

**ESTUDO DE AVALIAÇÃO
DA OPERACIONALIZAÇÃO
DO PROGRAMA RUMOS**



Relatório Final de Avaliação

Abril de 2010

Equipa

António Figueiredo (coordenador)

Carlos Fontes

Isabel Leal

Maria de Lurdes Cunha

Rita Garcia

Sónia Trindade

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	5
Objecto de avaliação	5
Objectivos e questões de avaliação	6
Metodologia.....	7
Principais conclusões	9
Recomendações	18
I. Introdução	23
II. Apresentação do objecto de avaliação.....	25
III. Objectivos e questões-chave da avaliação	39
IV. Metodologia	42
V. Resultados da avaliação	48
V.1. Questões de avaliação do modelo de governação, organização, gestão e acompanhamento.....	48
V.2. Questões de avaliação relativas aos instrumentos de operacionalização.....	69
V.3. Questões de avaliação no domínio da dinâmica e qualidade da procura e da concretização das prioridades estratégicas	94
VI. Conclusões	118
VII. Recomendações	128

Índice de figuras

Figura 1. Tipologias de projecto do domínio de intervenção: Qualificação inicial.....	29
Figura 2. Tipologias de projecto do domínio de intervenção: Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	30
Figura 3. Tipologias de projecto do domínio de intervenção: Formação Avançada	33
Figura 4. Tipologias de projecto do domínio de intervenção: Transição para a vida activa	34
Figura 5. Tipologias de projecto do domínio de intervenção: Apoio ao emprego e desenvolvimento local	35
Figura 6. Teoria geral da programação do Programa Rumos.....	38
Figura 7. Objectivos e critérios do estudo de avaliação do Programa Rumos.....	40
Figura 8. Modelo de suporte à operacionalização dos estudos de caso	46
Figura 9. Teoria da programação do Rumos – factores críticos e sua relação com os instrumentos de operacionalização	119

Índice de quadros

Quadro 1. Síntese das fases e metodologia do Estudo	23
Quadro 2. Articulação entre os domínios de intervenção e os objectivos estratégicos do Programa Rumos.....	27
Quadro 3. Novas tipologias de projecto do Programa Rumos	28
Quadro 4. Ponto de situação do Rumos, a 30/09/2009	96
Quadro 5. Indicadores financeiros.....	96
Quadro 6. Indicadores de realização física do Programa Rumos, Eixo I – Educação e Formação	97
Quadro 7. Indicadores de realização física do Programa Rumos, Eixo II – Emprego e Coesão Social.....	98
Quadro 8. Taxa de admissibilidade e taxa de aprovação	103
Quadro 9. Pontuação das candidaturas do Eixo I por tipologia de intervenção	104
Quadro 10. Conteúdos dos regulamentos relacionados com as orientações estratégicas	110

SUMÁRIO EXECUTIVO

Apresenta-se neste capítulo o sumário executivo do Relatório Final do Estudo da Avaliação da Operacionalização do Programa Rumos. Este relatório culmina um processo de progressiva interacção entre a equipa de avaliação, a Autoridade de Gestão, o Secretariado Técnico e o Grupo Técnico de Acompanhamento e constitui o resultado de um conjunto de actividades das quais se destacam o aprofundamento da análise documental, a exploração do sistema de informação, a realização de entrevistas aprofundadas aos órgãos de gestão do Programa e a recolha de informação junto dos beneficiários através de inquérito e estudos de caso.

Objecto de avaliação

De acordo com a teoria da programação do PO Rumos concebida pela equipa de avaliação, a avaliação da operacionalização do programa teve em conta as condições de funcionamento do PO expressas nas relações entre os domínios/ tipologias de intervenção e os resultados esperados decorrentes da realização de projectos, dado o contexto de partida e as condições de implementação. O estudo de avaliação concentrou a sua atenção nos mecanismos de causalidade entre tipologias de intervenção e os resultados esperados, bem como na identificação dos principais pressupostos e factores críticos com potencial impacto no alcance desses resultados.

O PO Rumos constitui um dos principais instrumentos de concretização da prioridade estratégica “Potencial Humano e Coesão Social” do Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PDES) da Região Autónoma da Madeira 2007-2013, focando a sua intervenção na resposta a um conjunto de dimensões-problema: i) insucesso e abandono escolar; ii) baixas qualificações da população activa e reduzida procura de formação; iii) tendência de crescimento do desemprego; iv) dificuldade de absorção das qualificações produzidas pelo sistema regional, por parte das empresas; v) florescimento das situações de risco e marginalidade social. O PO organiza-se em dois eixos prioritários de intervenção (Eixo I: Educação e Formação e Eixo II: Emprego e Coesão Social, com relevo para a dotação financeira do primeiro) e um terceiro relativo à assistência técnica à gestão do Programa.

De acordo com a já mencionada teoria da programação, o estudo de avaliação identificou um conjunto de factores críticos susceptíveis de afectar o alcance dos objectivos e metas definidos para as principais tipologias de intervenção do PO.

Objectivos e questões de avaliação

O estudo de avaliação visou os seguintes objectivos:

1. Avaliar a pertinência do modelo de organização e gestão e acompanhamento, nomeadamente face ao desenvolvimento das prioridades estratégicas do Programa, com especial relevo para as que decorrem do PDES 2007-2013.
2. Avaliar a adequação das modalidades de operacionalização adoptadas na óptica da prossecução das prioridades estratégicas do Programa, reflectidas nos respectivos Eixos Prioritários.
3. Avaliar os níveis de adequação entre o perfil de tipologias de intervenção dos Eixos Prioritários do Programa e o padrão de procura de apoios co-financiados; à luz das expectativas de concretização das prioridades estratégicas desses Eixos.
4. Compreender a forma como está a ser estimulada a concretização das prioridades estratégicas, objectivos e metas do Programa e identificar à luz dessa compreensão, eventuais desvios relevantes na execução dos respectivos Eixos Prioritários.

As questões de avaliação colocadas foram as seguintes:

<p>Questões de avaliação do modelo de governação, organização, gestão e acompanhamento</p>
<p>Q1: As mudanças institucionais, orgânicas e de modelo de gestão, adoptadas face ao anterior período de programação (associadas, por exemplo, à delegação de competências da Autoridade de Gestão nos Organismos Intermédios) revelam-se operacionais e propiciadoras de melhorias de eficácia e eficiência?</p>
<p>Q2: As soluções adoptadas para operacionalizar a gestão e desenvolvimento do Programa revelam-se adequadas às necessidades resultantes da concretização dos objectivos e das metas estabelecidos?</p>
<p>Q3: Os recursos accionados para a operacionalização do Programa são adequados e suficientes? Seria possível obter níveis de realização mais satisfatórios com os mesmos recursos?</p>
<p>Questões de avaliação relativas aos instrumentos de operacionalização</p>
<p>Q4: A regulamentação específica das tipologias de intervenção do Programa é adequada e eficaz face aos objectivos de desempenho previamente estabelecidos?</p>
<p>Q5: Os critérios de selecção adoptados para a apreciação e hierarquização das candidaturas têm permitido apoiar candidaturas pertinentes à luz das necessidades de cumprimento de objectivos e metas definidas?</p>

Q6: Os manuais de procedimentos para utilizadores e os formulários têm-se mostrado simples e com grau de exigência em consonância com a dimensão dos projectos? A informação recolhida a partir dos formulários é útil e suficiente para a análise das candidaturas apresentadas?

Q7: O modelo de lançamento do Programa tem-se revelado adequado face às exigências de dinâmica de execução das diversas tipologias de intervenção?

Questões de avaliação no domínio da dinâmica e qualidade da procura e da concretização das prioridades estratégicas

Q8: O perfil dos promotores de pedidos de co-financiamento elegíveis revela capacidades e adequação potenciais à concretização dos objectivos dos Eixos Prioritários do Programa?

Q9: As dinâmicas de procura dos promotores e a qualidade das candidaturas apresentadas para apoio nas diversas tipologias de intervenção, correspondem ao perfil esperado e às dimensões-chave incentivados pelos critérios de selecção dos Eixos Prioritários do Programa?

Q10: Os projectos aprovados revelam-se adequados face às orientações estratégicas relativas ao reforço da competitividade da economia regional?

Q11: ... às orientações estratégicas relativas ao reforço da integração e empregabilidade dos formandos?

Q12 ... à prioridade a atribuir a públicos com baixos níveis de escolaridade e qualificação profissional?

Q13: O perfil e dimensão dos projectos aprovados garantem a concretização das metas estabelecidas pelos Eixos Prioritários?

Metodologia

A metodologia utilizada no estudo de avaliação da operacionalização do PO Rumos resulta da aplicação combinada da teoria da programação (já anteriormente mencionada) e de um conjunto de métodos de recolha de informação cuja complementaridade foi devidamente explorada no desenvolvimento do estudo. Cada uma das questões de avaliação previamente definidas foi objecto de uma resposta que envolveu sempre a apresentação de uma síntese de resultados e o desenvolvimento dos mesmos, com indicação dos métodos e fontes de informação mobilizados para fundamentar os resultados obtidos.

Os métodos de recolha de informação envolveram a exploração de complementaridades entre: i) análise documental; ii) recurso ao potencial do sistema de informação; iii) realização de entrevistas estruturadas a um conjunto diversificado de stakeholders, com influência decisiva na concepção da teoria da programação; iv) estudos de caso; v) inquérito aos beneficiários.

As **entrevistas** envolveram as seguintes entidades: IDR, Instituto de Desenvolvimento Regional/ Gestor do Programa; IDR, Secretariado Técnico/ Sistema de Informação; DRQP, Direcção Regional da Qualificação Profissional; IEM, Instituto de Emprego da Madeira; CITMA, Centro de Ciência e Tecnologia da Madeira; J.Cardoso, Hotel Alto Lido; EPHTM, Escola Profissional de Hotelaria e Turismo da Madeira; PROINOV, Consultoria em Gestão, Formação e Multimédia, Lda; DTIM, Associação Regional para o Desenvolvimento das Tecnologias de Informação na Madeira; União das IPSS/ Madeira. Numa segunda fase, realizaram-se três entrevistas de aprofundamento: IDR, Secretariado Técnico do Rumos; DRQP, Direcção Regional da Qualificação Profissional; IEM, Instituto de Emprego da Madeira.

O **inquérito aos beneficiários** teve como destinatários os beneficiários de projectos aprovados e não aprovados do Eixo I até Setembro de 2009. O universo de inquirição cifra-se em 331 “unidades” aos quais estão associados 227 promotores e 837 projectos. O inquérito foi preenchido on-line, tendo sido disponibilizado a cada promotor um código de utilizador e uma palavra-passe por tipologia de intervenção onde possuía candidaturas ao Rumos. O período de aplicação decorreu entre de 18 de Novembro e 10 de Dezembro, tendo sido realizado um reforço no pedido de resposta a 26 Novembro, com o intuito de reforçar a taxa de resposta. Assim, a amostra conseguida constitui-se por 126 respostas, dadas por 99 promotores de projectos. Dado o fraco número de respostas em determinadas tipologias optou-se por um tratamento agregado de determinadas tipologias de intervenção. A taxa de resposta alcançada foi de 38%. Tendo em conta o universo e a taxa de resposta conseguida sinaliza-se uma margem de erro de 7,02% para uma margem de confiança de 95,5%. As conclusões retiradas são, assim, válidas para a amostra, mas a margem de erro existente para extrapolar as conclusões para o universo é demasiado alta.

Os **estudos de caso** (dois) foram realizados com o objectivo de recolher informação para apurar a compreensão de dois domínios centrais de incidência do Estudo de avaliação: i) a adequação das modalidades de operacionalização do Programa; ii) o contributo dos projectos aprovados para as prioridades estratégicas do Programa. A sua preparação e concretização envolveram o processamento de informação documental, a exploração da inquirição focada seja nas entidades beneficiárias dos projectos, seja na visão da rede de actores que intervém na programação e execução dos projectos. Os dois estudos realizados envolveram as tipologias de qualificação inicial (promotor Escola Profissional de Hotelaria da Madeira) e de adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida (promotor Proinov – Consultoria em Gestão, Formação e Multimédia, Lda).

Principais conclusões

1. A metodologia de suporte à avaliação do PO Rumos destacou a relevância da teoria da programação como instrumento de identificação de factores críticos da programação, tendo em vista os seus objectivos e o modelo de governação colocado em prática. O desenvolvimento desses factores críticos permitiu ainda, por grandes áreas (tipologias) de intervenção do PO, identificar as relações estabelecidas entre esses factores críticos e os mecanismos de operacionalização do PO, objecto da presente avaliação:

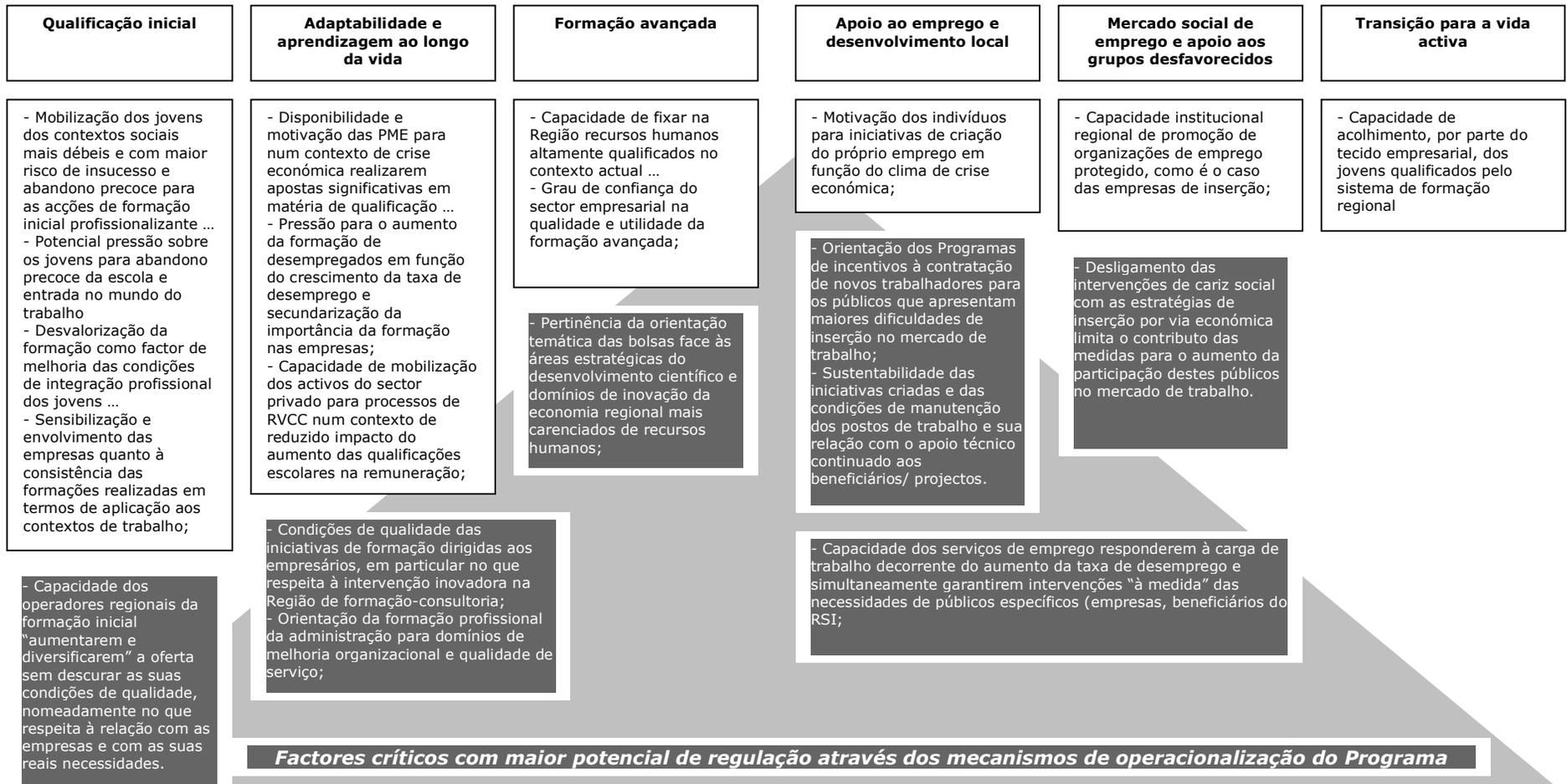
No âmbito da qualificação inicial, foi identificada como factor crítico a “capacidade dos operadores regionais de formação inicial aumentarem e diversificarem a oferta sem negligenciar as suas condições de qualidade, nomeadamente no que diz respeito à relação com as empresas e as suas reais necessidades de formação;

No que concerne à adaptabilidade e a aprendizagem ao longo da vida, foi sublinhado o factor crítico de operacionalização das iniciativas de formação dirigidas aos empresários, tendo em conta a intervenção inovadora na Região da formação-consultoria, e a orientação da formação profissional da administração pública para domínios de melhoria organizacional e qualidade de serviços, tendo em vista a valorização do papel da administração na transição da economia regional para o novo paradigma de competitividade e emprego;

No que respeita à formação avançada, foi considerado como factor crítico de operacionalização a necessidade de cuidar da pertinência da orientação temática das bolsas face às áreas estratégicas do desenvolvimento científico e domínios de inovação da economia regional mais carenciadas de recursos humanos;

Em matéria de apoio ao emprego e desenvolvimento local, identificaram-se como factores críticos de operacionalização: i) a orientação dos programas de incentivos à contratação de novos trabalhadores para públicos que apresentam maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho em situações normais e agravadas em tempos de crise; ii) a sustentabilidade das iniciativas criadas e das condições de manutenção dos postos de trabalho e a sua relação com o apoio técnico continuado aos beneficiários /projectos;

Teoria da programação do Rumos – factores críticos e sua relação com os instrumentos de operacionalização



Em termos do mercado social de emprego e apoio aos grupos desfavorecidos, foi identificado como factor crítico de operacionalização que o desligamento das intervenções de cariz social com as estratégias de inserção por via económica limita o contributo das medidas para o aumento da participação destes públicos no mercado de trabalho;

Em termos comuns às tipologias relacionadas com as políticas de emprego, a capacidade dos serviços públicos de emprego responderem à carga de trabalho induzida pelo aumento da taxa de desemprego e pela sua componente estrutural e simultaneamente garantirem intervenções “à medida” das necessidades de públicos específicos constitui também um relevante factor crítico de operacionalização.

2. Os factores críticos anteriormente assinalados devem ser tidos em conta na operacionalização de decisões de ajustamento do Programa a uma fase em que é necessário velar pela intensidade de execução dos níveis de compromisso já alcançados e por processos de acompanhamento de projectos.

3. O modo como os diversos mecanismos de operacionalização do Programa podem reforçar a integração de objectivos de regulação dos factores críticos enunciados na teoria da programação do Rumos apresentada no Relatório Inicial, constitui uma importante área de reflexão do Programa, que pode contar desde já com o contributo das recomendações gerais e específicas que resultam deste exercício de avaliação. Estes factores mais associados às condições de operacionalização estão relacionados fundamentalmente com as condições de qualidade e “engenharia” dos projectos nas fases de concepção, montagem e desenvolvimento. Assume-se, portanto, que os mecanismos de operacionalização podem ter um papel mais activo na indução de projectos qualitativamente mais consistentes, sabendo-se as dificuldades de intervir nesta área atendendo a que o sistema de actores envolvido é muito diferenciado quanto às motivações e competências que convoca para os projectos.

4. Relativamente ao quadro mais alargado dos factores críticos, o presente estudo de avaliação dificilmente podia acolher uma análise detalhada do seu nível de concretização e do modo como constituem, ou não, uma ameaça ao cumprimento dos objectivos do Programa, entendendo-se que o exercício constitui, fundamentalmente, um instrumento para promover o conhecimento do Programa e a compreensão das suas relações internas. Contudo, ao longo do trabalho de terreno recolheram-se indícios que confirmam a relevância de aspectos enunciados na teoria da programação, nomeadamente (i) as dificuldades de mobilização dos jovens dos contextos sociais mais débeis para os cursos profissionalizantes e as situações de abandono precoce para entrada no mercado de

trabalho, (ii) a facilidade de acesso dos diplomados dos cursos de qualificação profissional ao mercado de trabalho, designadamente na área da hotelaria e turismo, mas com fracas condições de vínculo e remuneração o que evidencia a reduzida valorização do investimento em formação e (iii) a escassa motivação das PME para realizar apostas significativas em matéria de qualificação com impacto na disponibilidade para libertar os activos para frequentarem acções de formação.

5. Do ponto de vista global, o PO Rumos apresenta face a períodos de programação anteriores alterações de modelo de governação que são coerentes com o papel reservado às intervenções FSE na transição para um novo paradigma de desenvolvimento na RAM, traduzido no novo estatuto de política regional atribuído à RAM no período 2007-2013. Essa transição para um novo regime de competitividade e emprego tem, porém, de ser equacionada à luz do impacto que a crise internacional provocou na Região, sobretudo no sector que é responsável pela sua internacionalização – o turismo. Neste contexto, recomenda-se que a dimensão estratégica de suporte à programação (decorrente não só do PNEDES, mas também do PRE e do PRIO) seja reavaliada face aos efeitos da crise internacional e que a intervenção FSE seja recontextualizada, tendo em vista o reforço do seu contributo para a concretização do novo estádio de desenvolvimento na RAM. Essa matéria deve ser objecto de focagem na avaliação intercalar do PO.

6. A opção assumida pelo modelo de governação do PO Rumos de atribuição à DRQP e ao IEM dos estatutos, respectivamente, de organismo intermédio e de OREPP constitui uma oportunidade de aumentar a eficácia do modelo, sobretudo no contexto em que o papel do IDR enquanto elemento fundamental de integração da intervenção dos Fundos Estruturais na Região assegura à gestão do Programa uma adequada articulação com a coordenação política. No entanto, considera-se que o período inicial de implementação do Programa não permitiu aproveitar integralmente as competências específicas reunidas por estas entidades, o que poderá ser devidamente potencializado na fase seguinte do Programa.

7. O processo de monitorização estratégica que a gestão do PO implementou com recurso a um serviço de assessoria externa à Estrutura de Apoio Técnico mas com ela articulada constitui uma boa prática de acompanhamento da programação. Este processo completa a existência no modelo de governação do Programa de momentos potenciadores de reflexão estratégica alargada sobre a gestão e execução do Programa, e da sua integração/contextualização face ao QREN. Essa boa prática tenderá a ser consolidada sobretudo se passar a incluir mais robustamente a análise dos ritmos de execução física da programação aprovada e a dinâmica de execução do eixo prioritário II.

Do mesmo modo, a tão rápida quanto possível entrada em funcionamento junto das EAT, do Sistema de Business Intelligence Data Mart, designado por “Conhecer FSE”, permitirá dotar a gestão de mais um relevante instrumento de acompanhamento da programação, com óbvia complementaridade face ao processo de monitorização estratégica.

