exclusão, com valorização os projectos que assentem na ideia de “acessibilidade” e na dinamização de serviços de “proximidade” por via da inovação tecnológica: reforço da utilização das TIC na administração pública e no conjunto dos serviços à população;
- assegurar apoio financeiro para investimentos em bens não físicos (desenvolvimento dos recursos humanos, centrado na formação inicial e complementar em domínios cruciais como a gestão, as TIC, o *marketing*; reforço das instituições de educação e investigação, melhorando os *curricula* universitários e as competências de pesquisa em laboratório, faculdades e similares).

A prioridade em matéria ambiental deverá incidir em projectos que contribuam para uma gestão territorial e ambiental mais eficiente e/ou para uma melhor prevenção/correção das disfunções ambientais, naturais e/ou provocadas pela acção humana, designadamente:

- projectos materiais ou imateriais que contribuam para uma maior conservação da biodiversidade e para uma efectiva protecção/valorização dos recursos naturais estratégicos;
- projectos de sensibilização, consciencialização e responsabilização das populações e agentes económicos em matéria de preservação ambiental;
- projectos que contribuam para o aumento da qualidade ambiental e paisagística, (requalificação, revitalização e recuperação de áreas urbanas e de áreas de risco);
- projectos de monitorização ambiental: centros interpretativos, estudos de *impacte* e monitorização ambiental, acompanhamento da evolução de ecossistemas, projectos de defesa de espécies ameaçadas (fauna e flora), etc.;
- incremento de projectos de desenvolvimento rural em domínios como o desenvolvimento tecnológico, serviços agro-rurais e de preservação e valorização do ambiente e do património rural;
- incentivo a projectos de aquicultura e política de qualidade de promoção dos produtos de pesca, bem como de protecção e desenvolvimento de recursos aquáticos).

As medidas imateriais relacionadas com a coesão e valorização social devem privilegiar a optimização do aproveitamento dos equipamentos e infra-estruturas sociais e dos meios materiais e humanos que possuem, com projectos de dinamização e rendibilização dos investimentos materiais efectuados, designadamente em matéria de saúde, solidariedade social e educação.

As linhas de orientação para a componente de cooperação, promoção externa e internacionalização deverão ter em conta o carácter transversal deste vector (desenvolvimento de transportes e comunicações, sociedade da informação, cooperação empresarial e institucional, ambiente e recursos naturais, etc.) específico de regiões com estatuto de ultraperiféricas, prosseguindo nomeadamente:

- o apoio a empresas, associações empresariais e outras entidades sedeadas na RAM ou intervindo em sectores estratégicos e de ponta;
- a priorização de projectos em função do contributo a prestar à prossecução dos objectivos de cooperação, de promoção externa e internacionalização;
- a introdução na apreciação das candidaturas de projectos de natureza imaterial não apenas procedimentos de apreciação da sua viabilidade técnica mas igualmente das questões económico-financeiras;
- o privilegiar dos projectos que promovam/functionem em redes de parcerias com mercados relevantes para a estratégia de internacionalização da região.