8. Na fase actual de construção do sistema de informação constata-se limitações ao nível da cobertura e actualidade dos dados de execução, financeira e física, relativos às operações aprovadas no âmbito das tipologias da competência do IEM-OREPP. Perspectiva-se que estas limitações sejam superadas a curto prazo, em função da plena operacionalização da intervenção do IEM enquanto OREPP e da disponibilização no SIIFSE das componentes sobre a execução das políticas activas de emprego. A concretização destas melhorias, juntamente com a operacionalização do módulo “Conhecer FSE”, permitirá valorizar o potencial do SIIFSE como instrumento de suporte à gestão.

9. Num contexto em que as EAT de suporte à gestão se encontram bem dimensionadas do ponto de vista técnico e humano, recomenda-se que a gestão de recursos humanos seja orientada para uma dinâmica mais efectiva de apoio à intensificação dos níveis de execução do programa, com focagem de tempos na realização de verificações no local. Essa prioridade é também importante no caso da EAT do IEM-OREPP, que enfrenta o desafio de exercício em pleno de todas as funções associadas ao seu estatuto e que não beneficia enquanto OREPP da assistência técnica do PO.

10. De acordo com a inquirição realizada a promotores no âmbito do EP1, existem margens de progresso para um acompanhamento mais eficaz por parte das EAT (cerca de 28% dos inquiridos refere o acompanhamento administrativo/financeiro e cerca de 25% o acompanhamento técnico, dos conteúdos e dos processos, como domínios de intervenção prioritários para melhorar a operacionalização do Programa); a melhoria da capacidade de resposta a promotores e a focagem nos domínios do apoio a uma mais intensa execução constituem assim prioridades de focagem de intervenção que podem revelar-se de largo alcance em matéria de operacionalização do PO.

11. Nesta mesma linha de orientações, é necessário que as acções de acompanhamento se tornem mais efectivas em termos de sugestão de melhorias nos projectos, reduzindo o peso relativo do seu conteúdo reactivo e administrativo. A promoção de reuniões colectivas com os promotores de projectos promovidas pela AG com o intuito de promover a partilha de experiências poderá revelar-se uma boa prática com contributo assinalável para uma maior eficácia na execução dos projectos.

12. A base regulamentar de suporte à operacionalização é reconhecida como muito clara ou clara pela generalidade dos promotores inquiridos e deve ser avaliada em estreita ligação com a intervenção da DRQP, do CITMA e do IEM no processamento e análise de candidaturas aos eixos prioritários I e II. A actuação destas entidades é fundamental do ponto de vista da sua acção junto dos promotores e/ou beneficiários prestando informação e esclarecimentos relativos aos procedimentos de operacionalização, por via de contactos mais personalizados ou pela produção de documentação complementar (por exemplo, manuais). Mesmo neste contexto e tendo em vista uma maior focagem da intervenção destas entidades, o Regulamento do Programa Rumos pode ser melhorado de modo a contornar as seguintes limitações: (i) não refere nem distingue acções-tipo dentro de cada tipologia de intervenção, (ii) não integra informação relativa às despesas elegíveis para cada tipologia de intervenção e (iii) não apresenta todos os critérios de avaliação das candidaturas nem refere que poderão existir critérios adicionais.

13. Existem margens de progresso para que os critérios de selecção utilizados na apreciação de projectos possam contribuir mais eficazmente para que as operações seleccionadas contribuam mais decisivamente para os objectivos estratégicos e metas definidas. Embora se compreenda a premência dos apoios no âmbito da política de emprego (EP II), é neste eixo que se verifica que a utilização dos critérios de selecção poderia ser mais consequente, designadamente em termos da avaliação da intensidade do contributo para o cumprimento de objectivos e metas e de alguns domínios considerados relevantes em particular para a última vertente de intervenção do Rumos que possibilitem a valorização de projectos integrados (ex. de domínios: parcerias, complementaridade, ...).

14. A centralidade que nos critérios de selecção utilizados apresenta a ligação do projecto com as necessidades sócio-económicas da RAM constitui uma boa prática, sobretudo no contexto em que a EAT utiliza normalmente referenciais de avaliação suportados em diagnósticos de necessidades, com aferição da intensidade de relação. Neste domínio é de valorizar a importância que é dada aos diagnósticos mais especializados elaborados por entidades acreditadas, embora se sugira um esforço de clarificação dos seus requisitos de qualidade.

15. A existência de evidências claras para a aplicação dos critérios de selecção constitui uma fonte relevante de melhoria do impacto que os critérios podem ter na indução de projectos com melhor qualidade de resposta aos objectivos de articulação com as necessidades sócio-económicas da Região.

16. Em matéria de manuais de procedimentos, a avaliação regista que eles funcionam mais como instrumentos de suporte à elaboração e operacionalização de candidaturas do que como instrumentos orientadores da prossecução das prioridades estratégicas, campo em que existe margem de manobra para os tornar mais efectivos. Num quadro geral de grande aceitação dos manuais de procedimentos, a inquirição realizada aos promotores do Eixo 1 permite mesmo assim identificar que aproximadamente 1/5 considera-os pouco claros e 12% considera que de alguma forma não facilitaram a preparação da candidatura. Esta conclusão sugere existirem margens de progresso na sua apresentação, mesmo do ponto de vista do apoio à elaboração e operacionalização de candidaturas.

17. Em matéria de formulários, eles oferecem boas perspectivas de aplicação de critérios de selecção, sendo observáveis melhorias introduzidas em resposta a insuficiências pontuais detectadas (por exemplo, ajustamentos a projectos de e-learning). A principal margem de progresso existente situa-se ao nível do contributo dos formulários para a construção de indicadores de resultado.

18. Em matéria de estratégia e condições de lançamento do Programa, o grau observado de conhecimento da generalidade dos instrumentos de intervenção por ele co-financiados sugere que a divulgação transversal do PO Rumos tem sido eficaz, mesmo que seja praticamente impossível avaliar em que termos essa divulgação se repercutiu em níveis acrescidos de procura. Onde a estratégia de comunicação tem revelado mais dificuldades respeita à focagem de públicos específicos (por exemplo, a inexistência de segmentação por tipologias de intervenção), sendo esta estratégia de afinamento comunicacional mais necessária à fase seguinte da implementação do PO, dado o nível global de compromisso já atingido. Do mesmo modo, existe margem de manobra para que, em sede de avisos de abertura de candidaturas, seja possível orientá-los em função de objectivos de prioridades de procura a satisfazer, na linha do que por exemplo tem constituído a prática do CITMA. Tendo em conta a reduzida informação recolhida para efeitos de avaliação, recomenda-se o desenvolvimento por parte da gestão de processos de avaliação do impacto que as acções de divulgação, informação e publicidade tiveram junto da população em geral.

19. No que respeita ao contributo do perfil dos promotores para a concretização dos objectivos dos Eixos Prioritários do Programa, observa-se (com remissão ao caso do Eixo I) uma significativa dispersão de beneficiários, reflectindo entre outros aspectos alterações regulamentares e de contexto (a presença das escolas regulares e das empresas de formação do Continente ilustram essa alteração). O baixo nível de

especialização registado coexiste com um panorama de baixa qualidade média de candidaturas, de que o indicador objectivo mais consistente é a baixa pontuação média obtida. Esta informação objectiva é completada com a avaliação qualitativa da gestão que identifica existirem limitações em matéria de diagnóstico e de avaliação. As entrevistas realizadas junto de beneficiários confirmam a necessidade de integração de novos requisitos associados a garantias de qualidade do processo formativo, nomeadamente através da integração de informação relativa aos resultados e impactos da formação realizada. Daqui resulta uma recomendação de largo alcance e que consiste na criação de dispositivos de acompanhamento que complementem a apreciação de candidaturas, orientados para a promoção de melhorias de qualidade média das operações já aprovadas em vias de execução e de novas aprovações.

20. Face aos resultados obtidos, o PO Rumos não enfrenta nenhum problema substancial de procura. A questão está em reforçar o contributo potencial do Programa para a concretização dos já mencionados objectivos estratégicos por via da garantia de que o PO aprova operações com qualidade acrescida face à prática corrente e estabelecida. A fundamentação de propostas, o diagnóstico de necessidades e a criação de dispositivos de avaliação constituem prioridades fundamentais a assegurar, seja por via de comunicação especificamente orientada para estes objectivos, seja através de períodos de abertura que possibilitem essas exigências, seja ainda pelo reforço de critérios de selecção que estimulem os promotores a cumprir essas exigências. Esta observação tem ainda em conta a análise do diferencial entre as candidaturas admitidas e candidaturas aprovadas (Eixo I), que revela que cerca de metade das candidaturas foram rejeitadas e o facto da alteração observada no mercado de formação regional com crescente participação de empresas de formação do Continente.

21. A questão enunciada é relevante sobretudo porque a percepção dos problemas de qualidade da formação por parte da gestão não tem correspondência rigorosa nos resultados do inquérito aos beneficiários. Apenas 25.4% dos inquiridos referem o acompanhamento técnico dos projectos por parte da gestão como uma área de melhoria do Programa, o que significa que a maior parte dos beneficiários não sentem necessidade de apoio técnico ou não valorizam este aspecto como área de intervenção por parte da gestão. Pelo contrário, os testemunhos dos estudos de caso e das entrevistas a beneficiários apresentam esta área como uma prioridade do Programa, o que é curioso dado tratar-se de beneficiários que, em princípio, asseguram intervenções qualitativamente diferenciadas. As implicações daqui resultantes apontam no mesmo sentido de recomendações: melhorar dispositivos de acompanhamento e de lançamento

de candidaturas de modo a promover níveis qualitativos mais elevados de operações de formação.

22. O contributo do PO Rumos para a concretização de orientações estratégicas da programação centradas no reforço da competitividade regional, reforço da integração e empregabilidade de formandos e do público-alvo dos baixos níveis de escolaridade e qualificação profissional continua a ser largamente tributário da qualidade das operações em execução. A transversalidade que na programação apresenta o tema da empregabilidade, a centralidade do programa de estágios (pelas condições de melhoria de acesso ao mercado de trabalho e pelo elevado número de beneficiários envolvidos) e das intervenções dirigidas aos desempregados (formação, RVCC e programas ocupacionais) permitem concluir que é sobretudo no domínio da orientação estratégica sobre empregabilidade que podem antever-se os resultados mais promissores. A reduzida informação disponível sobre os públicos menos escolarizados (com excepção de algumas tipologias do Eixo II) impossibilita uma resposta quanto a esta orientação. Já no que respeita à competitividade, o impacto mais elevado será tributário da qualidade das intervenções de formação-acção junto das empresas.

23. As limitações do contributo da programação para os objectivos da competitividade regional prendem-se sobretudo com a inexistência de laços rigorosos a apresentar pelas candidaturas entre os processos de formação e processos organizacionais ou de investimento que apresentem impactos relevantes no patamar de produtividade das empresas. Esta questão é tributária da ponderação do retorno do investimento em formação, não existindo na programação projectos - piloto que apontem neste sentido. A existência desses projectos-piloto é fundamental para induzir procura de co-financiamento para esse tipo de projectos. Sem esses instrumentos, é praticamente impossível a apreciação de candidaturas poder validar o preenchimento afirmativo de critérios que apontem para o impacto da formação na competitividade.

24. Tendo em consideração o nível de aprovação/ compromisso das diferentes tipologias não se antecipam problemas significativos no cumprimento das metas definidas. Embora algumas tipologias apresentem um importante diferencial entre a aprovação e execução, em geral não foram identificadas questões que coloquem em causa o cumprimento das principais metas definidas pelo Programa. Os desafios de curto e médio prazo são de ordem bem diversa. Um desafio importante é a conciliação entre a dotação financeira e as dinâmicas e expectativas da procura, nomeadamente ao nível da formação de activos e das tipologias relacionadas com o combate ao desemprego que se revestem actualmente de uma centralidade crescente. Em síntese, responder ao elevado

compromisso já assumido e, simultaneamente, acolher novas necessidades e assegurar uma intervenção contínua na área do combate ao desemprego, sem descurar as questões da qualidade das operações, são importantes desafios para os órgãos de gestão do Programa.

Recomendações

Na secção anterior foi enunciado um conjunto alargado de orientações, que consubstanciam recomendações de carácter geral que percorrem os grandes domínios de avaliação. Neste ponto, procede-se à apresentação de outras pistas para as recomendações, que aprofundam e complementam o exercício anterior.

Recomendações específicas

I. Em torno do modelo de governação, organização, gestão e acompanhamento

1. Reforçar o envolvimento na gestão do Programa das entidades com competências delegadas, no sentido de potenciar a sua experiência e competências específicas quer na gestão do FSE quer na operacionalização das políticas públicas de educação e formação e de emprego;
2. Fomentar a monitorização estratégica da implementação e execução do Programa através da integração da componente física da execução, da dinamização em geral desta função, do maior envolvimento dos órgãos de governação na discussão de aspectos críticos ao alcance do resultados previstos, nomeadamente das entidades com competências delegadas e sobretudo do IEM. Uma vez que o sistema operacional (SIIFSE) não permite a integração e posterior utilização de toda a informação pertinente resultante da actividade do IEM e que a metodologia aplicada no âmbito quer da monitorização estratégica semestral quer da avaliação da estratégia de comunicação não consideraram ou consideraram com menor ênfase o EP II e os resultados alcançados, considera-se essencial fomentar o envolvimento do IEM nas actividades de gestão transversal do Programa.
3. Promover a rápida integração no SIIFSE da informação relativa à execução das operações geridas pelo IEM-OREPP, no sentido de potenciar um maior conhecimento da execução efectiva do Programa e de possibilitar o exercício de monitorização estratégica mais abrangente e equilibrado ao nível dos Eixos Prioritários.

4. Operacionalizar a utilização generalizada do Sistema “Conhecer FSE” entre as equipas técnicas associadas à gestão do Programa, de forma a facilitar e a dinamizar a utilização e acompanhamento dos dados de execução e dos resultados, apurados segundo a tipologia e ritmo das necessidades das equipas de gestão.
5. Assegurar a continuidade do processo de optimização do funcionamento do SIIFSE, de forma a torná-lo menos complexo e consumidor de tempo dos seus utilizadores.
6. Reavaliar a situação do acesso à Assistência Técnica do Programa por parte do IEM-OREPP. Não se tendo encontrado nenhum impedimento regulamentar ao acesso de um gestor OREPP às verbas libertadas pela AT, considera-se que este apoio ao exercício das actividades delegadas poderá facilitar e promover uma maior e mais eficaz intervenção do IEM em contexto de desemprego crescente.
7. Reforçar a função de acompanhamento pós aprovação, sobretudo o acompanhamento técnico (conteúdos e processos), no sentido da monitorização e avaliação dos resultados alcançados.

II. No âmbito do quadro de indicadores

8. Estabilizar o uso diferenciado de indicadores de suporte ao acompanhamento e avaliação contínua do PO e de suporte à avaliação num período alargado, consolidando a sua especialização.
9. Conceber e operacionalizar um projecto de revisão do quadro de indicadores em função do seu uso específico (acompanhamento e avaliação contínua ou monitorização em período alargado) e tendo em consideração os seguintes aspectos: a abrangência dos indicadores face à hierarquia de objectivos, o tipo de ventilação, a relação com o princípio de exequibilidade e uma eventual decisão de privilegiar indicadores tendo em vista a avaliação (i) de opções estratégicas do PO (formação inicial dos jovens, combate ao desemprego, qualificação dos activos da administração?) (ii) de aspectos inovadores (formação - acção, RVCC?) ou (iii) da repartição da afectação financeira.

III. No domínio dos instrumentos de operacionalização

10. Proceder à revisão do Regulamento do Programa Rumos com introdução de outros conteúdos, nomeadamente: acções - tipo dentro de cada tipologia de intervenção;

elementos de caracterização adicionais da tipologia de intervenção tendentes a uma formatação de projectos candidatos.

11. Assumir uma postura mais dinâmica de actualização das orientações de procedimentos de candidatura, tendo em conta aspectos identificados como menos claros pela EAT a partir dos contactos realizados pelos promotores. Este exercício não tem necessariamente de estar associado a uma actualização dos regulamentos, podendo dar origem a referências nos avisos de abertura de concurso ou a orientações autónomas.
12. Eliminar a repetição entre os critérios de selecção strictus sensus e os critérios de selecção da grelha geral de apreciação dos projectos e entre domínios de apreciação transversais (por exemplo, inovação) e específicos (por exemplo metodologias). Após este exercício recomenda-se a revisão da pontuação relativa dos critérios de modo a dar maior relevância aos aspectos centrais associados à qualidade do processo (conteúdos e metodologias).
13. Explicitar nos documentos oficiais a forma de aplicação de cada um dos critérios e clarificar o instrumento de referência utilizado na apreciação e pontuação, evitando que o formulário de candidatura seja o primeiro momento de tomada de conhecimento de alguns destes aspectos.
14. Dotar os formulários de candidatura e integrar nos critérios de selecção dispositivos de recolha de indicadores de apoio à estimativa quantificada dos resultados produzidos pelos projectos.
15. Orientar a comunicação e informação sobre o Programa no sentido de dar sequência às recomendações da monitorização do Plano Estratégico de Comunicação.
16. Reforçar a inserção nos avisos de abertura de período de candidatura de especificações orientadas para o objectivo de estabelecimento de prioridades nas candidaturas apresentadas, em função dos objectivos definidos pelo Programa.
17. Ponderar a revisão dos campos do formulário SIIFSE relativos ao acompanhamento e avaliação de modo a reforçar a sua utilidade como instrumento de apoio à análise das candidaturas, conforme é explicitado no *Anexo de Apoio às Recomendações*.

IV. Em torno da dinâmica da procura e da qualidade dos projectos

18. Ampliar as acções de acompanhamento ao nível das componentes técnicas específicas dos projectos, para além das administrativas e processuais, durante o desenvolvimento dos projectos e/ ou através de verificações pós-execução. A incidência nas diversas tipologias deste tipo de acompanhamento pode ser definida em função de critérios relacionados, nomeadamente, com a importância da dotação financeira, centralidade face aos objectivos do Programa, carácter inovador da intervenção e dificuldades percebidas pela gestão em função da qualidade das candidaturas.
19. Promover iniciativas que premeiem e valorizem socialmente os melhores projectos através de uma distinção particular que pode passar pela instituição de uma forma de prémio para as melhores práticas, por exemplo, diferenciar os projectos no site do Rumos. Com o recurso a peritos independentes, este tipo de iniciativa, que pode ser lançada num base experimental, pode contribuir para a diferenciação do mercado, divulgação de boas práticas e estímulo ao incremento da qualidade dos projectos.
20. Estimular a organização na Região de eventos (seminários, *workshops*, formação) orientados para a promoção das competências dos recursos internos à Região em domínios cruciais da qualidade dos projectos de formação e de inserção socioprofissional (“engenharia” de projectos de formação, diagnóstico de problemas/necessidades, avaliação da formação, formação como instrumento de apoio à inserção social de públicos desfavorecidos...).

Uma nota final sobre a operacionalização das recomendações

O estudo de avaliação considera que a operacionalização do quadro alargado de recomendações anteriormente formulado coloca à Autoridade de Gestão novos desafios, em particular a necessidade de estabelecer prioridades de resposta e a capacidade de mobilizar recursos compatíveis com novas áreas de intervenção.

Deve sublinhar-se que a concretização de algumas das recomendações enunciadas não depende exclusivamente da AG, antes exigindo uma forte articulação com as entidades reguladoras da intervenção do FSE na medida em que são comuns a praticamente todas as intervenções que envolvem este Fundo. De qualquer modo, a resposta coerente ao quadro de recomendações exige a concepção de um plano de acção que envolva a identificação dos meios necessários e a definição dos tempos de concretização das

mesmas. O processo de avaliação intercalar do PO Rumos constituirá o momento certo para delinear esse plano de ajustamento global, devendo por isso constituir uma prioridade.

A nível interno das estruturas da AG, a presente avaliação concluiu que o PO não apresenta problemas sensíveis em matéria de recursos humanos, apresentando neste momento uma estrutura técnica conforme às exigências de funcionamento. Algumas das recomendações formuladas, pelas implicações e exigências que determinam em termos de meios técnicos e humanos, podem alterar decisivamente a conformidade agora reconhecida. As equipas de trabalho da DRQP e do IEM serão obviamente pressionadas para fazer face a algumas das alterações propostas, sobretudo pela necessidade de organização de núcleos de trabalho para concretizar alguns planos de amostragem de operações.

A mobilização de recursos externos e o apoio do eixo de Assistência Técnica podem constituir soluções minimizadoras desta pressão. A contratação de equipas externas e a mobilização de peritos para determinados serviços, como, por exemplo, as verificações no terreno, as análises de mérito e a realização de estudos, pareceres ou outro tipo de referenciais de apoio podem libertar a equipa técnica para outras tarefas e, simultaneamente, ajudar a consolidar competências internas. Por isso se recomenda a elaboração de um plano global de acção de relançamento do suporte técnico do PO.

I. Introdução

O presente documento corresponde ao Relatório Final do Estudo da Avaliação da Operacionalização do Programa Rumos, desenvolvido durante a quarta e última fase de trabalho que foi dedicada à consolidação do resultado final do Estudo, em particular as conclusões e as recomendações, e à produção do sumário executivo.

QUADRO 1. Síntese das fases e metodologia do Estudo

Fases	Produtos	Instrumentos
1. ^a Fase – Contextualização do objecto de avaliação e estabilização do quadro metodológico	Relatório Inicial	Análise documental Exploração sistema de informação Reunião de trabalho com Autoridade de Gestão
2. ^a Fase – Desenvolvimento do Estudo	Relatório Intermédio	Análise documental Exploração do sistema de informação Entrevistas exploratórias (equipa de gestão, equipa técnica e conjunto limitado de outros agentes) Entrevistas aprofundadas (equipa de gestão e à equipa técnica) Questionário aos beneficiários
3. ^a Fase – Resultados Preliminares do Estudo	Relatório de Avaliação – Preliminar	Análise documental Exploração do sistema de informação Entrevistas aprofundadas (equipa de gestão e à equipa técnica) Estudos de caso
4. ^a Fase – Conclusão do Estudo	Relatório de Avaliação – Final Sumário Executivo	Análise documental Exploração do sistema de informação

A organização do relatório respeita a estrutura definida no Caderno de Encargos, por isso contempla, para além deste, os seguintes capítulos:

- o capítulo II apresenta o objecto de avaliação – Programa Rumos;
- o capítulo III é dedicado à apresentação sumária dos objectivos e questões-chave da avaliação;
- o capítulo IV apresenta a metodologia accionada ao longo das diversas fases do Estudo;

- no capítulo V são apresentados os resultados do Estudo, através da resposta às questões de avaliação;
- o capítulo VI é dedicado à apresentação da síntese conclusiva;
- finalmente, no capítulo VII procede-se à apresentação das recomendações específicas.

De modo a cumprir os requisitos definidos para a estrutura do relatório foram integrados conteúdos que retomam relatórios anteriores, nomeadamente a apresentação sumária do objecto, objectivos e questões de avaliação e aspectos centrais da metodologia. A abordagem aos resultados da avaliação (capítulo V) é organizada através da apresentação por questão de avaliação de uma síntese inicial a que se segue um desenvolvimento, procurando-se deste modo evidenciar os resultados centrais da avaliação. No sentido de favorecer a operacionalidade do relatório optou-se por apresentar um documento autónomo que integra elementos complementares que servem de apoio à fundamentação e desenvolvimento dos diversos capítulos. Este anexo está dividido em três partes: Anexo metodológico, Anexo de fundamentação das questões de avaliação e Anexo de apoio às recomendações.

II. Apresentação do objecto de avaliação

A descrição do objecto de avaliação é realizada através da recuperação do ponto relativo à Teoria da Programação do Programa Rumos, apresentado no Relatório Inicial. A abordagem através do modelo de análise da “Teoria da Programação” constitui uma via de aprofundamento do conhecimento do Programa Rumos, que contempla a análise das suas condições de funcionamento expressas nas relações que a Programação antecipa entre os domínios/ tipologias de intervenção e os resultados que se espera que a realização de projectos no âmbito das mesmas produza, dado o contexto de partida aos mais diversos níveis. Nesta abordagem considera-se que a clarificação do entendimento dos mecanismos de causalidade entre tipologias de intervenção e os resultados esperados, bem como a identificação dos principais pressupostos e factores críticos com potencial impacto no alcance desses resultados constituem importantes dimensões de análise do Programa.

O Programa Rumos assume a prossecução da prioridade estratégica “Potencial Humano e Coesão Social” do Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PDES) da Região Autónoma da Madeira 2007-2013, cuja importante intervenção nas áreas da educação, da formação, do emprego e do desenvolvimento social é assumida como indispensável para a concretização do desígnio estratégico de nível superior assumido pela Região no referido Plano – “Manter ritmos elevados e sustentados de crescimento da economia e do emprego, assegurando a protecção do ambiente, a coesão social e o desenvolvimento territorial”. Concebido com base num conjunto alargado de orientações estratégicas e de instrumentos de nível comunitário, nacional e regional, o Programa define cinco objectivos estratégicos, nas áreas da qualificação, das competências de base tecnológica, da criação de emprego, da eficácia da governação e da coesão social.

Objectivos estratégicos do Programa Rumos:

- Garantir o aumento significativo dos níveis educativos e formativos da população da Região Autónoma da Madeira;
- Elevar as competências regionais correspondentes à formação de base tecnológica e profissionalizante;
- Criar emprego em articulação pro-activa com o fomento da iniciativa empresarial e a inserção profissional;

- Aumentar a coesão social;
- Melhorar a eficácia da governação regional nos domínios da educação, da formação, do emprego e da coesão social.

Estes objectivos estratégicos foram definidos em função das dimensões-problema do vector "Potencial humano e coesão social" que foram identificadas na fase preparatória do actual período de Programação:

- insucesso e abandono escolar;
- baixas qualificações da população activa e reduzida procura de formação;
- tendência de crescimento do desemprego;
- dificuldade de absorção das qualificações produzidas pelo sistema regional, por parte das empresas;
- florescimento das situações de risco e marginalidade social.

Em termos operacionais, o quadro da intervenção do Programa assenta em dois eixos prioritários, o Eixo I: Educação e Formação e o Eixo II: Emprego e Coesão Social, a que acresce um terceiro relativo à assistência técnica à gestão do Programa. Estes eixos incluem um conjunto distinto de domínios de intervenção que se apresenta no quadro seguinte, discriminando as suas principais articulações com os objectivos estratégicos do Programa.

Quadro 2. Articulação entre os domínios de intervenção e os objectivos estratégicos do Programa Rumos

Objectivos Estratégicos		Garantir o aumento significativo dos níveis educativos e formativos da população da R. A. Madeira	Elevar as competências regionais correspondentes à formação de base tecnológica e profissionalizante	Criar emprego em articulação pró-activa com o fomento da iniciativa empresarial e a inserção profissional	Aumentar a coesão social	Melhorar a eficácia da governação regional nos domínios da educação, da formação, do emprego e da coesão social
Eixos/ Domínios de intervenção						
Eixo I - Educação e Formação	Qualificação Inicial					
	Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida					
	Formação Avançada					
Eixo II - Emprego e Coesão Social	Transição para a Vida Activa					
	Apoio ao Emprego e Desenvolvimento Local					
	Mercado Social de Emprego e Apoio aos Grupos Desfavorecidos face ao mercado de trabalho					

Apesar da diversidade dos domínios de intervenção contemplados no Programa, a análise da dotação financeira revela uma clara aposta no Eixo I – Educação e Formação (que corresponde a 73% do total da dotação do Programa – 116.625.000 euros), em particular no que respeita à formação inicial de jovens. Deste modo, as prioridades ao nível do combate ao insucesso e à saída escolar precoce, do aumento dos níveis de qualificação escolar e profissional dos jovens e da diversificação das ofertas de vias profissionalizantes, assumem um importante protagonismo no âmbito do Programa que elege os jovens como o seu beneficiário principal.

Esta aposta dá seguimento à estratégia do anterior período de Programação que também assumiu a qualificação inicial como uma das suas dimensões prioritárias. A relação entre os dois períodos de Programação está explícita na avaliação ex-ante quando refere que existe uma certa “continuidade enriquecida” entre a Medida FSE do POPRAM 2000-2006 e o Programa Rumos. Porém, esta constatação não deve ocultar as dimensões de inovação do Programa ao nível das novas tipologias de projecto e da introdução de ajustamentos em tipologias contempladas no período de programação anterior. A figura seguinte apresenta as novas tipologias de projecto, enquanto que a análise dos ajustamentos às tipologias pré-existentes será realizada na fase seguinte da avaliação.

Quadro 3. Novas tipologias de projecto do Programa Rumos

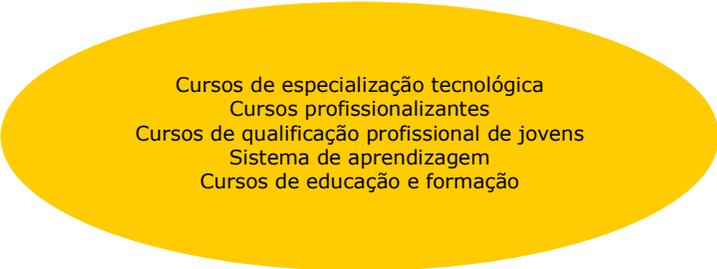
	Formação-consultoria	Projectos de investigação	Reconhecimento, Validação e Certificação e Competências
Foco da intervenção	<ul style="list-style-type: none"> - modernização das empresas - função de gestão - qualificação dos empresários e dos quadros dirigentes 	<ul style="list-style-type: none"> - inovação de processos e produtos - relação universidade/empresas 	<ul style="list-style-type: none"> - qualificação dos adultos - aprendizagem ao longo da vida
Beneficiários	<ul style="list-style-type: none"> - pequenas e muito pequenas empresas - empresários e dirigentes - colaboradores das empresas 	<ul style="list-style-type: none"> - tecido empresarial - universidade/ unidades de investigação 	<ul style="list-style-type: none"> - adultos com baixas qualificações

Vejamos como é que os eixos estruturantes do Programa se organizam, qual é a tipologia de projectos e quais são os aspectos críticos da sua teoria da Programação que podem influenciar o alcance dos resultados esperados e a prossecução dos objectivos estratégicos.

O Eixo Prioritário I – Educação e Formação integra para além da referida formação inicial todas as intervenções em matéria de educação e formação abrangendo, por isso, beneficiários tão distintos como os jovens em risco de insucesso ou abandono escolar, os doutorados e os funcionários da administração pública.

Ao nível da qualificação inicial, o Programa contempla, para além da Educação especial e reabilitação, diversas modalidades de formação de jovens, regra geral de dupla qualificação de nível II, III e IV, que embora correspondam a tipologias e beneficiários diferentes são semelhantes em termos dos objectivos e público-alvo. Essas modalidades são as seguintes:

FIGURA 1. Tipologias de projecto do domínio de intervenção: Qualificação Inicial



Cursos de especialização tecnológica
Cursos profissionalizantes
Cursos de qualificação profissional de jovens
Sistema de aprendizagem
Cursos de educação e formação

A relação entre o forte investimento em matéria de educação e formação profissional de jovens e as expectativas de retorno deste investimento ao nível do emprego e das empresas constitui um dos aspectos críticos mais importantes da programação ao nível da cadeia de impactes. Atendendo às dinâmicas recentes da procura da oferta de formação profissionalizante para jovens, não são expectáveis dificuldades de concretização dos indicadores de realização física relativos ao número de jovens com certificação escolar e profissional, mas não é um dado adquirido que estas qualificações tenham peso significativo na inserção dos jovens no mercado de trabalho e sobretudo nas condições dessa inserção, nomeadamente ao nível remuneratório. Na perspectiva do mercado de trabalho a adesão dos empresários constitui um factor crítico da valorização dos resultados da aposta central do Programa na formação inicial dos jovens, mas é necessário também considerar as características específicas desta oferta de formação. De facto, dada a complexidade da problemática de objectivos, destinatários, motivações e contextos de realização, nem sempre é possível assegurar qualificações com níveis de qualidade compatíveis com as exigências do mercado de trabalho.

Neste quadro, considera-se que os factores críticos que podem afectar o alcance dos objectivos e metas definidas para este domínio de intervenção são os seguintes:

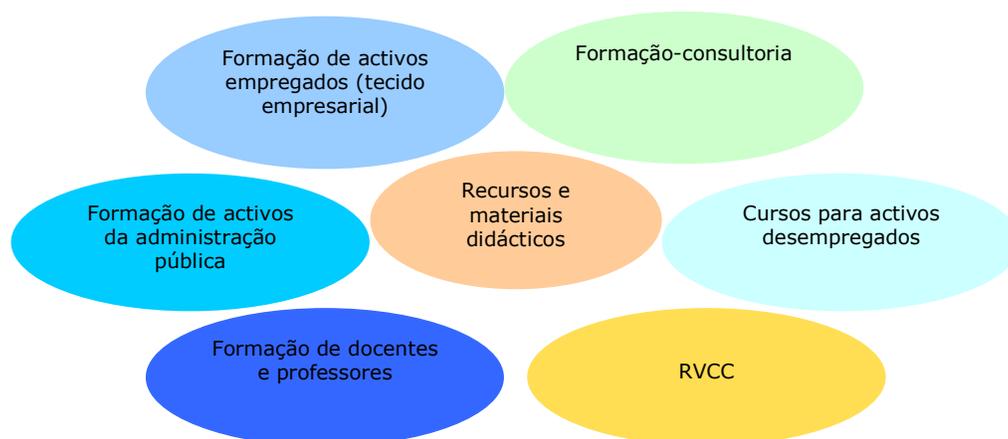
- Capacidade de mobilização dos jovens dos contextos sociais mais débeis e com maior risco de insucesso e abandono precoce para as acções de formação inicial

profissionalizante, em função da insuficiente evolução dos níveis de valorização da escola por parte das famílias;

- Potencial pressão sobre os jovens para abandono precoce da escola e entrada no mundo do trabalho relacionada com a evolução crescente do desemprego e seu impacto na situação económica das famílias;
- Desvalorização da formação como factor de melhoria das condições de integração profissional dos jovens, em função das dificuldades de integração profissional dos diplomados pelo sistema regional de formação inicial;
- Sensibilização e envolvimento das empresas quanto à consistência das formações realizadas em termos de aplicação aos contextos de trabalho;
- Capacidade dos operadores regionais da formação inicial “aumentarem e diversificarem” a oferta sem descuidar as suas condições de qualidade, nomeadamente no que respeita à relação com as empresas e com as suas reais necessidades.

No que respeita ao domínio “Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida”, a diversidade de tipologias de intervenção e de beneficiários é assinalável, conforme se pode verificar na figura seguinte.

Figura 2. Tipologias de projecto do domínio de intervenção: Adaptabilidade e Aprendizagem ao longo da Vida



A formação-consultoria constitui uma área de inovação do Programa que ganha valor significativo porque se centra na figura do empresário e nas questões empresariais e organizacionais, assumindo-se como uma forma de intervenção focada nas empresas, a partir de um diagnóstico estruturado das suas áreas de melhoria. As experiências realizadas a este nível no Continente sinalizam a validade desta metodologia de formação e a sua capacidade de atrair e envolver os empresários e dirigentes em iniciativas de formação individual e de valorização organizacional, nomeadamente ao nível da gestão. Um dos resultados esperados deste tipo de intervenção directa nas empresas é permitir uma maior intencionalidade da formação dos trabalhadores face à situação concreta das empresas e aos seus problemas e oportunidades de desenvolvimento. Ora, dada a dimensão da intervenção a realizar na área da consultoria-formação não é de esperar um contributo quantitativo relevante nesta área, mas em termos ilustrativos esta modalidade de formação pode contribuir para reforçar a relação da formação dos activos com as estratégias empresariais.

Refira-se, contudo, que este tipo de intervenções é do ponto de vista dos recursos afectos muito exigente, nomeadamente, no que respeita aos consultores e formadores que actuam directamente junto dos empresários, por isso, a capacidade da Região se dotar de recursos com conhecimento e experiência nesta matéria é fundamental para as condições de qualidade dos projectos de consultoria-formação. Trata-se de um efeito complementar deste domínio de programação, a ter em conta em termos da formação de impactos do Programa.

Como diversos estudos têm vindo a apurar, a formação dos activos empregados apresenta em muitos casos uma fraca relação com os contextos de integração profissional, orientando-se preferencialmente por estratégias de valorização curricular que são relevantes do ponto de vista individual, mas com efeitos escassos ao nível da melhoria dos desempenhos profissionais e do desenvolvimento das empresas. À semelhança do referido para a formação de jovens, a questão relaciona-se com os efeitos esperados da formação dos activos para além da sua qualificação e certificação, ou seja, os efeitos no emprego, nas condições de empregabilidade e na competitividade das empresas.

Relativamente à formação profissional da administração pública, importa também considerar as expectativas de resultados em termos da melhoria da eficácia e eficiência da governação e a sua relação com os processos de modernização dos serviços e dos procedimentos administrativos. De facto, estes resultados estimados implicam um

comprometimento da formação com intervenções em matéria de reestruturação e modernização dos serviços da administração.

Em síntese, os principais factores críticos que podem afectar o alcance dos objectivos e metas definidas para o domínio da Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida são os seguintes:

- Disponibilidade e motivação das PME para num contexto de crise económica realizarem apostas significativas em matéria de qualificação dos trabalhadores e dos próprios empresários;
- Pressão para aumentar a formação para desempregados em função do aumento da taxa de desemprego e secundarização da importância da formação nas empresas;
- Capacidade de mobilização dos activos do sector privado para processos de RVCC num contexto de reduzido impacto do aumento das qualificações escolares na remuneração;
- Condições de qualidade das iniciativas de formação dirigidas aos empresários, em particular no que respeita à intervenção inovadora na Região de Formação-consultoria;
- Orientação da formação profissional da administração pública para domínios de melhoria organizacional e qualidade de serviço (articulação com reestruturações ao nível de processos de front-office e back-office), como condição para a obtenção de contributos para o aumento da eficácia/ eficiência da administração.

No que respeita à Formação Avançada estavam previstas inicialmente quatro tipologias de intervenção vocacionadas para reforçar a capacidade de inovação e o emprego científico e tecnológico na Região: Bolsas para professores e investigadores, Programas e bolsas de pós-graduação, mestrado e doutoramento, Cursos de formação avançada e Projectos de Investigação. Porém, desde Outubro de 2009 a tipologia "Projectos de Investigação" está a ser desenvolvida ao abrigo do Sistema de Incentivos à Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação – + Conhecimento, que foi criado recentemente na Região.

Figura 3. Tipologias de projecto do domínio de intervenção: Formação Avançada

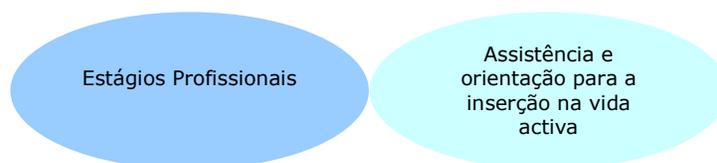


Neste domínio de intervenção os aspectos críticos que é necessário monitorizar de forma mais atenta são os seguintes:

- Pertinência da orientação temática das bolsas face às áreas estratégicas do desenvolvimento científico e face aos domínios de inovação da economia regional mais carenciados de recursos humanos;
- Grau de confiança do sector empresarial na qualidade e utilidade da formação avançada;
- Capacidade de fixar na Região recursos humanos altamente qualificados no contexto actual de crise e de rarefacção do emprego e risco de deslocalização dos resultados do investimento regional nesta matéria.

O Eixo II – Emprego e Coesão Social integra as medidas de apoio ao emprego e de criação do próprio emprego para os jovens, desempregados e pessoas em situação de vulnerabilidade ou exclusão social e tem uma dotação financeira de 39.250.000 euros, o que representa 25% da dotação total do Programa. Em conformidade com o exercício anterior procederemos à apresentação das tipologias de projecto e à identificação dos principais factores críticos da programação, que neste eixo apresentam algumas particularidades que já são visíveis nos problemas de execução de algumas tipologias de projecto. Estes problemas não têm incidência no primeiro domínio de intervenção que analisamos – “Transição para a vida activa” –, que fundamentalmente integra os estágios profissionais e cujos valores de aprovação indiciam níveis de execução elevados. Constituindo uma oportunidade significativa para promover a inserção dos jovens, mesmo em contexto de retracção do emprego, é natural que a execução e a taxa de compromisso apresentem valores significativos.

Figura 4. Tipologias de projecto do domínio de intervenção: Transição para a Vida Activa



Porém, parece-nos que é necessário uma atenção particular à evolução dos indicadores relativos ao mercado de trabalho, nomeadamente a taxa de desemprego jovem e a dinâmica da actividade económica sectorial, no sentido de monitorizar eventuais decréscimos da capacidade de acolhimento, por parte do tecido empresarial, dos jovens qualificados pelo sistema de formação regional.

Relativamente aos domínios de intervenção “Apoio ao emprego e desenvolvimento local” e “Mercado social de emprego e apoio aos grupos desfavorecidos face ao mercado de trabalho”, optamos por uma abordagem conjunta, dadas as sinergias entre ambos. Como é visível na figura seguinte, o primeiro domínio inclui uma tipologia de projectos que remete para os apoios financeiros à contratação e à criação de emprego e de pequenas iniciativas, o segundo domínio inclui as intervenções ao nível da formação e ocupação de pessoas desempregadas com dificuldades de inserção no mercado de trabalho relacionadas com processos de vulnerabilidade e exclusão social, ou condições específicas como é o caso das pessoas portadoras de deficiência.

Figura 5. Tipologias de projecto do domínio de intervenção: Apoio ao Emprego e Desenvolvimento Local



Para além destas tipologias de intervenção, está previsto no domínio relativo ao “Apoio ao emprego e desenvolvimento local” a melhoria das estruturas e do Serviço Público de Emprego, que optamos por representar na figura anterior como uma tipologia comum aos dois domínios de intervenção como forma de sinalizar a sua centralidade para as intervenções do Programa em matéria de emprego e coesão social.

Na estratégia da programação é crucial o papel do Serviço Público de Emprego (SPE) dada a sua transversalidade à generalidade dos domínios de intervenção, quer no que respeita à relação com os indivíduos em situação de procura de emprego, ou de soluções de emprego, quer no que respeita à dinamização do mercado de trabalho por via da

actividade directa junto das empresas. É particularmente relevante a posição de charneira que o SPE assume entre a aplicação dos instrumentos de intervenção do Programa Rumos e a evolução das condições do mercado de trabalho regionais e incidências locais associadas.

O SPE assume importância no Eixo II na dinamização da procura de tipologias de intervenção que implicam uma estruturação e formação da oferta que não se limita à abertura de período de candidaturas, mas dado o seu papel estruturante ao nível do mercado de trabalho, é também significativa a sua importância ao nível do Eixo I. Como revela o Relatório de Execução do Programa Rumos de 2008, assiste-se a um aumento da pressão sobre o serviço público de emprego, em função do aumento do desemprego e da procura dos seus serviços, por isso ganha ênfase acrescida a intervenção esperada ao nível da melhoria das suas estruturas. Em que medida é que a tipologia de intervenção “Desenvolvimento e melhoria das estruturas e do Serviço Público de Emprego”, pode responder às necessidades concretas do SPE, nomeadamente no que respeita ao reforço da sua capacidade de intervenção e de mobilização dos agentes institucionais e das organizações para o Programa? Estas são questões que na nossa perspectiva é importante introduzir na análise das condições de funcionamento do Programa.

Impõe-se uma última referência para as tipologias de apoios à criação do próprio emprego e de pequenas iniciativas empresariais, cujos resultados esperados em termos de criação efectiva de emprego esbarram, regra geral, em problemas de sustentabilidade das iniciativas. É verdade que a programação apresenta uma previsão moderada em termos de indicadores de realização, mas o cumprimento destes objectivos está fortemente dependente das funções associadas de apoio técnico à génese das ideias e aos primeiros anos de vida das iniciativas.

Tendo em consideração estes elementos, apresenta-se seguidamente os principais factores críticos que podem afectar o alcance dos objectivos e metas definidos para os domínios de intervenção em análise.

No domínio do Apoio ao Emprego e Desenvolvimento Local:

- Orientação dos programas de incentivos à contratação de novos trabalhadores para os públicos que apresentam maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho;
- Motivação dos indivíduos para iniciativas de criação do próprio emprego em função do clima de crise económica;
- Sustentabilidade das iniciativas criadas e das condições de manutenção dos postos de trabalho e sua relação com o apoio técnico continuado aos beneficiários/ projectos.

No domínio do Mercado Social de Emprego e Apoio aos Grupos Desfavorecidos face ao mercado de trabalho:

- Capacidade dos serviços de emprego responderem à carga de trabalho decorrente do aumento da taxa de desemprego e simultaneamente garantirem intervenções “à medida” das necessidades de públicos específicos como é caso dos beneficiários do RSI;

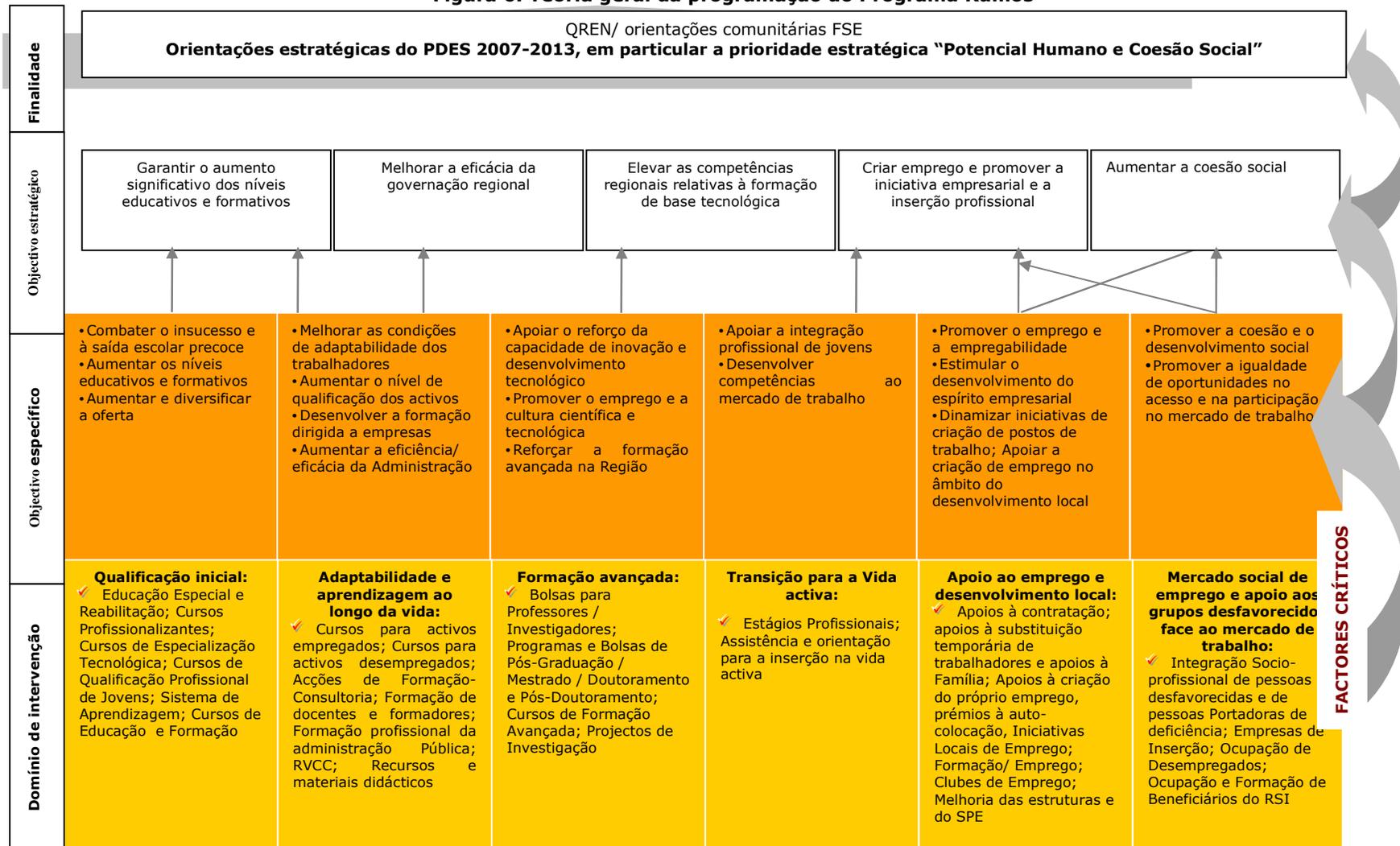
- Capacidade institucional regional de promoção de organizações de emprego protegido, como é o caso das empresas de inserção;

- Desligamento das intervenções de cariz social com as estratégias de inserção por via económica limita o contributo das medidas para o aumento da participação destes públicos no mercado de trabalho.

Como factor crítico associado aos dois domínios em análise, considera-se que deve ser monitorizada a capacidade do serviço de emprego responder à pressão de trabalho decorrente do aumento da taxa de desemprego e, simultaneamente, garantir respostas adequadas à especificidade dos seus públicos, da sua situação de partida e das suas necessidades – empresas, jovens qualificados à procura do 1º emprego, beneficiários do RSI, desempregados que pretendem criar micro empresa, ...

Finalmente, apresenta-se na figura seguinte uma perspectiva de síntese da teoria que sustenta a programação do Rumos.

Figura 6. Teoria geral da programação do Programa Rumos



III. Objectivos e questões-chave da avaliação

Neste capítulo é apresentada uma versão sumária dos objectivos do Estudo e das questões de avaliação.

A organização da avaliação dos Programas Operacionais do actual período de Programação (2007-2013) está consagrada no Plano Global de Avaliação do QREN que inclui uma abordagem inovadora em matéria de concepção geral da avaliação, por se tratar de uma abordagem mais flexível quando comparada com o prosseguido no período de programação anterior, com o intuito de incrementar a eficiência deste processo. Estão contemplados processos de avaliação de duas naturezas distintas:

- (i) *Avaliação estratégica*, focalizada na análise dos contributos das operações dos PO e do QREN para a prossecução dos respectivos objectivos e prioridades e na apresentação de recomendações para melhorar os respectivos desempenhos;
- (ii) *Avaliação operacional*, destina-se a analisar a implementação das intervenções do PO ou de conjuntos de PO e a apresentar recomendações para melhorar o seu desempenho.

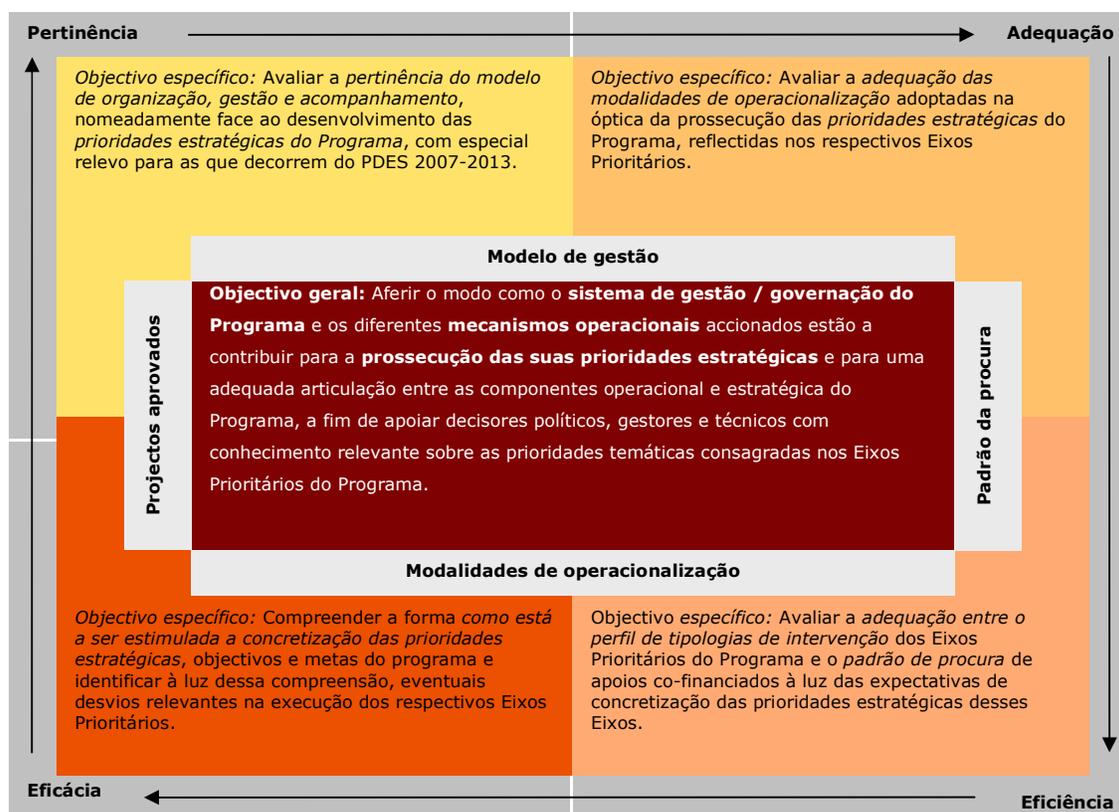
Assim sendo, a Avaliação Operacional do Programa Rumos, da responsabilidade da Autoridade de Gestão, tem como *objectivo geral* aferir o modo como o sistema de gestão / governação do Programa e os diferentes mecanismos operacionais accionados estão a contribuir para a prossecução das suas prioridades estratégicas e para uma adequada articulação entre as componentes operacional e estratégica do Programa, a fim de apoiar os decisores políticos, gestores e técnicos com conhecimento relevante sobre as prioridades temáticas consagradas nos Eixos Prioritários do Programa.

Este exercício de avaliação tem como âmbito temporal o período que medeia entre a aprovação do Programa pela Comissão Europeia e 30 de Setembro de 2009 e deverá ser conduzido de modo a dar resposta aos seguintes objectivos específicos:

- Avaliar a pertinência do modelo de organização e gestão e acompanhamento, nomeadamente face ao desenvolvimento das prioridades estratégicas do Programa, com especial relevo para as que decorrem do PDES 2007-2013.
- Avaliar a adequação das modalidades de operacionalização adoptadas na óptica da prossecução das prioridades estratégicas do Programa, reflectidas nos respectivos Eixos Prioritários.

- Avaliar os níveis de adequação entre o perfil de tipologias de intervenção dos Eixos Prioritários do Programa e o padrão de procura de apoios co-financiados; à luz das expectativas de concretização das prioridades estratégicas desses Eixos.
- Compreender a forma como está a ser estimulada a concretização das prioridades estratégicas, objectivos e metas do Programa e identificar à luz dessa compreensão, eventuais desvios relevantes na execução dos respectivos Eixos Prioritários.

Figura 7. Objectivos e critérios do estudo de avaliação do Programa Rumos



A concretização dos objectivos do Estudo faz-se por referência às questões de avaliação que se apresentam seguidamente. No *Anexo Metodológico* são apresentadas as fichas técnicas de avaliação, que discriminam para cada uma das questões principais, as sub-questões, os indicadores-chave, a documentação relevante e os actores a auscultar.

Questões de avaliação do modelo de governação, organização, gestão e acompanhamento

Q1: As mudanças institucionais, orgânicas e de modelo de gestão, adoptadas face ao anterior período de programação (associadas, por exemplo, à delegação de competências da Autoridade de Gestão nos Organismos Intermédios) revelam-se operacionais e propiciadoras de melhorias de eficácia e eficiência?

Q2: As soluções adoptadas para operacionalizar a gestão e desenvolvimento do Programa revelam-se adequadas às necessidades resultantes da concretização dos objectivos e das metas estabelecidos?

Q3: Os recursos accionados para a operacionalização do Programa são adequados e suficientes? Seria possível obter níveis de realização mais satisfatórios com os mesmos recursos?

Questões de avaliação relativas aos instrumentos de operacionalização

Q4: A regulamentação específica das tipologias de intervenção do Programa é adequada e eficaz face aos objectivos de desempenho previamente estabelecidos?

Q5: Os critérios de selecção adoptados para a apreciação e hierarquização das candidaturas têm permitido apoiar candidaturas pertinentes à luz das necessidades de cumprimento de objectivos e metas definidas?

Q6: Os manuais de procedimentos para utilizadores e os formulários têm-se mostrado simples e com grau de exigência em consonância com a dimensão dos projectos? A informação recolhida a partir dos formulários é útil e suficiente para a análise das candidaturas apresentadas?

Q7: O modelo de lançamento do Programa tem-se revelado adequado face às exigências de dinâmica de execução das diversas tipologias de intervenção?

Questões de avaliação no domínio da dinâmica e qualidade da procura e da concretização das prioridades estratégicas

Q8: O perfil dos promotores de pedidos de co-financiamento elegíveis revela capacidades e adequação potenciais à concretização dos objectivos dos Eixos Prioritários do Programa?

Q9: As dinâmicas de procura dos promotores e a qualidade das candidaturas apresentadas para apoio nas diversas tipologias de intervenção, correspondem ao perfil esperado e às dimensões-chave incentivados pelos critérios de selecção dos Eixos Prioritários do Programa?

Q10: Os projectos aprovados revelam-se adequados face às orientações estratégicas relativas ao reforço da competitividade da economia regional?

Q11: ... às orientações estratégicas relativas ao reforço da integração e empregabilidade dos formandos?

Q12 ... à prioridade a atribuir a públicos com baixos níveis de escolaridade e qualificação profissional?

Q13: O perfil e dimensão dos projectos aprovados garantem a concretização das metas estabelecidas pelos Eixos Prioritários?

IV. Metodologia

Neste capítulo procede-se à actualização da informação em relação à abordagem metodológica definida para o Estudo, no que respeita às entrevistas, ao inquérito aos beneficiários e ao estudo de caso.

Entrevistas

Tal como previsto na metodologia, realizaram-se nos dias 1 e 2 de Outubro de 2009 as entrevistas exploratórias à equipa de gestão e equipas técnicas e a um conjunto de beneficiários do Programa. Estas entrevistas revelaram-se de grande utilidade para o conhecimento do Programa em todas as suas dimensões e para a recolha de informação orientada para a resposta às questões de avaliação. No caso das entrevistas aos beneficiários, realizou-se cumulativamente um pré-teste presencial ao inquérito.

Entrevistas realizadas:

- IDR, Instituto de Desenvolvimento Regional/ Gestor do Programa; IDR, Estrutura de Apoio Técnico à Autoridade de Gestão/ Sistema de Informação; DRQP, Direcção Regional da Qualificação Profissional; IEM, Instituto de Emprego da Madeira; CITMA, Centro de Ciência e Tecnologia da Madeira; J.Cardoso, Hotel Alto Lido; EPHTM, Escola Profissional de Hotelaria e Turismo da Madeira; PROINOV, Consultoria em Gestão, Formação e Multimédia, Lda; DTIM, Associação Regional para o Desenvolvimento das Tecnologias de Informação na Madeira; União das IPSS/ Madeira.

A segunda missão à RAM destinada a recolher informação primária a propósito do desenvolvimento deste trabalho, decorreu no dia 16 e 17 de Dezembro de 2009. Foram realizadas as seguintes entrevistas de aprofundamento:

- IDR, Estrutura de Apoio Técnico do Rumos; DRQP, Direcção Regional da Qualificação Profissional; IEM, Instituto de Emprego da Madeira.

Inquérito aos beneficiários

Os destinatários do inquérito foram os beneficiários de projectos aprovados e não aprovados do Eixo I até Setembro de 2009. Inicialmente, estava definido que a aplicação do inquérito contemplaria os Eixo I e II, porém com o incremento do conhecimento do Programa e das especificidades da operacionalização de cada um dos Eixos, concluiu-se da desadequação da aplicação do inquérito como forma de recolha de informação junto

das instituições envolvidas na implementação das diferentes tipologias de intervenção do EP II. Assim, esta técnica foi substituída pela realização de entrevistas aprofundadas junto do IEM.

Conforme previsto, foi aplicado inquérito a cada beneficiário por tipologia de intervenção ao abrigo da qual possuía projectos candidatados ao PO Rumos. O universo de inquirição cifrou-se em 331 “unidades” às quais estavam associados 227 promotores e 837 projectos. O inquérito foi preenchido on-line, tendo sido disponibilizado a cada promotor um código de utilizador e uma palavra-passe por tipologia de intervenção das candidaturas ao Rumos. O período de aplicação decorreu entre de 18 de Novembro e 10 de Dezembro, tendo sido realizado um reforço no pedido de resposta a 26 Novembro, com o intuito de reforçar a taxa de resposta. Assim, a amostra conseguida constitui-se por 126 respostas, dadas por 99 promotores de projectos. O que corresponde a uma taxa de resposta de 38%.

Tendo em conta o universo e a taxa de resposta conseguida sinaliza-se uma margem de erro de 7,02% para uma margem de confiança de 95,5%. Isto significa as conclusões retiradas são válidas para a amostra, mas a margem de erro existente para extrapolar as conclusões para o universo é demasiado alta. A margem de erro aceitável cifra-se nos 5%. Assim, as conclusões retiradas deverão ser interpretadas como estatisticamente válidas para a amostra e indícios / evidências a ter em conta para o universo, e como tal encaradas como análise exploratória da operacionalização do Rumos. Apesar do reforço do processo de inquirição, para universos com uma dimensão reduzida é difícil conseguir amostras estatisticamente representativas dado a limitação de unidades. Acresce que a opção de inquirir promotores com projectos não aprovados terá constituído um factor com influência na taxa de resposta, dada uma eventual menor motivação para colaborar com o Programa. Em qualquer caso, é de registar a adesão global dos beneficiários ao inquérito, que obteve a participação de 41% dos beneficiários.

A tabela seguinte mostra a distribuição da amostra conseguida por tipologias de medidas de intervenção. Dado o fraco número de respostas em determinadas tipologias optou-se por um tratamento agregado das tipologias de intervenção – as cores diferenciadas da tabela mostram essa agregação. Para além disso, optou-se por trabalhar separadamente as medidas 1.2.1 (Cursos de Qualificação / Reconversão / Aperfeiçoamento), 1.2.2. (Formação Profissional da Administração Pública) e 1.2.5 (Formação de Adultos).

1.1.2 - Cursos Profissionalizantes	4
1.1.3 - Cursos de Educação e Formação	20
1.1.4 - Cursos de Especialização Tecnológica	1
1.1.6 - Educação Especial e Reabilitação	1
1.2.1 - Cursos de Qualificação / Reconversão / Aperfeiçoamento	43
1.2.2 - Formação Profissional da Administração Pública	17
1.2.3 - Acções de Formação - Consultoria	3
1.2.4 - Formação de Docentes e Formadores	10
1.2.5 - Formação de Adultos	15
1.2.6 - Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências	3
1.2.7 - Apoio à Produção de Recursos e Materiais Didácticos	6
1.3.1 - Bolsas para Professores / Investigadores	1
1.3.2 - Programas e Bolsas de Pós - Graduação, Mestrado, Doutoramento	1
1.3.3 - Cursos de Formação Avançada	1
Total	126

Fonte: Base de dados Questionário aos promotores com projectos aprovados e não aprovados

Os resultados do processo de inquirição foram integrados nas respostas às diferentes questões de avaliação. Apresentamos no *Anexo Metodológico*, o questionário aplicado e a síntese das respostas.

Estudos de caso

Esta metodologia foi accionada com a finalidade de recolher informação para apurar a compreensão de dois domínios centrais de incidência do Estudo de avaliação:

- A adequação das modalidades de operacionalização do Programa;
- O contributo dos projectos aprovados para as prioridades estratégicas do Programa.

Nesta lógica, o conceito de estudo adoptado envolveu o processamento de informação documental e a inquirição em dois principais contextos de análise:

- Contextualizada, focada nas entidades beneficiárias dos projectos;
- Cruzada da visão da rede de actores que intervém na programação e execução dos projectos. Em cada Estudo de Caso estiveram envolvidos interlocutores que reflectiram a respectiva participação nas várias fases do ciclo de vida projecto.

Saliente-se que esta ferramenta é uma análise em profundidade que não tem requisitos de representatividade do universo, pelo que apresenta a desvantagem das conclusões não poderem ser generalizadas. No entanto, o seu grande potencial de identificação detalhada de aspectos qualitativos, que não são possíveis de apurar com outras

ferramentas, permitiu abordar com profundidade os factores de sucesso e insucesso, as condições de contexto e características específicas do Programa Rumos. Situando-se para além da perspectiva da quantificação, esta estratégia repousou em múltiplas fontes de evidência, constituindo esta triangulação de fontes, uma das condições de qualidade do trabalho, que permitiu auscultar diferentes perspectivas, captar diversas sensibilidades e reunir informação pormenorizada.

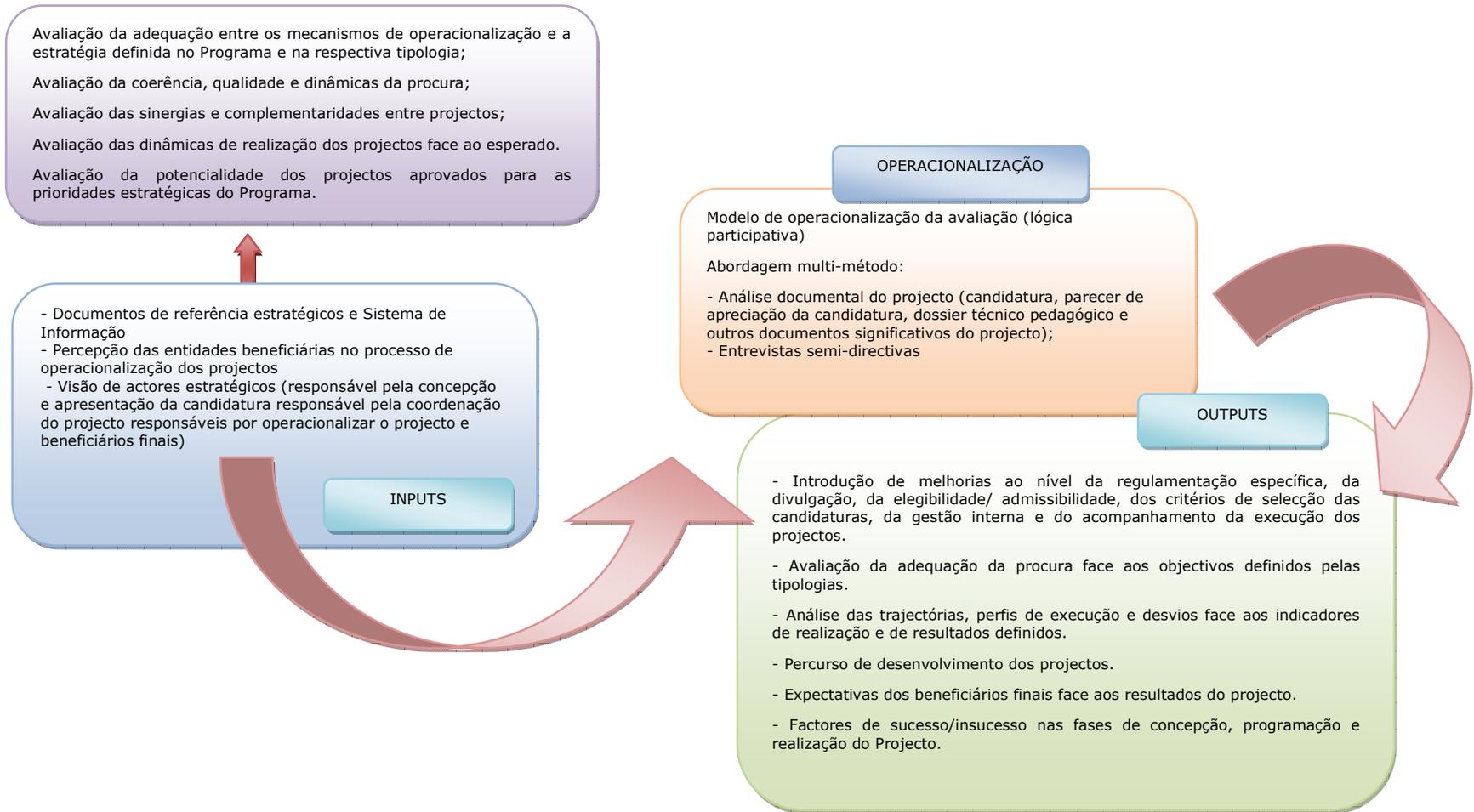
A figura seguinte sintetiza o modelo lógico que esteve associado à operacionalização de cada Estudo de caso.

Tendo em conta os critérios de selecção foram realizados nos 11 e 12 de Janeiro de 2010 os seguintes estudos de caso:

	Estudo de Caso 1	Estudo de Caso 2
Nº Projecto	000224/2008/112	000212/2008/121
Tipologia de intervenção	1.1 - Qualificação Inicial	1.2 - Adaptabilidade e aprendizagem ao Longo da Vida
Acção-tipo	01.01.02.01 - Cursos Profissionalizantes	01.02.01 - Cursos de Qualificação/ Reconversão/ Aperfeiçoamento/ Especialização para Activos
Cursos e formandos	10 cursos 281 formandos	2 cursos 42 formandos
Promotor	Escola Profissional de Hotelaria da Madeira	Proinov - Consultoria em Gestão, Formação e Multimédia, Lda
Valor investimento/ montante aprovado	2.544.167€	20.884.00€
Data início/ Data fim	22-09-2008 / 31-08-2009	22- 09-2008 / 28-05-2009

O *Anexo Metodológico* integra informação complementar relativa aos estudos de caso, nomeadamente as grelhas de apoio à recolha de informação e a sistematização da informação recolhida.

Figura 8. Modelo de suporte à operacionalização dos estudos de caso



Plataforma WEB

Conforme previsto, foi criada uma plataforma *online* que funcionou em paralelo com o desenvolvimento do Estudo e que tinha como objectivo constituir uma área de trabalho e de partilha de informação entre a equipa técnica da avaliação, a Gestão do Programa Rumos e o Grupo Técnico de Acompanhamento. As especificações do acesso e funcionalidades são apresentadas no *Anexo Metodológico*.

O balanço da utilização da plataforma ao longo do desenvolvimento do Estudo não é tão positivo como inicialmente se perspectivou. A plataforma entrou em funcionamento em Novembro de 2009 contemplando informação de base em relação ao Programa e ao Estudo e foi alimentada regularmente com os diversos produtos que foram desenvolvidos e com um campo de “destaques” que dava conta da evolução das principais actividades do Estudo, por exemplo, as missões de trabalho na Região e o ponto de situação dos instrumentos de recolha de informação. Contudo, a plataforma nunca chegou a assumir-se como um verdadeiro instrumento de trabalho para as diversas equipas envolvidas no Estudo. Os factores que justificam esta situação relacionam-se com (i) a escassa duração global do trabalho de avaliação, (ii) a concentração das actividades nucleares do Estudo num curto período de tempo (cerca de quatro meses) e (iii) o facto da plataforma não ter entrado em funcionamento no início do Estudo porque se optou pela sua operacionalização numa fase em que existiam produtos significativos para partilhar. Estes factores não favoreceram a criação da necessidade e do hábito de utilização da plataforma, o que acabou por afectar a sua pertinência e utilidade.

V. Resultados da avaliação

V.1. Questões de avaliação do modelo de governação, organização, gestão e acompanhamento

Q1: As mudanças institucionais, orgânicas e de modelo de gestão, adoptadas face ao anterior período de Programação (associadas, por exemplo, à delegação de competências da Autoridade de Gestão nos Organismos Intermédios) revelam-se operacionais e propiciadoras de melhorias de eficácia e eficiência?

Q1: Síntese¹

A rede institucional mobilizada para a governação do Programa chama para a gestão, operacional e estratégica, recursos e competências específicas capazes de promover uma intervenção mais integrada e orientada para as prioridades regionais, assegurando o contributo para os objectivos e prioridades estratégicas nacionais do QREN. O Sistema de Informação adoptado constitui um instrumento facilitador da articulação inter institucional que o modelo de governação exige. No entanto, considera-se que existem margens para um maior envolvimento das entidades, principalmente as entidades com competências delegadas, por via da dinamização e qualificação do exercício de monitorização estratégica, perspectivando-se também que após a validação final do sistema de gestão do IEM enquanto OREPP, o que presumivelmente ocorrerá a curto prazo, o próprio SIIFSE através da integração e actualização da informação resultante dos apoios ao emprego com co-financiamento FSE, reúna as condições necessárias ao pleno cumprimento da sua função de apoio à gestão e decisão.

A substituição do IFC pelo IDR proporcionou um maior e mais permanente nível de articulação entre o planeamento regional e a política de coesão?

O IDR, com uma orgânica interna própria, assegura as atribuições do IFC e um conjunto de competências acrescidas potenciadoras duma intervenção mais abrangente, mais integrada estrategicamente e mais adequada ao contexto do desenvolvimento sócio-económico da RAM. Prossequindo a coordenação das actividades de planeamento, a

¹ A resposta às questões de avaliação integra uma síntese inicial que contempla as diversas sub-questões e um ponto de desenvolvimento; nos casos em que é pertinente foi inserida informação complementar no anexo de fundamentação das questões de avaliação.

monitorização do modelo de desenvolvimento regional e a coordenação e gestão dos FC na Região, o IDR reúne as competências necessárias para a articulação permanente entre o planeamento regional e a política de coesão.

Em termos concretos da competência do IDR para a gestão do FSE na Região, o próprio modelo de governação adoptado considerando, a representação dos órgãos de governação do Programa nos órgãos de orientação política e técnica do QREN, a existência de órgãos de coordenação (política, estratégica e operacional) e de acompanhamento comuns aos PO da RAM (Rumos e Intervir+), bem como a participação na Gestão do Rumos de instituições regionais responsáveis pela operacionalização das políticas de educação e qualificação das pessoas e de emprego, garante a rede institucional necessária à gestão estratégica integrada e coerente, quer ao nível da aplicação dos fundos comunitários na região, quer do seu alinhamento com objectivos e prioridades estratégicas nacionais do QREN.

A delegação de competências de gestão na DRQP (OI) e no IEM (OREPP) contribuiu para a melhoria da eficácia e eficiência do exercício de gestão e acompanhamento do Programa Rumos? Qual a evolução registada no estatuto do IEM na gestão do Programa e que motivos justificaram a revogação do seu estatuto inicial enquanto OI? Quais as diferenças ao nível das funções de gestão e acompanhamento delegadas entre um OI e um OREPP? Qual o valor acrescentado à Gestão do Programa pela acção do IEM enquanto figura BREPP/OREPP?

Em termos qualitativos, a delegação de competências na DRQP e no IEM traz valor acrescentado à gestão e acompanhamento das operações específicas do Programa Rumos, por via da experiência acumulada, quer na gestão do FSE quer na operacionalização das políticas públicas de educação, formação e emprego, dificilmente mobilizável pela EAT da AG. Por outro lado, o seu envolvimento na implementação do Programa associa à gestão um acréscimo de recursos humanos que permite uma redução efectiva do esforço da EAT da AG, não existindo procedimentos redundantes nem sobreposição de funções. No entanto, atendendo, por um lado, ao período inicial de implementação do Programa Rumos, com o natural processo de definição e adopção de regulamentação, procedimentos e instrumentos, e por outro, ao processo de alteração do estatuto de intervenção do IEM na gestão, considera-se que existem margens futuras de melhoria, de qualidade e eficácia, da participação destas entidades na gestão do Programa Rumos. Considera-se que o contexto de operacionalização não permitiu aproveitar devidamente as competências específicas reunidas por estas entidades, o que

poderá ser devidamente potencializado na fase seguinte mais orientada para a execução com vista ao cumprimento dos objectivos estratégicos do Programa.

Qual o âmbito, o modo e frequência de articulação com as entidades relevantes (DRQP, IEM, IGFSE) ao Programa Rumos? Como e com que frequência é transferida informação das entidades relevantes para a Gestão do Rumos?

O Sistema de Informação de apoio à gestão (SIIFSE) permite a transferência regular e desmaterializada de informação entre as entidades envolvidas no modelo de governação do Programa Rumos. O Sistema disponibiliza à AG a informação necessária ao desempenho das suas competências e responsabilidades, constituindo o único meio disponível para a certificação final da despesa por parte do IGFSE, em conformidade com os Regulamentos Comunitários.

Estão previstos/programados momentos específicos para a reflexão estratégica conjunta sobre os aspectos da gestão do Programa (articulação, procedimentos e instrumentos), da realização e dos resultados, da execução ao nível das diferentes áreas temáticas, etc?

O modelo de governação do Programa integra um conjunto de órgãos e de procedimentos que à partida asseguram a existência de momentos potenciadores de reflexão estratégica alargada sobre a gestão e execução do Programa, e da sua integração/contextualização face ao QREN. No âmbito do exercício efectivo de monitorização estratégica, há a destacar a preocupação da AG na criação e funcionamento de um sistema de monitorização semestral com recurso à contratação de serviços externos de consultoria. No entanto, nesta fase de operacionalização e com níveis de execução física baixos predominou sobretudo a monitorização estratégica de índole financeira e na medida da informação integrada no Sistema Operacional (SIIFSE).

Actualmente e até se encontrarem totalmente aceites e resolvidos, segundo as recomendações da IGF, todos os aspectos associados à gestão do IEM enquanto OREPP, o que se prevê para breve, a informação de execução, financeira e física, integrada no SIIFSE e disponível para a monitorização não reflecte o nível de execução efectivo do Programa, dado a situação não permitir a apresentação de pedidos de reembolso por parte do IEM-OREPP e a respectiva certificação de despesa por parte do IGFSE. Conforme será explicitado adiante, só após a aprovação pela IGF, Inspecção Geral das Finanças, da descrição do Sistema de Gestão aplicável ao IEM, enquanto OREPP, (processo que nesta data está em fase de conclusão), é que será actualizada a informação do SGC do Programa, permitindo a certificação da respectiva despesa pelo IGFSE.

Qual o contributo e nível de eficácia do Sistema de Informação enquanto instrumento de suporte à gestão, acompanhamento e controlo do Programa Rumos e enquanto facilitador da articulação inter-institucional entre os órgãos de governação do Rumos?

O Sistema de Informação de apoio à gestão do Programa (SIIFSE), após o processo de adaptação às especificidades do Programa Rumos, acompanha todo o ciclo de vida das operações e permite a transferência regular e desmaterializada de informação entre as entidades envolvidas no modelo de governação do Programa Rumos. O modelo de dados e as funcionalidades compreendidas pelo sistema operacional permitem a extracção da informação necessária ao cumprimento das responsabilidades da AG, nomeadamente as relativas à disponibilização de informação aos diferentes órgãos de gestão, de forma a que estes possam exercer e cumprir as suas competências específicas. No entanto, o sistema (“Conhecer FSE”) que permite a agregação de dados a partir da extracção da informação integrada no SIIFSE, de acordo com os níveis de cobertura e de actualidade disponíveis, ainda não é utilizado pela EAT da AG, assegurando actualmente a equipa do IGFSE todos os apuramentos necessários ao cumprimento das responsabilidades informativas e de gestão da AG, nomeadamente os mapas mensais e os indicadores conjunturais de monitorização.

Em termos funcionais, o SIIFSE é considerado muito útil e adequado à gestão e acompanhamento dos processos, mas exigente em termos de recursos humanos dada a complexidade dos procedimentos de registo, o que implica tempos de resposta mais alargados. Por outro lado, alguns promotores consideram que o sistema contém ainda problemas de funcionamento exigindo um maior consumo de tempo na submissão de informação relativa à execução das operações. No entanto, a questão mais crítica que se coloca actualmente neste âmbito relaciona-se com a insuficiente cobertura e actualidade dos dados de execução, financeira e física, relativos às operações aprovadas no âmbito das sub tipologias da competência do IEM-OREPP. Esta questão não constitui uma limitação do SIIFSE mas antes uma situação transitória que se perspectiva que será ultrapassada a curto prazo, ou seja assim que sejam resolvidos de forma definitiva os diversos aspectos de operacionalização da intervenção do IEM-OREPP.

Q1: Desenvolvimento

A programação do Programa Rumos especificou as linhas de acção estratégica do Plano de Desenvolvimento Económico e Social da RAM susceptíveis de apoio do FSE, num processo participado e de articulação com os departamentos relevantes da Administração

Regional, com os parceiros económicos, sociais e institucionais. Para além do PDES 2007-2013, constituíram ainda documentação de referência para o EP II, o PRE e o PRIO, e para o EP I, os diversos estudos e inquéritos realizados periodicamente pela DRQP. Desta forma, a Programação procurou integrar no instrumento de financiamento as prioridades estratégicas regionais.

Segundo o Decreto Legislativo Regional n.º 18/2007/M de 12 de Novembro, que cria o IDR por extinção do Instituto de Gestão dos Fundos Comunitários (IFC), fomentando o PDES a modernização do sistema administrativo da RAM, o Programa de Reorganização e Modernização da Administração da RAM (PREMAR) dispõe de um conjunto de princípios com vista a promover a melhoria da qualidade dos serviços públicos. Neste sentido, o PREMAR definia orientações específicas para a organização e funcionamento da SRPF mediante a extinção do IFC e a criação do IDR, ficando este a assegurar as atribuições do IFC e um conjunto acrescido de competências, nomeadamente ao nível da execução das políticas de desenvolvimento regional e da gestão dos Programas de cooperação territorial de aplicação na RAM.

Prosseguindo o IDR as suas atribuições sob a tutela e superintendência da SRPF e constituindo o IDR a AG do Programa Rumos e do Programa Intervir+, encontra-se facilitada a articulação entre os instrumentos de financiamento e as prioridades estratégicas das políticas públicas, bem como a coerência na aplicação dos Fundos Comunitários na RAM. Em nosso entender e em termos corroborados pelo Gestor, o IDR recria algumas particularidades do plurifundos e a acumulação de funções de gestor do PO FSE e do PO FEDER e de Organismo Intermédio no Fundo de Coesão permite uma visão mais articulada dos investimentos FEDER/FSE.

A articulação do EP I do Programa Rumos, que permite a capacitação dos recursos humanos por via da sua qualificação, com o FEDER faz-se no âmbito, por exemplo, do sistema de incentivos, em que as grelhas de selecção permitem valorizar projectos em que existe a complementaridade com o FSE.

O IDR no cumprimento e exercício regular e eficaz das suas competências necessita dum nível significativo de articulação com as SRPF, SRRH e SREC, e com a Comissão Governamental Regional de Orientação dos PO da RAM (CGO), por via das competências específicas que estas entidades asseguram no âmbito da implementação do Programa Rumos. O exercício de homologação das candidaturas aprovadas pela AG, após auscultação do parecer da UG, é efectuado pelo SRPF e pelas SREC (EP I) e SRRH (EP II) e a articulação entre a AG e a CGRO faz-se através do Secretário Regional do Plano e Finanças pois esta funciona no âmbito do Conselho do Governo. A própria associação da

DRQP e do IEM à gestão do Programa Rumos contribui para a existência de uma maior articulação do IDR com as questões regionais específicas da educação e qualificação das pessoas e do emprego.

Segundo a regulamentação, nacional e regional, as competências atribuídas à AG podem ser delegadas desde que a delegação contribua para melhorar a eficácia da gestão ou para suprir limitações quantitativas ou qualitativas em recursos. Em termos do modelo de governação do Programa Rumos, a AG delegou competências de gestão na DRQP, no âmbito do EP I e enquanto Organismo Intermédio, e no IEM, enquanto OREPP no âmbito do EP II e de acordo com as tipologias definidas.

As funções delegadas na DRQP, enquanto OI, resumem-se às actividades relacionadas com a recepção, análise de candidaturas e contratação do financiamento e verificações administrativas (circuito da candidatura), bem como com a recepção, análise de pedidos de pagamento e pagamentos ao beneficiário final (circuito financeiro). As verificações no local das operações aprovadas, no âmbito do EP I, são da competência da EAT da AG. Não dispondo de capacidade de decisão final sobre as candidaturas analisadas e com parecer técnico, a DRQP coloca os pareceres à consideração da AG e da respectiva UG. Para além do acréscimo de recursos humanos para a gestão das intervenções, a sua experiência na gestão de projectos e políticas de educação e qualificação profissional com financiamento do FSE, contribui para a gestão mais qualificada e eficaz do Programa.

Atendendo aos resultados do inquérito aos promotores do EP I e às respostas à questão do impacto no desempenho da gestão por via da alteração do papel da DRQP, cerca de 35% refere que melhorou bastante enquanto que para 31% o desempenho manteve-se e sobretudo porque já era considerado bastante eficaz e célere. Quem assinalou que melhorou bastante identificou como razões a experiência acumulada que diminui naturalmente os tempos de resposta e a demonstração de disponibilidade pela EAT da DRQP.

Quanto ao IEM, inicialmente, o modelo de governação proposto para a Gestão do Programa Rumos previa a participação do Instituto Regional de Emprego (IRE) na gestão do EP II enquanto BREPP, com excepção da tipologia 2.3.2 -Integração sócio-profissional de pessoas portadoras de deficiência – onde interviria enquanto Organismo Intermédio. No entanto, a Comissão Europeia, aquando da análise do Sistema de Gestão e Controlo do Programa, não validou o estatuto do IRE enquanto Organismo Intermédio por considerar estar em causa uma subdelegação de funções de gestão do IRE para a Direcção Regional de Educação Especial e Reabilitação, dado esta entidade ser a única beneficiária da tipologia alvo de delegação. A consequente reorganização do modelo de

gestão extinguiu o IRE enquanto OI e introduziu uma nova figura, OREPP, no âmbito do EP II e para determinadas subtipologias de intervenção. Actualmente o IEM intervém no Programa Rumos enquanto BREPP (beneficiário) e OREPP (entidade com competências de gestão delegadas). Com o estatuto de BREPP e de OREPP, o IEM apresenta ao SIIFSE candidaturas com os apoios previstos aos beneficiários finais de forma agregada, mas enquanto que, no caso da intervenção com estatuto de BREPP, a análise técnica e todo o acompanhamento dos projectos aprovados incluindo as verificações administrativas e no local é realizado pela EAT da AG, no caso da intervenção com estatuto de OREPP essas funções são asseguradas pela EAT do IEM. Enquanto entidade responsável pela operacionalização das políticas de emprego é da sua competência a aprovação dos apoios ao emprego no âmbito da legislação aplicável às diferentes políticas públicas, independentemente de serem ou não submetidos ao financiamento do Programa. O estatuto particular do IEM permite-lhe alguma simplificação nos procedimentos, nomeadamente a apresentação em candidatura dos apoios previstos aos beneficiários finais de forma agregada, desagregando a informação pelos destinatários à medida que vai apresentando a despesa para reembolso.

A EAT da AG e o Gestor de Eixo II reconhecem a instabilidade gerada, quer pela não aceitação do seu estatuto enquanto OI da tipologia 2.3.2 e consequente anulação das operações aprovadas e dos procedimentos até aí assumidos pela EAT própria, quer pelo processo de adopção da nova figura OREPP. O exercício de funções delegadas enquanto OREPP é exigente, envolvendo um maior número de competências e de recursos organizacionais e humanos, estando actualmente ainda em curso a operacionalização de alguns instrumentos, nomeadamente a concepção de um sistema de informação integrado para a gestão das candidaturas dos beneficiários finais dos programas públicos de apoio ao emprego. Este sistema de informação próprio do IEM será desenvolvido pelo serviço interno de informática com base nos requisitos identificados, de forma a permitir a extracção mais qualificada e célere de informação sobre os processos a transferir, aquando os pedidos de reembolso, para a AG e para o IGFSE, via SIIFSE.

Os recursos disponíveis e a organização funcional da equipa do IEM, destinados à gestão e acompanhamento dos apoios públicos ao emprego, não se encontravam completamente adequados ao exercício de gestão e acompanhamento das intervenções enquanto OREPP, implicando um processo de reorganização e reafecção de recursos às funções delegadas. No exercício das suas funções, a EAT do IEM-OREPP deverá assegurar a segregação de funções (análise e acompanhamento da candidatura / acompanhamento financeiro da execução do projecto), bem como a realização das verificações no local

(asseguradas pela EAT da AG no caso do EP I). A realização das verificações no local implicam sobretudo a adaptação de procedimentos já adoptados nas observações no local efectuados aos processos aprovados pelo IEM enquanto executor de políticas públicas.

Pela instabilidade criada ao nível do modelo de governação do Programa, o processo de estabilização do estatuto do IEM na gestão do EP II e das respectivas competências e responsabilidades associadas, é considerado uma das principais dificuldades na implementação do Programa Rumos. Acresce que tal se observou num período de aumento de desemprego na RAM, determinando uma pressão adicional sobre a função de serviço público de emprego. Conforme é referido no relatório de execução de 2008, "Esta situação gerou alguma instabilidade na implementação do Sistema de Gestão e Controlo, criando alguns constrangimentos à estabilização de procedimentos e obtenção de resultados ao nível das novas exigências comunitárias."

Outro dos efeitos deste processo deu-se ao nível do processamento dos reembolsos, provocando atrasos no pagamento aos beneficiários do Programa. Só a aprovação pela IGF da descrição do Sistema de Gestão aplicável ao IEM – OREPP, e a consequente actualização da informação do SGC do Programa, permitirá a certificação da respectiva despesa pelo IGFSE. Os efeitos provocados pela instabilidade das competências delegadas no IEM são decisivos para que não se possa concluir sobre o seu desempenho de forma não contextualizada, havendo margens para uma intervenção mais efectiva, qualificada e eficaz aquando o exercício pleno e regular da sua intervenção enquanto OREPP.

No modelo de governação definido só a AG tem competência para a aprovação de projectos, bem como para a supervisão das funções dos organismos com competências delegadas com o objectivo principal de determinar se o OI e o OREPP estão a desempenhar eficazmente as funções delegadas e de modo a concluir se o sistema oferece garantias satisfatórias de legalidade e regularidade das operações subjacentes e de exactidão das despesas declaradas. Desta forma, a AG dispõe de meios de controlo da qualidade da actividade das entidades com competências de gestão delegadas, de forma a garantir que as mesmas foram executadas correctamente e de acordo com o contratualizado.

Atendendo ao modelo de governação do Programa Rumos, consideram-se momentos capazes de proporcionar reflexão estratégica, sobretudo, as reuniões da Comissão de Acompanhamento e as reuniões com a tutela da gestão global dos FC e respectiva coordenação estratégica e operacional, fazendo o Secretário Regional a intermediação

com o órgão de orientação política e estratégica (CGO). Para além disso a participação de representantes dos órgãos do Programa Rumos em órgãos de monitorização do QREN também permite o exercício de reflexão estratégica, a troca de experiências e a adopção de orientações gerais. O Programa Rumos, enquadrado no QREN, é acompanhado nas várias componentes, estratégica, operacional e financeira, através do Sistema de Monitorização do QREN, atendendo a que este Sistema é alimentado pela informação de monitorização que o IGFSE apura e transfere mensalmente para o Observatório.

A estratégia Programada do QREN e o seu modelo de governação exigem uma maior articulação e reforço das políticas macroeconómicas e estruturais e das políticas sectoriais e regionais, estando previstos para isso vários espaços/ órgãos de coordenação, monitorização e acompanhamento estratégico global, com vista nomeadamente a orientar as intervenções para a concretização das prioridades assumidas ao nível da Estratégia de Lisboa.

Para a monitorização estratégica do Programa Rumos, a AG contratou serviços externos de consultoria, que semestralmente apresenta dados sobre a evolução financeira e física da execução do Programa e sobre a sua situação face aos compromissos e metas traçadas. Este exercício contempla a análise das dinâmicas de candidatura, a análise da pertinência e relevância dos projectos aprovados por EP, a apreciação do modelo de gestão e de estruturação dos recursos técnicos, a visão da dinâmica de absorção dos recursos de financiamento e a sinalização de desvios relevantes face aos objectivos. Considera-se por isso que esta informação pode gerar momentos alargados de reflexão estratégica sobre o Programa, nomeadamente entre as entidades envolvidas na sua gestão (AG, DRQP e IEM), acompanhamento (CA) e monitorização política e estratégica.

A operacionalização do Programa Rumos, que implicou a definição de processos, procedimentos e instrumentos, norteou-se pelos princípios da simplificação e desburocratização de processos, visando imprimir uma maior celeridade e eficiência na gestão dos apoios. O recurso às TIC (submissão candidaturas, consulta dos projectos, comunicação de informação), como suporte aos processos integrados na gestão e acompanhamento do Programa, é uma forma célere e eficaz de aproximar os serviços públicos dos seus utentes.

A integração do SIIFSE permite a submissão electrónica das candidaturas ao Programa Rumos, a sua análise e posterior acompanhamento até ao encerramento. Para além da sistematização e centralização da informação associada aos processos apoiados pelo FSE, o Sistema Operacional facilita a transferência de informação periódica entre os principais utilizadores relevantes (AG, DRQP, IEM, candidatos, etc), o apuramento de pontos de

situação gerais sobre a implementação do Programa e é o instrumento operacional para permitir a certificação final da despesa por parte da Autoridade de Certificação.

No exercício das suas funções, cabe aos Gestores dos Eixos, neste caso entidades com competências de gestão do Programa Rumos delegadas, disponibilizar à AG as informações necessárias à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo segundo as normas de procedimento e a periodicidade estabelecidos pela Gestão e suportando-se no SIIFSE.

Aos membros da UG, para além da informação relativa aos projectos com parecer técnico, é sempre apresentada informação sobre a situação financeira do Programa e a sua contribuição para a Estratégia de Lisboa (earmarking), bem como um ponto de situação das actividades da gestão. Aos membros da CA é oportunamente disponibilizada toda a informação adequada à ordem de trabalho das reuniões e com a frequência ditada pela marcação destas. A AG no cumprimento das suas funções transfere, para as Secretarias Regionais integradas no modelo de governação do Programa Rumos, a informação necessária à homologação das candidaturas aprovadas e com a frequência marcada pela anterior realização das UG.

Mensalmente, são produzidos pela equipa do IGFSE, a partir do SIIFSE, mapas de monitorização do Programa para comunicação ao Observatório do QREN e enquanto o Sistema de Business Intelligence Data Mart, designado por “Conhecer FSE”, não estiver a funcionar, permitindo o acesso directo de cada um dos Programas aos respectivos indicadores, previamente definidos e programados, o IGFSE no âmbito das suas competências em matéria de monitorização operacional, assumiu a responsabilidade de efectuar o seu apuramento a partir de extracções de informação do SIIFSE, de forma a garantir a coerência, rigor e uniformidade de conceitos na informação apurada nos programas FSE. Antes da sua comunicação ao Observatório do QREN esta informação é transmitida ao PO para verificação.

O Programa Rumos utiliza o Sistema de Informação Integrado do Fundo Social Europeu (SIIFSE), enquanto gestor integrado, o que não aconteceu no QCA III pois o POPRAM III dispunha de um sistema próprio, mas a informação tinha de ser igualmente carregada no SIIFSE QCA III.

Atendendo à especificidade do Programa, foram identificados um conjunto de formulários previstos para o POPH e para o PRO Emprego com capacidade de adaptação às tipologias de intervenção previstas, o que justificou a contratação de serviços especializados para a adaptação do SIIFSE ao Programa. Uma vez que o processo de adaptação decorreu em

período regular de aprovação, a DRQP adoptou uma solução de contingência, baseado no SI do POPRAM III (passagem do SIDRFP-FSE QCA III para SIDRFP-FSE QREN) que permitiu assegurar as funcionalidades de registo de candidaturas, análise técnico-financeira, produção de listagens de apoio à gestão, produção de listas para a UG e para homologação, notificação às entidades e emissão das autorizações de pagamento. Apenas no início do 2º trimestre de 2008, a DRQP começou a substituir a solução de contingência pelo SIIFSE, implicando um processo de transferência/recuperação de toda a informação dos processos até então geridos no âmbito do EP I.

Por outro lado, o IEM tem desenvolvido um esforço para a integração dos procedimentos num único sistema de informação (sistema próprio de gestão das candidaturas dos beneficiários finais - SIGPE) para eliminar as soluções de contingência adoptadas internamente e que permita uma gestão mais integrada e eficaz dos apoios públicos ao emprego, de forma a garantir uma resposta mais adequada e célere via SIIFSE, nomeadamente ao nível da apresentação de despesa (pedidos de reembolso). Enquanto a DRQP utiliza o SIIFSE como ferramenta de gestão, o IEM-OREPP utiliza-o como beneficiário. Não sendo utilizado como instrumento de gestão dos processos candidatados aos programas públicos de apoio ao emprego, o SIIFSE não visa integrar todos os dados resultantes da gestão destas candidaturas (integrados no sistema próprio do IEM - SIGPE), mas os dados dos apoios atribuídos pelo IEM e candidatados a financiamento FSE, aquando os pedidos de reembolso. Actualmente, após um longo período de adaptação do sistema às necessidades do Programa, o Sistema Operacional (SIIFSE) dá suporte à gestão, certificação, registo de fluxos financeiros, controlo e monitorização, física e financeira, das operações apoiadas pelo FSE, permitindo o acompanhamento total do ciclo de vida do projecto e integrando os processos inter-organizacionais associados ao co-financiamento por este Fundo. Todas as funcionalidades associadas ao sistema operacional (SO) encontram-se actualmente operacionais.

O Sistema de Apoio à Decisão e à Gestão, que permite a agregação da informação integrada no sistema operacional, será assegurado através da solução de Business Intelligence Data Mart, designada por "Conhecer FSE". A apresentação deste sistema às AG foi efectuada em Setembro de 2009 e ficará operacional durante o ano de 2010, garantindo a produção de informação agregada, nomeadamente dos indicadores que, numa forma transversal, estão a ser programados para serem utilizados pelas AG. O nível e a qualidade de quantificação dos indicadores de realização e de resultado, ficará sempre dependente da qualidade e actualidade dos dados necessários ao respectivo

cálculo residentes no sistema fonte – o SIIFSE. Actualmente, o IGFSE gere a informação inserida no SIIFSE e extrai outputs que envia para a AG.

O período necessário para a adaptação do SIIFSE e sua disponibilização para os utilizadores não permitiu a certificação de despesa na fase inicial do Programa – esta funcionalidade só ficou totalmente disponível no último trimestre de 2008. Estas dificuldades existiram quer para os beneficiários quer para as estruturas de gestão do Programa, estão associadas à necessidade de estabilização de normas e de processos de trabalho e implicaram a utilização de sistemas de informação alternativos e temporários.

O SIIFSE apesar de facilitar a gestão e acompanhamento dos processos exige mais recursos humanos, uma vez que, as tarefas de registo, análise e validação revestem-se de uma complexidade intensa. Neste sentido, considerando o número reduzido da equipa de apoio técnico da DRQP, a realização deste trabalho tende necessariamente a tempos de resposta mais alargados. Por outro lado, conforme referido pelos promotores do EP I inquiridos através de questionário electrónico, o SIIFSE constitui um dos domínios de intervenção prioritários para a melhoria das condições de operacionalização do Programa, uma vez que persistem problemas de funcionamento associados a erros do sistema e que consomem demasiado tempo aos promotores.

Q2: As soluções adoptadas para operacionalizar a gestão e desenvolvimento do Programa revelam-se adequadas às necessidades resultantes da concretização dos objectivos e das metas estabelecidos?²

Q2: Síntese

O SIIFSE permite o registo dos dados associados a todo o ciclo de vida das operações e na medida dos campos informativos previstos nos formulários adoptados. No entanto, ao nível do conteúdo informativo integrado no sistema existem, actualmente, limitações relacionados com o baixo nível de execução, financeira e física, e com o facto de não existirem dados relativos à execução dos processos do IEM-OREPP, que não permitem uma avaliação abrangente e eficaz do nível de cumprimento dos objectivos. Porém, relativamente à informação de execução dos processos do IEM-OREPP, embora ainda não

² Esta questão centra-se na abordagem do sistema de informação e remete a análise dos restantes instrumentos de operacionalização para as respectivas questões específicas.

integrada no SIIFSE, esta encontra-se disponível no sistema de informação próprio do IEM para a gestão dos apoios ao emprego (SIGPE).

Qual o nível de centralização (dados do acompanhamento dos processos, internos e externos dos organismos objecto de delegação de competências de gestão) e de desagregação da informação resultante da implementação do SI do Rumos? Qual o contributo do sistema de informação para a manutenção do sistema de indicadores de monitorização, desde o projecto ao EP do Programa? Como e com que frequência é efectuada a recolha de dados de execução dos projectos, de forma a garantir a quantificação/actualização dos indicadores agregados do Programa? Qual o grau de cobertura das prioridades e objectivos estratégicos do Rumos, em termos de indicadores e de resultados?

Em termos de arquitectura, o SIIFSE permite o registo dos dados associados a todo o ciclo de vida das operações, na medida dos campos informativos previstos nos formulários adoptados. Desta forma, é possível a extracção de dados financeiros e físicos, de aprovação e de execução, territorializados e segundo um conjunto de atributos previstos nos diversos formulários que compreende o modelo de dados do sistema operacional.

Uma das funcionalidades do SIIFSE é a de permitir a submissão da execução física das operações, por parte dos promotores, de forma a permitir a quantificação dos indicadores, quer ao nível da operação quer ao nível agregado do Eixo Prioritário do Programa, e conseqüentemente possibilitar a avaliação do grau de cumprimento dos objectivos. Desta forma, a qualidade (cobertura e actualidade) da informação integrada no sistema operacional está dependente, por um lado da frequência de submissão de pedidos de reembolso por parte dos promotores e por outro do ritmo de validação de despesa por parte da AG e de certificação por parte do IGFSE.

Actualmente constata-se problemas de cobertura e de actualidade da informação integrada no sistema, em particular no que diz respeito à execução dos processos do IEM-OREPP, que estão integrados no SIIFSE de forma agregada e com valores previstos (aprovação/compromisso), por via da não conclusão do processo de operacionalização da sua actividade o que limita a submissão de dados de execução financeira e física ao SIIFSE para dar início ao processo de validação de despesa realizada. A regulação desta situação específica está dependente do processo em curso relativo à operacionalização da intervenção do IEM enquanto OREPP.

Numa perspectiva mais geral do sistema, é importante referir que a actualidade da informação integrada no sistema está dependente da recolha de dados de execução estar associada aos processos de pedido de reembolso apresentados pelas entidades ao longo do ciclo de vida dos projectos, informação que é complementada com a apresentação do saldo final e, no caso dos projectos plurianuais com a informação anual, só sendo contabilizada a execução física e financeira à medida que a AG valida a respectiva informação. No caso das candidaturas que terminam no final do ano civil (caso de grande parte das candidaturas relativas aos sistemas de educação, formação e emprego) a informação relativa à execução do ano civil é apresentada durante o mês de Fevereiro, seguindo-se a partir desta data e em simultâneo com todos os restantes processos de prestação de contas, o processo de validação da despesa que irá ser contabilizada como execução do ano e integrada no relatório de execução anual. Esta operação decorre até Abril/ Maio do ano seguinte ao ano de referência. Por isso, a informação sobre a execução relativa a um determinado ano e o apuramento dos indicadores do programa, expressos em valores de média/ano, só é possível nesta data. Esta situação pode ser contornada através da utilização da informação sobre os compromissos existentes, apurada a partir das candidaturas aprovadas e aceites.

Os regulamentos específicos, os formulários, os manuais de apoio à instrução das candidaturas, os critérios de selecção e faseamento de abertura de candidaturas, revelam-se adequados às necessidades resultantes da concretização dos objectivos e das metas estabelecidos no Programa Rumos ?

A equipa de avaliação considera que esta questão envolve a análise à tipologia de instrumentos adoptada pela Gestão para a operacionalização do Programa. Face à natureza transversal e conclusiva desta questão e à existência das questões específicas Q4, Q5, Q6 e Q7, onde, conjuntamente, será analisada a qualidade e eficácia dos instrumentos de operacionalização, remetemos a sua análise e conclusão para as questões específicas mencionadas.

Q2: Desenvolvimento

Uma vez apresentada a evolução e a arquitectura actual do sistema de informação do Programa, importa analisar o conteúdo informativo disponível no sistema e a capacidade de resposta às necessidades de acompanhamento operacional e estratégico.

Relativamente a estas questões, pela evolução ocorrida ao nível da adaptação do SIIFSE ao Programa Rumos, é fácil concluir que o nível de centralização da informação

pertinente, de e para os processos, bem como a capacidade de resposta do Sistema foi crescente, não sendo comparável o nível actual com o nível no final de 2008. Actualmente, é possível constatar que o SIIFSE possui as funcionalidades necessárias à gestão e acompanhamento de todos os processos de candidatura e de projecto aprovado e integra informação, financeira e física, desses mesmos processos, embora com níveis de actualização e de cobertura diferenciados. Várias evidências estão disponíveis (mapas de monitorização financeira, tabelas dos relatórios de execução anual e de monitorização do Programa, quantificação dos indicadores financeiros por tema prioritário, nomeadamente os earmarking, etc) para comprovar o conteúdo informativo disponível através do SIIFSE. O modelo de dados, baseado nos formulários, contém os campos de dados relevantes ao acompanhamento da implementação do Programa (dados financeiros, dados físicos, dados de Programação, aprovação e de execução, dados territorializados, dados globais para o Programa ou desagregados por tipologia ou projecto, dados financeiros por tema prioritário, dados segundo um conjunto diferenciado de atributos, etc). Está assim disponível um conjunto de indicadores, absolutos e relativos, sobretudo de natureza financeira, que têm apoiado o acompanhamento da evolução do Programa e a comparação do seu comportamento face aos restantes PO FSE. Estes apuramentos são actualmente assegurados pelo IGFSE como procedimento de garantia de uniformidade na utilização da informação de base ao cálculo dos valores agregados.

Dado que o desenvolvimento do Sistema de Business Intelligence Data Mart ("Conhecer FSE") foi iniciado durante o ano de 2009 e está, ainda, em fase de desenvolvimento, foi necessário ao IGFSE assegurar a extracção do SIIFSE dos dados relativos à execução do ano de 2008, de modo a facilitar a elaboração, pela AG, do relatório de execução de 2008. Este sistema possibilitará o acesso a informação dos indicadores de realização física ficando a actualização dos indicadores de resultado sob responsabilidade da Gestão do Programa Rumos e serão actualizados anualmente, para efeito da elaboração dos relatórios de execução.

O sistema de indicadores definido para o Programa Rumos (núcleo central de indicadores) compreende um conjunto alargado de indicadores, de realização física e de resultados, destinado a fornecer informação sobre a evolução das operações e que procura, de forma articulada com os outros PO FSE, quantificar os objectivos específicos prioritários, de forma a avaliar progressos alcançados em relação à situação de partida. O processo de cálculo destes indicadores, suportado no sistema "Conhecer FSE" e com base na informação do Programa integrada no SIIFSE, segue um conjunto de

pressupostos estabilizados para os PO com FSE (Integração no SIIFSE -Recolha de Indicadores, 15/07/2009; 7ª Versão).

Nesse sentido, os indicadores de realização física apresentam valores de aprovação (compromisso) e valores de execução. Os valores de aprovação referem-se aos valores indicados nos formulários de candidatura aprovada pela AG e os valores de execução referem-se aos pedidos de reembolso submetidos no SIIFSE, por parte dos promotores/beneficiários, e que apresentem a análise técnico-financeira dos reembolsos, reembolsos intermédios ou saldo no estado "Com decisão" ou subsequente. Desta forma, a capacidade de quantificação actualizada dos indicadores de realização física agregados fica dependente da informação integrada no SIIFSE, aquando os pedidos de reembolso, e validada pela AG.

Os indicadores de execução física reportados a 30 de Setembro de 2009, correspondem a dados parciais do ano (a execução de 2009 apenas estará concluída em Abril/Maio de 2010, após submissão dos pedidos de saldo permitidos até 15 de Fevereiro), pelo que o cálculo de um valor médio ano, associado à informação de execução financeira registada e já validada no SIIFSE, pode induzir níveis de execução física muito abaixo dos valores reais. Sendo a realização física reportada a 30/09/2009 parcial em relação ao ano, não é aconselhável agregá-la aos valores médios anuais de realização até 2008 pois apurar-se-iam valores médios de realização anual (acumulada de 2007 a 2009) abaixo dos valores reais a apurar após conclusão da execução total do ano 2009. Estes indicadores agregados apresentam maior cobertura e potencial informativo após a submissão dos pedidos de saldo e, portanto, devem ser apurados anualmente (execução do ano completa). Por outro lado, a informação de execução, física e financeira, associada aos processos IEM-OREPP ainda não se encontra integrada no SIIFSE, por isso para o apuramento dos indicadores agregados do Programa é necessário recorrer à informação disponível no sistema informático próprio do IEM.

Porém, para além dos indicadores de objectivo, o Programa dispõe doutros indicadores relativos à avaliação da eficácia na implementação do Programa (período de candidaturas abertos, taxas de admissibilidade, tempo médio de aprovação, etc), aos resultados das acções apoiadas, em termos da caracterização dos participantes, dos cursos e das acções, que devem igualmente contribuir para a monitorização estratégica e operacional do Programa Rumos.

Relativamente à questão da cobertura dos indicadores face às prioridades e objectivos estratégicos do Rumos, importa referir o seguinte. Os indicadores contemplados actualmente são de carácter genérico, incidem nos recursos financeiros (compromisso,

execução, ...), na realização física, sobretudo ao nível do número de beneficiários, e nos resultados, numa interpretação que remete, em alguns casos, para resultados imediatos, noutros, para resultados que podem ser interpretados como impactos.

Os indicadores de execução contemplam as diferentes tipologias de intervenção previstas nos Eixos I e II, excepto no caso da tipologia 1.2.5 Formação de Adultos que não é abrangida por qualquer indicador, embora através do SIIFSE seja possível aceder a informação de caracterização da execução desta tipologia. O indicador de execução dominante – nº de beneficiários, nº de activos, nº de funcionários, nº de professores, nº de PME ... – permite quantificar o número de abrangidos e sua distribuição por género, idade e situação face ao trabalho.

Os indicadores de resultado apresentam uma cobertura da generalidade dos objectivos específicos do Programa mas essa cobertura afigura-se mais abrangente no caso do Eixo II do que no caso do Eixo I, em que se constata que determinados objectivos não são cobertos pelos indicadores ou então os indicadores revelam-se superficiais face à importância de determinadas tipologias. Por exemplo, a tipologia 1.1. Qualificação Inicial tem afectada cerca de 70% da dotação financeira do Programa, está relacionada com três objectivos específicos distintos, mas está coberta por apenas um indicador de resultado – nº de diplomados com dupla certificação (nível II e nível III) –, que aliás remete para uma lógica de resultado imediato da execução e que poderia ser valorizado com um indicador compósito que apontasse para uma ideia de evolução dos níveis educativos e formativos. Os indicadores de resultado contemplam também uma das três áreas de inovação do Programa Rumos – a intervenção ao nível dos RVCC –, através da inclusão de um indicador específico para esta área.

Refira-se que os indicadores disponíveis não permitem aferir de forma directa os resultados do Programa ao nível da intervenção em matéria de desemprego, trata-se de uma área com protagonismo crescente e que por isso poderá justificar a integração de indicadores específicos, e apresentam uma cobertura limitada dos objectivos estratégicos. Finalmente, note-se que a função do quadro de indicadores do Programa não se afigura suficientemente clarificada – uma função de apoio à avaliação do PO com recurso a indicadores de resultado e de impacto, ou uma função de apoio à monitorização do Programa através da mobilização de indicadores de recursos, de realização e de alguns resultados seleccionados como estratégicos? A cada uma das respostas corresponde um quadro de indicadores diferente, mas numa determinada perspectiva o quadro de indicadores serve uma função de avaliação com uma periodicidade temporal alargada, (anual e disponível apenas no final do 1º trimestre do

ano seguinte ao da realização), enquanto que outros agentes colocam expectativas de recorrer aos indicadores para a monitorização mais continuada da execução e dos resultados imediatos, até porque não se identificam outro tipo de indicadores físicos que esses agentes usem de forma sistemática.

No *Anexo de Fundamentação* das questões relativas ao modelo de gestão são apresentados elementos complementares de análise da cobertura dos indicadores face aos objectivos do Programa.

Q3: Os recursos accionados para a operacionalização do Programa são adequados e suficientes? Seria possível obter níveis de realização mais satisfatórios com os mesmos recursos? (reduzir tempos de decisão, alargar os públicos da divulgação, etc.)³

Q3: Síntese

Os recursos humanos afectos às estruturas de apoio técnico são considerados adequados e suficientes ao desempenho qualificado e eficaz das funções. No entanto, a informação recolhida junto dos beneficiários sinaliza limitações ao nível da eficácia do acompanhamento da execução pelo facto de considerarem que o novo período de programação dá ênfase à dimensão administrativa do acompanhamento em detrimento de um controlo focado nos efeitos da execução do projecto, não contribuindo como desejável para a melhoria da qualidade dos projectos. Por outro lado, a fase seguinte da implementação do Programa, mais exigente em termos de acompanhamento e orientação da execução para os resultados, constitui um novo teste à adequabilidade das equipas técnicas. A Assistência Técnica libertou recursos muito importantes para a fase de operacionalização do Programa, mas sem qualquer efeito ao nível do IEM-OREPP, dado não ser beneficiário deste eixo, apesar do exercício de competências de gestão delegadas.

³ A abordagem aos recursos mobilizados para a operacionalização do Programa centra-se no que se consideram ser os principais recursos, ou seja: os recursos humanos; o sistema de informação e os recursos financeiros mobilizados para a gestão do Programa através da assistência técnica. A análise do aspecto da comunicação e informação é remetida para a respectiva questão específica.

Os recursos mobilizados são adequados às funções de gestão, acompanhamento e controlo do Programa e encontram-se bem dimensionados? A sua utilização é otimizada? (Recursos humanos, organizativos, financeiros para assistência técnica, informáticos); Qual o contributo específico da Assistência Técnica para a qualificação e eficácia do SGA (nº e tipologia de intervenções)?

Na perspectiva das EAT da AG, da DRQP e do IEM, os recursos humanos afectos à operacionalização do Programa são suficientes, encontram-se bem dimensionados e possuem habilitações académicas e valências profissionais adequadas ao exercício das funções atribuídas. No entanto, pela auscultação efectuada aos promotores (entrevistas, inquérito e estudos de caso) identificaram-se limitações actuais ao nível do acompanhamento da execução pelo facto de considerarem que o novo período de programação reforçou o controlo administrativo da execução dos projectos em detrimento de um controlo focado nos efeitos da execução.

As acções de acompanhamento são consideradas pouco ricas em matéria de introdução de melhorias nos projectos, considerando como domínio de intervenção prioritária o acompanhamento técnico, dos conteúdos e dos processos. Por outro lado, a fase seguinte de dinamização da execução será mais exigente em termos de recursos disponíveis para as verificações no local, constituindo um novo teste à capacidade efectiva destas equipas técnicas.

A Assistência Técnica libertou recursos para a gestão global e do EP I do Programa, mas sem qualquer incidência específica ao nível do EP II, dado o IEM-OREPP não constituir beneficiário deste eixo, apesar de assegurar competências de gestão, acompanhamento e controlo das operações aprovadas no âmbito das subtipologias definidas.

A Assistência Técnica libertou recursos para o processo de adaptação do SIIFSE às especificidades do Programa Rumos, permitindo actualmente este sistema operacional o acompanhamento total dos processos e procedimentos (tramitação da candidatura e tramitação financeira) associados à gestão e acompanhamento do Programa.

Q3: Desenvolvimento

A abordagem aos recursos mobilizados para a operacionalização do Programa centra-se no que se consideram ser os principais recursos, ou seja: os recursos humanos; o sistema de informação e os recursos financeiros mobilizados para a gestão do Programa

através da assistência técnica. A análise do aspecto da comunicação e informação é remetida para a respectiva questão específica.

Para responder aos compromissos e responsabilidades resultantes das competências/funções atribuídas, à AG, à DRQP e ao IEM, sobretudo enquanto OREPP, o Gestor do Programa Rumos e os Gestores de Eixo mobilizaram e organizaram os recursos necessários para assegurar com qualidade, eficácia e eficiência a gestão e acompanhamento das intervenções, com vista ao alcance dos objectivos estratégicos definidos.

Em termos dos recursos humanos afectos às estruturas de apoio técnico e segundo informação disponível no documento “Descrição do Sistema de Gestão e de Controlo” e recolhida nas entrevistas, é possível mencionar o seguinte:

- os elementos das equipas de apoio das três entidades intervenientes na gestão do Programa, possuem habilitações académicas e valências profissionais adequadas ao exercício das funções atribuídas;
- os elementos encontram-se organizados de forma a assegurar a segregação de funções e de acordo com as funções a desempenhar (organização funcional);
- a equipa de apoio directo ao Programa (EAT da AG) é constituída por 19 pessoas da carreira técnica superior e este número é considerado suficiente para a realização de todas as actividades previstas. Existe ainda estruturas indirectamente ligadas à gestão do Programa (unidades de apoio à gestão institucional e de apoio jurídico e os núcleos de comunicação e imagem e de informática e comunicações) e que asseguram serviços essenciais;
- a equipa segregada dos serviços gerais da DRQP é constituída por 3 dirigentes (1 Director de serviços e 2 chefes de divisão), 6 técnicos superiores, 5 administrativos (1 a tempo parcial). Para dar garantias ao cumprimento do princípio da segregação de funções, foram efectuados ajustamentos ao nível organizacional e ao nível da metodologia de trabalho dos recursos humanos afectos à EAT, pelo que, a DRQP continua a manter uma equipa reduzida, porém mais ágil em relação aos processos de trabalho.
- a equipa segregada dos serviços gerais da IEM é constituída por 1 Director de serviços, 2 chefes de divisão e 7 técnicos superiores que trabalham na análise e acompanhamento das medidas de emprego (correspondendo à totalidade dos recursos da DSE e constituindo a EAT). Para assegurar a totalidade da gestão e controlo interno do EP II acrescem ainda 2 técnicos de emprego e 8 administrativos relativos à estrutura de apoio administrativo, ou seja no total estão afectas 19 pessoas.

O inquérito aos promotores do EP I relativamente ao acompanhamento por parte da EAT da DRQP, permite referir que o acompanhamento técnico na fase de elaboração das candidaturas é um aspecto facilitador da apresentação efectiva da candidatura (72% refere que o acompanhamento técnico não dificultou e apenas 3% diz ter dificultado ou dificultado muito a elaboração da candidatura). No entanto, relativamente ao acompanhamento pós aprovação, apesar de em geral considerarem o apoio prestado célere e muito útil à boa execução dos projectos, consideram que existem margens de progresso para um acompanhamento mais eficaz (cerca de 28% dos inquiridos refere o acompanhamento administrativo/financeiro e cerca de 25% o acompanhamento técnico, dos conteúdos e dos processos, como domínios de intervenção prioritários para melhorar a operacionalização do Programa).

Os dois estudos de caso efectuados, bem como as entrevistas efectuadas a promotores, confirmam a apreciação positiva do apoio prestado pela Gestão, por via da DRQP, sendo este apoio considerado em aspecto facilitador dos processos. No entanto, consideram que no âmbito do acompanhamento da execução, o novo período de programação implicou um maior controlo da dimensão administrativa associada aos projectos, em detrimento de um controlo focado nos efeitos da execução do projecto, o que traz poucos contributos para a melhoria da qualidade dos projectos. As acções de acompanhamento são consideradas pouco ricas em matéria de introdução de melhorias nos projectos porque são sobretudo reactivas e administrativas. Por outro lado, é sugerido a promoção de reuniões colectivas com os promotores de projectos promovidas pela AG com o intuito de promover a partilha de experiências, o que poderá contribuir para a maior eficácia na execução dos projectos.

O EP III- Assistência Técnica - tem como vertentes de intervenção e pretende financiar, a gestão operacional e a monitorização estratégica, com vista a assegurar as condições adequadas para a gestão, acompanhamento, avaliação, monitorização e comunicação do programa. Desta forma, podemos considerar a mobilização de recursos, para a operacionalização e para a execução do programa, por via da possibilidade que a AG-IDR e a DRQP têm de apresentar, anualmente, candidaturas ao EP III.

O IEM não constitui beneficiário do eixo da Assistência Técnica e, por isso, tem que suportar as despesas de operacionalização da sua intervenção como OREPP na gestão do Programa Rumos ou então tem que procurar vias alternativas de financiamento para a criação de instrumentos capazes de melhorar a qualidade e eficácia da sua intervenção. A fase inicial da implementação do programa é fortemente consumidora de recursos mobilizáveis pelo EP III dada a importância nesta fase da organização e formação das

equipas de apoio técnico, da adaptação do SIIFSE enquanto gestor integrado, da elaboração dos manuais de procedimentos, da elaboração dos manuais de utilizadores, da elaboração dos regulamentos internos de funcionamento de alguns órgãos do modelo de governação, da elaboração dos planos de comunicação e implementação das respectivas acções, da preparação e realização de reuniões diversa natureza, etc. Neste sentido, foi apresentado, em Março de 2008, uma candidatura, da responsabilidade do IDR, para apoio às despesas decorrentes da actividade da implementação do Programa, sobretudo as associadas à adaptação do SIIFSE ao Programa Rumos (63% da despesa apresentada) e, actualmente, encontra-se a aguardar parecer da UG, uma candidatura da DRQP, submetida em 10/02/2009, com verba FSE de 242 194 euros.

Este eixo representa, em termos do Programa e em termos da verba FSE, 2.2% do valor programado, 0.96% do valor aprovado e 2% do valor executado, estes dois últimos à data de 30/09/2009. A 30/09/2009 este eixo apresentava uma taxa de compromisso de cerca de 24% e uma taxa de execução de cerca de metade, ou seja 11.2%.

Em termos do recurso informático de suporte à gestão do Programa, o SIIFSE encontra-se adequado às funções de gestão, acompanhamento e controlo do Programa e a sua utilização, mesmo após a plena operacionalização, terá sempre margem para a sua optimização, aliás como é usual em qualquer sistema informático pois a maior utilização/exploração ressalta aspectos a melhorar e, por outro lado, a maior experiência na gestão do Programa poderá levantar novas necessidades a acompanhar pelo SIIFSE.

V.2. Questões de avaliação relativas aos instrumentos de operacionalização

Q4: A regulamentação específica das tipologias de intervenção do Programa Rumos é adequada e eficaz face aos objectivos de desempenho previamente estabelecidos?

Q4: Síntese

A regulamentação do Rumos tem como grande vantagem a simplicidade da mesma conseguida através da concentração num único regulamento da informação essencial. Todavia, sugere-se a incorporação das sub-tipologias de intervenção e a totalidade dos critérios de selecção dos projectos no Regulamento do Programa Rumos. Refira-se ainda

que a ausência de informação detalhada neste Regulamento, poderá ser reforçada nos demais instrumentos documentais de operacionalização do Programa (manuais, avisos de período de candidatura, etc.), bem como através do apoio técnico prestado pela EAT e outros organismos (IEM e CITMA).

Em que medida é que os regulamentos específicos incorporam os objectivos globais do e os objectivos específicos de cada tipologia de intervenção?

O Regulamento do Programa Rumos (Portaria n.º 15-A/2008, de 15 de Fevereiro) e o Regulamento Específico da Tipologia 1.2.6 – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (Portaria n.º 177-A/2008, de 10 de Outubro), transcrevem os objectivos globais do Rumos e específicos das tipologias. Para além disso, apresentam os critérios de selecção das candidaturas que possuem o duplo objectivo de, por um lado, seleccionar as candidaturas com projectos em melhores condições de contribuir para a obtenção dos resultados e, por outro lado, em primeira instância orientar os promotores para a preparação dos seus projectos de acordo com esses critérios no sentido de se aproximarem à resposta das necessidades da região e do cumprimento dos objectivos do Rumos.

Em que medida é que os regulamentos específicos incorporam as especificidades da RAM e permitem enquadrar as candidaturas apresentadas e potenciais?

As especificidades da RAM, ou seja, do contexto de intervenção do Programa são enquadradas por via dos critérios de selecção. Adicionalmente o Regulamento do Programa Rumos possui um conjunto de artigos específicos referentes à formação à distância, aos recursos didácticos e aos cursos de dupla certificação. Aspecto que se prende com a menor maturação destes sistemas na região o que requer o reforço da orientação e regulamentação nestes domínios.

Nos regulamentos desenvolvidos pelo CITMA para as tipologias que gere, têm sido introduzidas melhorias sucessivas sempre que necessário em cada novo período de candidatura, que torna a intervenção mais ajustada ao contexto. Este processo é particularmente interessante pelo facto dos períodos de candidaturas serem fechados o que facilita este mecanismo. No entanto, para as demais tipologias este procedimento não tem sido realizado.

Qual a utilidade efectiva dos regulamentos na fase de concepção e montagem da candidatura/ projecto? Em que medida é que os regulamentos específicos são claros e acessíveis?

Os promotores entrevistados e inquiridos ao longo do estudo enunciam como principal instrumento documental de referência que utilizam para a concepção e montagem da candidatura o Regulamento do Programa Rumos (Portaria n.º 15-A/2008, de 15 de Fevereiro), o Regulamento da Tipologia 1.2.6 – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (Portaria n.º 15-A/2008, de 15 de Fevereiro e Portaria n.º 177-A/2008, de 10 de Outubro) e o regulamento referentes aos custos elegíveis (Portaria Conjunta n.º 15-A/2008 de 15 de Fevereiro). Consideram-nos na maioria dos casos claros e adequados, referindo no entanto que por vezes o recurso ao apoio técnico prestado pela EAT é necessário e importante para elucidar aspectos menos claros. No entanto, aproximadamente $\frac{1}{4}$ das respostas ao inquérito evidenciam como domínio prioritário de intervenção no sentido de melhorar as condições de operacionalização do Rumos a intervenção ao nível dos instrumentos de apoio à concepção das candidaturas.

Q4: Desenvolvimento

A regulamentação específica das tipologias de intervenção do Programa Rumos encontra-se sistematizada na seguinte legislação:

- na Portaria n.º 15-A/2008, de 15 de Fevereiro, que “estabelece as regras específicas de atribuição de co-financiamento comunitário do Fundo Social Europeu às operações apresentadas no âmbito dos domínios de intervenção previstos no Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da Região Autónoma da Madeira”.
- complementada pela Portaria n.º 177-A/2008, de 10 de Outubro que “aprova o regulamento de aplicação da tipologia de intervenção 1.2.6 – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências prevista no Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da Região Autónoma da Madeira”.

No que se refere a estas portarias refira-se que o Regulamento do Programa Rumos dedica cinco artigos (12.º ao 16.º) à formação à distância referindo que esta compreende uma componente de ensino-aprendizagem à distância com tutoria e uma componente presencial, sendo que esta “não deverá ultrapassar 25% da carga de trabalho total”, no caso dos activos. Para além do destaque dado à formação à distância, também as matérias relativas aos cursos de educação e formação, ao apoio à produção de recursos e materiais didácticos surgem com uma abordagem específica.

O Regulamento do Programa Rumos possui em anexo um conjunto de fichas de caracterização sumária das tipologias de intervenção onde se encontra definido o seu objectivo, o público-alvo, os critérios de selecção e as entidades beneficiárias, que permite ter uma visão uniforme entre tipologias de intervenção e com informação adicional à constante no documento de Programação. Complementarmente, em alguns casos, à regulamentação FSE, que define as regras do co-financiamento, acrescenta-se legislação regional específica relativa às políticas públicas de emprego e formação. Foi opção da Autoridade de Gestão simplificar o conteúdo da regulamentação, nomeadamente eliminando as repetições de informação, o que resultou nesta regulamentação com tronco comum complementada pelas referidas fichas anexas por tipologia de intervenção.

No que se refere ao Eixo 1 do Programa Rumos, importa referir que o CITMA gere as tipologias de intervenção 1.3.1 – Bolsas para Professores e Investigadores e 1.3.2 – Programas e bolsas de pós-graduação, e como tal produz uma panóplia de documentação (regulamentos, avisos de período de candidatura e critérios de selecção de candidaturas) de apoio à sua operacionalização. Os regulamentos destas tipologias especificam as características de cada bolsa (tipologia, destinatários, duração), os procedimentos para apresentação de candidatura, os critérios de selecção das candidaturas, os mecanismos de divulgação e prazos de aceitação dos resultados, o regime e condições financeiras das bolsas e as condições associadas ao termo, cancelamento e suspensão da bolsa.

No que diz respeito à tipologia 1.3.1, do primeiro período de candidatura (9 a 23 de Abril de 2008) para o segundo (17 a 28 de Novembro de 2008) foram introduzidas algumas alterações nos regulamentos, designadamente: (i) no que se refere aos candidatos, tendo sido especificado que para cada período de candidatura o candidato só pode concorrer a uma tipologia de bolsa e outras especificações associadas à área geográfica de residência e das acções a que se candidatam; (ii) no que se refere aos documentos de suporte à candidatura; (iii) nas disposições gerais do regime e condições financeiras das bolsas, associadas à exclusividade tendo sido eliminada a cláusula que estipulava que a cada candidato só poderia ser concedida uma bolsa de curta duração por ano civil; (iv) fixou um valor máximo para a bolsa de visitantes.

Do segundo período de candidatura (17 a 28 de Novembro de 2008) referente à tipologia de intervenção 1.3.1, para o terceiro (12 a 23 de Outubro de 2009) também foram introduzidas algumas alterações nos regulamentos. Nomeadamente: (i) clarificação quanto à duração máxima das bolsas para a frequência dos cursos e (ii) na autenticação dos documentos não originais de suporte às candidaturas.

No que concerne à tipologia de intervenção 1.3.2, do primeiro período de candidatura (9 a 23 de Abril de 2008) para o segundo (17 a 28 de Novembro de 2008), (i) as bolsas de pós-graduação deixaram de admitir casos excepcionais, onde podiam ser aceites bacharéis; (ii) para cada período de candidatura os candidatos passaram a só poder concorrer a uma única tipologia; (iii) no que se refere aos documentos de suporte à candidatura; (iv) nas disposições gerais do regime e condições financeiras das bolsas, associadas à exclusividade tendo sido eliminada a cláusula que estipulava que a cada candidato só podia ser concedida, por ano civil, uma bolsa de cada tipo.

Do segundo período de candidatura (17 a 28 de Novembro de 2008) referente à tipologia de intervenção 1.3.2, para o terceiro (12 a 23 de Outubro de 2009) também foram introduzidas algumas alterações nos regulamentos, em particular: (i) clarificação quanto à duração máxima da acção; (ii) no que se refere aos documentos de suporte à candidatura; (iii) novos requisitos associados à prorrogação da bolsa por parte dos que não concluem a acção no prazo previsto independentemente da duração da acção ser inferior ao estipulado em regulamento.

Estes procedimentos desenvolvidos pelo CITMA revelam uma preocupação em introduzir alterações na regulamentação das tipologias de intervenção, adequando melhor a informação e estabelecendo regras mais claras de modo a promover uma operacionalização mais eficaz.

Adicionalmente refira-se que, no caso do Eixo Prioritário II, em grande medida estruturado em torno dos apoios ao emprego, existe uma regulamentação específica das medidas/programas associadas e disponível no site do IEM.

Importa referir que no Regulamento do Programa Rumos nem sempre são claras as especificidades de cada intervenção. Se, por um lado, a regulamentação e outra documentação produzida pelo CITMA e pelo IEM, por exemplo, ajudam a clarificar os aspectos ligados aos procedimentos e às elegibilidades, é de referir que por outro lado, a Portaria Conjunta n.º 15-A/2008 de 15 de Fevereiro que fixa a natureza e os limites máximos dos custos elegíveis para efeitos de financiamento pelo Rumos também constitui um elemento de referência nesta matéria. Assim sendo, é recomendável uma maior atenção aos conteúdos do Regulamento do Programa Rumos e de instrumentos complementares a este (avisos de concurso, guias dos beneficiários, etc.), devendo ser desejavelmente um pacote coerente, útil, de fácil compreensão e acesso que chegue aos potenciais beneficiários do Programa. Para tal, considera-se que os seguintes aspectos poderão ser melhorados:

- a não referência ou distinção da existência de acções-tipo / sub-tipologias da intervenção;
- a não apresentação de todos os critérios a partir da qual será avaliada a candidatura e ausência de referência a critérios adicionais.

Em grande medida estas limitações são, regra geral, ultrapassadas pela existência de organismos “descodificadores” como a DRQP, o IEM ou o CITMA, que junto dos promotores e/ou beneficiários prestam informação e esclarecimentos relativos aos procedimentos de operacionalização, por via de contactos mais personalizados ou pela produção de documentação complementar (por exemplo, manuais).

O inquérito aplicado aos promotores, permite perceber que do ponto de vista destes actores, o Regulamento do Programa Rumos enquanto instrumento de apoio à elaboração das candidaturas é “claro” ou “muito claro” bem como “adequado” ou “muito adequado” para a grande maioria das tipologias de intervenção. Alguns promotores consideram que este instrumento é pouco claro afirmando que as dúvidas são ultrapassadas através de apoio técnico prestado pela EAT do Rumos. Este aspecto vem corroborar a complementaridade evidente entre a informação regulamentar e outros mecanismos como o apoio técnico.

Q5: Os critérios de selecção adoptados para a apreciação e hierarquização das candidaturas têm permitido apoiar candidaturas pertinentes à luz das necessidades de cumprimento de objectivos e metas definidos?

Q5: Síntese

De um modo geral a grelha de critérios de apreciação de candidaturas está orientada para analisar os temas/tópicos que a equipa de avaliação considera relevantes para apreciar a qualidade de um projecto. Esta grelha inclui ainda especificidades de cada tipologia de intervenção, regulando desse modo o cumprimento dos objectivos. De facto, o sistema revela-se bastante selectivo dado o número de projectos excluídos por via da aplicação desta grelha. No entanto, sugere-se a revisão dos indicadores utilizados (construção e escala) no sentido de: valorizar os projectos de acordo com a intensidade do seu contributo para as metas, valorizar mais em termos relativos os domínios centrais da qualidade das intervenções (relevância, actores, metodologias). A legibilidade e clareza de alguns critérios também poderão ser reforçadas, evitando repetições entre critérios específicos de selecção e os demais critérios constantes da grelha de apreciação

e expondo os instrumentos de apoio à pontuação dos mesmos (referenciais, indicadores padrão, etc.).

Em que medida os critérios de selecção adoptados permitem a selecção das candidaturas em função dos objectivos e metas definidos?

A matriz de avaliação das candidaturas integra uma multiplicidade de critérios que promovem a avaliação de aspectos centrais associados, por um lado, à entidade promotora e, por outro lado, ao projecto – note-se que esta matriz não é aplicada nas candidaturas ao Eixo 2 uma vez que a selecção dos projectos deste Eixo é feita ao abrigo das prioridades definidas pelas políticas activas de emprego regionais. Assim, neste caso são apenas aplicados os critérios de selecção *strictus sensus* apresentados no Regulamento do Programa Rumos. Estes critérios deixam de fora alguns domínios considerados relevantes em particular para a última vertente de intervenção do Rumos que possibilitem a valorização de projectos integrados (ex. de domínios: parcerias, complementaridade, ...).

Entre os 10 domínios analisados apara a generalidade das candidaturas às tipologias de intervenção do Eixo 1, consta um domínio que é respeitante aos critérios de selecção definidos no Regulamento do Programa Rumos. De uma maneira geral os critérios são suficientemente abrangentes de modo a contemplar os domínios relevantes na apreciação de uma candidatura, com excepção do domínio da igualdade de oportunidades e da igualdade de género que é apreciado apenas quando os critérios de selecção *stricto sensus* assim o ditam.

Em parte, os critérios de selecção definidos para cada tipologia integram uma apreciação do contributo do projecto para o objectivo específico da tipologia de intervenção. Este aspecto é mais evidente nos critérios referentes ao Eixo 2. No entanto, a análise efectuada não permite valorizar os projectos de acordo com a intensidade do seu contributo, apreciando apenas se se espera que o contributo ocorra ou não, não sendo possível estimar o contributo para os indicadores de resultado definidos, por exemplo.

Em que medida é que os critérios de selecção contemplam as novas orientações de política e atendem ao contexto sócio-económico global da RAM e da entidade promotora (metodologias, recursos, etc.)?

Os critérios de selecção apresentam uma forte relação com as novas orientações de política, nomeadamente de formação e emprego (por exemplo, critérios que apreciam a estruturação de acordo com CNQ, com o contributo para uma dupla certificação, que

respeitem o Plano de Emprego, as estratégias de desenvolvimento da Administração Pública, etc.).

Do ponto de vista do contexto refira-se que o critério de selecção comum a um maior número de tipologia é a apreciação da ligação do projecto com as necessidades sócio-económicas da RAM, para tal normalmente a EAT utiliza referenciais suportados em diagnósticos, de modo a aferir a intensidade desta relação. A este propósito saliente-se que os critérios de selecção valorizam individualizadamente e de forma relevante o facto da entidade promotora realizar um diagnóstico próprio de necessidades de formação (representa 15% do total da pontuação), embora testemunhos de beneficiários remetam para uma interpretação diferente da valorização desta componente. Do ponto de vista da DRQP, o que sucede é que por vezes a qualidade do exercício realizado diminui a fiabilidade das conclusões, uma vez que por vezes se tratam de "levantamentos de necessidades de formação" ao invés de diagnósticos estruturados. Perante isto, identifica-se um problema a montante do processo de análise de candidaturas, que se prende com o défice na qualidade dos diagnósticos realizados.

Do ponto de vista da equipa de avaliação, embora os referenciais regionais devam ser tidos em conta, a existir diagnósticos mais especializados desenvolvidos por entidades acreditadas para o efeito e com evidente qualidade, as conclusões obtidas, nomeadamente ao nível das prioridades formativas deverão igualmente ser tidas em conta na avaliação da pertinência do projecto.

Finalmente, o facto da análise da capacidade de execução dos projectos e das competências da entidade beneficiária é excessivamente redutora de modo a que os critérios promovam a selectividade das melhores entidades e a melhoria crescente do sistema de formação profissional.

Em que medida é que estão contemplados mecanismos que permitam hierarquizar as candidaturas que apresentem níveis similares de pontuação na sua apreciação? Esses mecanismos são diferenciados consoante se trate de períodos de candidatura abertos ou fechados?

Os critérios são pontuados de acordo com uma escala pré-definida e aprovados apenas se superarem no mínimo uma determinada pontuação no caso do Eixo 1. No caso do Eixo 2, apenas são verificadas as regras de elegibilidade, não sendo os projectos alvo de apreciação e pontuação de acordo com o desempenho em cada um dos critérios. Deste modo, no primeiro caso os projectos são hierarquizados e caso futuramente venham a

ocorrer condicionantes associadas ao volume de financiamento, existe hipóteses de escolher os “melhores” projectos.

Em que medida é que os critérios de selecção são claros e acessíveis?

A equipa de avaliação considera que apesar dos domínios considerados para análise das candidaturas serem pertinentes, existe uma margem de melhoria no que se refere à clareza dos critérios de selecção, em particular, às evidências recolhidas para aplicação dos mesmos. Refira-se ainda que em alguns casos os projectos são apreciados duplamente através do mesmo critério (p.e., parcerias, inovação, etc.) – através dos domínios da matriz e dos critérios de selecção específicos – o que dificulta a legibilidade deste processo.

A generalidade dos promotores concorda com os critérios de selecção, sendo que a vertente de intervenção que reúne o maior número de opiniões desfavoráveis é a 1.2 – Aprendizagem ao longo da vida. Os principais motivos apresentados para discordarem prendem-se com o facto de os considerarem pouco claros e de considerarem que existem áreas de formação/cursos que não são considerados prioritários pelos referenciais utilizados pela EAT mas que no contexto da organização promotora são, revelando-se pouco flexíveis no sentido de não valorizarem as necessidades de determinados sectores ou dimensões empresariais.

Qual a adequação dos mecanismos associados à aplicação dos critérios de selecção?

Em alguns casos a aplicação dos critérios é objectiva, porque tem como instrumento de suporte a utilização de um referencial ou o parecer de um especialista ou trata-se apenas da verificação da existência ou inexistência de alguns aspectos. Nos demais casos, não é claro a forma como são pontuados os critérios apesar de serem apresentadas as escalas.

A pontuação máxima atribuível por domínio é um outro aspecto onde a equipa de avaliação considera existir margem de progresso. Se por um lado, a equipa considera adequado o facto dos critérios de selecção específicos da tipologia de acção representarem cerca de 1/3 da pontuação máxima atribuível, por outro lado, aspectos como a *qualidade do processo* associada aos recursos humanos, aos conteúdos e às metodologias são considerados centrais enquanto elementos de garantia da qualidade da intervenção. De facto, não é indiferente a forma como se analisa e valoriza na selecção do projecto as competências dos actores centrais que veiculam a transmissão do conhecimento e a criação de competências junto dos destinatários finais, nem as metodologias a desenvolver para que se obtenha uma base sólida de novas

competências (ou consolidação de outras já adquiridas) e uma mudança de comportamentos. Adicionalmente refira-se que outros critérios como a inovação são relevantes, sobretudo se trouxerem valor acrescentado e maior qualidade ao processo (por exemplo por via da introdução de elementos metodológicos inovadores).

Do ponto de vista da *qualidade dos resultados* – da criação de mecanismos facilitadores da sua obtenção – o Acompanhamento e Avaliação são domínios de selecção extremamente relevantes. Outros critérios como as Parcerias, deveriam ser, nomeadamente se trouxerem valor acrescentado ao acompanhamento e avaliação, por exemplo.

Q5: Desenvolvimento

A avaliação focalizou nas grelhas de critérios que abrangem um maior número de tipologias de intervenção. Para a avaliação de cada um dos critérios de selecção, consideraram os seguintes itens:

- Pertinência: Este é o critério mais adequado para avaliar a qualidade do projecto do ponto de vista do seu contributo para os objectivos e metas?
- Objectividade: A aplicação do critério é objectiva não sendo permeável a avaliações distintas consoante o avaliador? Existem instrumentos de apoio a aplicação do mesmo?

<i>Critério</i>	Desempenho em actividade financiadas, anteriormente desenvolvidas
Pertinência	O relevante neste critério deveria ser compreender até que ponto o desempenho da entidade é favorável ao cumprimento das metas, dos objectivos e dos resultados esperados das tipologias. Assim, o desempenho poderá ser medido pelas taxas de execução física e financeira, mas também pelo contributo relativo para os indicadores de resultado. A informação referente a outros projectos semelhantes financiados por outros Programas poderia ser contemplada (p.e. projectos desenvolvidos no âmbito de PIC)
Objectividade	Não é claro que elementos deverão ser tidos em conta para classificar o desempenho da entidade de acordo com uma relevância "muito satisfatória", "satisfatória" ou "insatisfatória". O cruzamento de informação recolhida através do histórico da entidade com o FSE com a associada a processos de acreditação (ou sua renovação) já dá um potencial de informação interessante. A clarificação das fontes e indicadores/referenciais é essencial para obter uma maior objectividade do critério.
<i>Critério</i>	Recursos Humanos
Pertinência	Trata-se se analisar a informação sobre os actores centrais da boa execução do projecto, posto isto parece-nos essencial estabelecer um padrão mínimo de referência para a

	qualidade destes recursos.
Objectividade	Por um lado não é claro quais são os aspectos que são tidos em conta na identificação das competências. É a experiencia profissional na área técnica de formação? É a experiencia profissional enquanto coordenador de formação / formador? É o facto de ter CAP? É a qualificação profissional? É o seu envolvimento na produção de recursos didácticos importantes? A pontuação é atribuída em função do facto da candidatura referir ou não referir as competências dos Recursos Humanos. Este aspecto parece-nos igualmente insuficiente. A pontuação deve valorizar os projectos com melhores recursos humanos e não os que se referem à sua existência.
<i>Critério</i>	Apresenta diagnóstico próprio de necessidades de formação
Pertinência	Existem procedimentos que quando executados pela entidade promotora dão uma maior consistência aos projectos. A identificação de necessidades de competências específicas e de planos de formação ajustados é mais profícuo do que o desenho do plano de formação com base apenas nos referenciais regionais. Deste modo parece-nos pertinente que esta actividade de suporte à concepção da formação seja valorizada.
Objectividade	O critério não especifica se valoriza se actualidade e qualidade/consistência do diagnóstico atribuindo pontuações diferenciadas, apenas se refere à sua existência ou não.
<i>Critério</i>	Conteúdos, metodologia da formação e recursos didácticos face ao perfil dos formandos
Pertinência	Os conteúdos e metodologias são elementos essenciais para analisar a qualidade do projecto.
Objectividade	Este critério pontua uma grande diversidade de elementos: (i) coerência entre os diferentes conteúdos; (ii) a clareza dos conteúdos, da metodologia e dos recursos didácticos a mobilizar; (iii) a pertinência do objectivo a atingir; (iv) o grau de inovação dos meios didácticos; ... Em primeiro lugar parece-nos um número excessivo de elementos a avaliar. Em segundo lugar alguns deles repetem-se com outros critérios, como por exemplo, a inovação. O critério ganharia em desagregar-se em elementos mais estruturantes do projecto como sejam: adequação das competências que a entidade se propõe com o projecto a desenvolver às necessidades identificadas; adequação dos conteúdos e dos métodos para desenvolver as competências propostas.
<i>Critério</i>	Grau de inovação associado
Pertinência	Faz sentido premiar a inovação nos projectos de modo a estimular o progresso e promover uma maior eficácia dos resultados. A inovação a promover é tanto mais pertinente quanto melhor fundamentada seja a sua adequação aos públicos bem como a sua utilidade. Admite-se que possam existir outros elementos de inovação igualmente pertinentes a explorar e valorização na apreciação da candidatura, como por exemplo, os temas, os públicos-alvo, ...
Objectividade	A análise do grau de inovação está associada às metodologias pedagógicas. A avaliação é feita consoante o número de elementos inovadores que apresenta.
<i>Critério</i>	Parcerias
Pertinência	O trabalho em parceria é tanto mais valioso quanto mais os diferentes perfis confluírem

	para o objectivo global do projecto. A composição da parceria deve valorizar a integração de parceiros com competências diferentes e complementares. O papel, objectivos e contribuição específica que cada parceiro irá desempenhar deverá estar explicitado. Este critério é tanto mais pertinente quanto mais forem apreciados estes elementos bem como a capacidade de se gerar interacção dos parceiros no quadro do projecto.
Objectividade	O critério é pontuado pelo número de parceiros. Julgamos que o que se ganha em objectividade perde-se em pertinência na desvalorização dos perfis dos parceiros e da interacção planeada.
<i>Critério</i>	Transnacionalidade
Pertinência	A transnacionalidade é neste contexto entendida como a parceria com entidades de outros estados-membros. Trata-se de um elemento relevante para promover a troca de informações ou experiências, mas é tanto mais relevante quanto mais longe se for nesta cooperação, em particular se as actividades da parceria promoverem formação de agentes, intercâmbio de públicos-alvo ou de agentes. No caso da RAM julga-se que seria relevante valorizar com a mesma intensidade as parcerias com a RAA ou com o Continente por se tratar de um caso de insularidade.
Objectividade	O critério é pontuado pela existência ou não de transnacionalidade sendo por isso objectivo. Julgamos no entanto, à semelhança do critério anterior, que o que se ganha em objectividade perde-se na inferência da qualidade da parceria transnacional.
<i>Critério</i>	Complementaridade
Pertinência	A análise da complementaridade deste projecto com outros projectos de cariz material ou imaterial faz todo o sentido pois é sabido que devido aos efeitos sinérgicos os ganhos são elevados. A título de exemplo veja-se que os investimentos em formação de activos empregados serão tanto mais eficazes quanto mais estiverem associados e processos de modernização empresarial ou da administração pública, os de activos desempregados quanto mais articulados estiverem com projectos de colocação efectiva no mercado de trabalho após a formação.
Objectividade	O critério de pontuação é objectivo, identificando se o projecto tem ou não complementaridade.
<i>Critério</i>	Acompanhamento
Pertinência	A garantia da existência de mecanismos de acompanhamento durante a execução do projecto de modo a regular a qualidade da intervenção e após a formação para orientar a aplicação dos conhecimentos adquiridos de modo a incrementar a probabilidade de sucesso do resultado final da acção parece-nos um aspecto relevante.
Objectividade	O critério é pontuado de acordo com os "níveis" de acompanhamento, que estão claramente identificados no formulário SIIFSE mas na informação documental disponibilizada é pouco claro o que se entende por este níveis. Nestes casos seria útil identificar quais os requisitos que um projecto deverá apresentar para possuir pontuação máxima. Este enquadramento é útil de modo a objectivar melhor o que se está a avaliar.
<i>Critério</i>	Avaliação
Pertinência	Este aspecto é bastante pertinente por encerrar uma preocupação da avaliação realizada

	pelo promotor do projecto. De facto este é um elemento essencial do desenvolvimento de um projecto e de um processo de aprendizagem organizacional, mais do que com utilidade para a entidade gestora dado que neste caso é mais pertinente uma avaliação externa do projecto ou directa da EAT.
Objectividade	O critério é pontuado de acordo com os "níveis" de avaliação, que estão claramente identificados no formulário SIIFSE mas na informação documental disponibilizada é pouco claro o que se entende por este níveis.

Os critérios de selecção das candidaturas *stricto sensus* estão explanados nos Regulamento do Programa Rumos (Portaria n.º 15-A/2008, de 15 de Fevereiro e Portaria n.º 177-A/2008, de 10 de Outubro), em documento autónomo intitulado "Critérios de Selecção", elaborado a 30 de Abril de 2008 e no Guia dos Beneficiários do Eixo I. São estes os critérios que deverão estar, à partida, mais próximos das características específicas de cada tipologia de intervenção e articulados com os objectivos e resultados esperados.

No que se refere à vertente de intervenção *1.1 – Qualificação inicial*, os critérios de selecção valorizam em todas as tipologias de intervenção a capacidade dos projectos (i) potenciarem a inserção profissional dos formandos [cf. anexo alíneas b), f), g) e h)]. Do ponto de vista da pertinência deste critério refira-se que a existência de mecanismos de articulação com o mercado de trabalho ainda durante a realização da formação (p.e., integração de componentes de formação em contexto de trabalho, integração de módulos formativos de apoio à procura de emprego ou à criação do próprio emprego, informação das entidades empregadoras das formações em curso, etc.) ou após a conclusão da mesma (p.e. protocolos com entidades empregadoras, serviços ou parcerias com entidades que prestam serviços de apoio à colocação no mercado de trabalho, etc.) é essencial para o sucesso da formação. Face à evolução do contexto do mercado de trabalho da RAM e à manifesta dificuldade acrescida da transição dos jovens para a vida activa, seria de ponderar a hipótese de valorizar mais (através da pontuação) este critério de selecção.

Do ponto de vista da objectividade do critério, a equipa de avaliação considera que não é perceptível na informação documental a forma de aplicação do mesmo. Existem instrumentos de apoio à sua avaliação? Existe uma *check-list* de mecanismos beneficiários de empregabilidade e avalia-se de acordo com o seu cumprimento, por exemplo? De acordo com a DRQP "a empregabilidade é avaliada pela percentagem prevista de empregabilidade no final da formação, sendo atribuída pontuação diferenciada, consoante o nível previsto."

Adicionalmente nesta vertente de intervenção os projectos são seleccionados tendo em conta o critério da pertinência do projecto para (ii) colmatar as necessidades de qualificações e de competências da RAM [alínea a) e h)].

Não só este critério potencia o cumprimento do primeiro critério analisado - o que os torna coerentes e sinérgicos - como promove a assertividade das áreas de formação propostas em sede de candidatura face às necessidades reais do tecido empregador, sendo por este motivo considerado como pertinente. Como instrumento de apoio à aplicação deste critério a DRQP recorre ao "Estudo prospectivo das necessidades de formação profissional da Madeira", o que permite objectivar a forma como a valorização é realizada.

Seguidamente, sobrevém como critério o (iii) fomento do aumento das qualificações escolares e/ou profissionais dos formandos. Do ponto de vista da equipa de avaliação este é o critério que mais se articula quer com os objectivos específicos das tipologias de intervenção, quer com os objectivos específicos do Eixo 1, sendo por isso pertinente. No entanto ele surge apenas associado a uma das tipologias desta vertente de intervenção (1.1.6). Este aspecto fica a dever-se ao facto de no caso das restantes tipologias a sua própria natureza ter subjacente o aumento das qualificações dos formandos.

Do ponto de vista da objectividade do critério, no caso da única tipologia em que se aplica, não está claro de que forma é que é avaliado/pontuado o contributo desta intervenção para o desenvolvimento de competências que não permite a obtenção de um nível de qualificação formal.

Por fim, é enunciado como critério de selecção o facto de o projecto (iv) integrar o CNQ ou corresponder a referenciais de formação oficialmente aprovados. Este aspecto revela uma preocupação da gestão em contemplar as novas orientações em matéria de política, sendo por isso mesmo do ponto de vista da equipa de avaliação pertinente. Adicionalmente também nos parece objectiva a sua análise.

Analisando o contributo dos critérios de selecção desenhados para a vertente de intervenção 1.1 – Qualificação inicial, constata-se que estes contribuem para a selecção de projectos que promovam o aumento dos níveis de qualificação dos jovens, mas contribuem sobretudo para os objectivos do Eixo 2 (integração profissional, empregabilidade e competências adequadas às exigências do mercado de trabalho).

No que se refere à vertente de intervenção 1.2 – *Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida*, os critérios de selecção revelam a valorização dos projectos que apresentem relação com as necessidades / prioridades de formação identificadas para os

respectivos públicos na região [cf. anexo alínea a), j), n)]. Este é de facto o critério de partida que fundamenta a razão de ser do projecto. Tenha-se em atenção que a análise da compatibilidade das prioridades definidas nos projectos com os referenciais regionais é tanto mais virtuosa quanto melhor for possível cruzar esta informação com as necessidades identificadas a partir dos diagnósticos de necessidades de formação próprios de atestada qualidade, sempre que estes existam.

Adicionalmente existem critérios promovem a discriminação positiva de públicos-alvo das intervenções, por exemplo: públicos com baixos níveis de qualificações escolares ou profissionais e em risco de desemprego [alínea b)], micro e PME [alínea c)], activos que estejam a exercer actividade efectivamente no sector [alínea l)], desempregados [alínea r)], desfavorecidos [alínea s)]. De salientar que, no que se refere à articulação da formação com a actividade exercida surge apenas associado a uma tipologia, sendo que a equipa de avaliação considera que com excepção dos activos empregados com necessidades de reconversão profissional, todos os restantes deveriam garantir à partida estas condições – cf. anexo.

Nesta vertente de intervenção, são valorizados por via dos critérios específicos de selecção, a complementaridade do projecto com outros investimentos (cf. alíneas e), f), i) nomeadamente de carácter material. Saliente-se que na grelha de análise de projectos mais geral, como vimos anteriormente, o domínio da análise da complementaridade também é analisado, pelo que este é um domínio duplamente avaliado. À semelhança do domínio da complementaridade, também a valorização da inovação [alínea k), t), v)] e das parcerias [alínea w)] surge expressa nos critérios específicos de selecção – cf. anexo.

A selecção dos projectos a partir da sua relação com políticas e estratégias sectoriais também está presente. De facto, a relação com os novos instrumentos da política de formação como o CNQ [alínea g) e p)], ou com as estratégias regionais para o sector como é o caso da administração pública [alínea h)].

Nesta vertente de intervenção apenas uma das tipologias (1.2.4) apresenta a análise da eficiência do projecto a partir de um indicador.

Apenas a tipologia 1.2.5 apresenta como critério de selecção a recolha de evidências sobre os mecanismos de inserção profissional, uma vez que na maioria das tipologias o público alvo são activos empregados.

Do ponto de vista da objectividade a maioria dos critérios definidos para esta vertente de intervenção é fácil de verificar pela existência ou inexistência dos elementos em análise.

Tendo em conta os critérios de selecção definidos, pode dizer-se que é esperado que projectos com pontuações elevadas venham a contribuir para a melhoria das condições de adaptabilidade dos trabalhadores por via do aumento das suas qualificações, embora se considere pertinente promover o reforço da selectividade de projectos que fomentem a articulação entre o perfil profissional e a formação frequentada. Ainda no que se refere ao Eixo 1, o contributo para desenvolver a formação dirigida às PME surge na discriminação positiva que é feita relativamente aos projectos que envolvam empresas com estas características.

À semelhança da vertente de intervenção analisada anteriormente também promove a concretização dos objectivos ao nível do Eixo 2. Para além do desenvolvimento de competências que é o aspecto central das intervenções deste eixo e da promoção da empregabilidade, preocupação com a melhoria das condições de acesso ao mercado de trabalho daqueles que reúnem menos condições também estão presentes.

A vertente de intervenção *1.3 – Formação Avançada*, contempla como critério de selecção transversal a todas as tipologias de intervenção a relevância do projecto para o desenvolvimento sustentado da RAM [cf. anexo alínea a), e), g)].

O mérito científico e a exequibilidade do programa de trabalhos são outros dois elementos considerados na selecção dos projectos [cf. anexo alínea b), c), g), h), j)].

Um dos elementos mais estruturantes dos resultados desta intervenção é a integração em fase de candidatura de um planeamento à partida da estratégia de disseminação do conhecimento produzido e de criação de mecanismos de transmissão desse mesmo conhecimento para o tecido produtivo. Ora, em parte o sistema de critérios de selecção procura explorar alguns destes mecanismos potenciadores, em particular, é interpretação da equipa de avaliação que o critério “nível de envolvimento institucional e de co-financiamento por parte dos utilizadores, empresas e outras entidades” é desde logo um sinal de potencial utilização dos resultados do projecto. No entanto, nem todas as tipologias exploram este aspecto.

Quanto à objectividade dos critérios, refira-se que dada diversidade de especializações a sua análise é realizada por peritos, o que é uma boa alternativa quando não é aplicável a análise comparativa com instrumentos como é o caso dos referenciais.

Do ponto de vista do contributo desta vertente de intervenção para os objectivos dos eixos, refira-se que, é esperado um contributo directo para o reforço da formação avançada dos recursos humanos regionais, embora este aspecto esteja fortemente

dependente da RAM ter mecanismos de incentivo à fixação de recursos humanos altamente qualificados.

De uma maneira geral, embora para algumas tipologias de intervenção existam critérios de selecção que procuram reflectir a orientação do projecto para o resultado, não parecem dimensionar o potencial impacto do projecto no indicador de resultado associado a cada tipologia de intervenção, não constituindo uma ferramenta de apoio à previsão do contributo dos projectos para o cumprimento das metas nem a valorização do projecto no momento da sua selecção com base neste contributo objectivo.

Do ponto de vista dos promotores do Eixo 1, cerca de 30% das respostas aponta para o facto dos critérios de selecção serem nada ou pouco claros. A apreciação é mais desfavorável na vertente de intervenção 1.2 – Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida. Mais de 1/5 das respostas sinaliza que os critérios de selecção são pouco ou nada adequados. Assim, 1/5 considera que os critérios de selecção das candidaturas definidos para a tipologia dificultou ou dificultou muito a elaboração da candidatura. No entanto salvaguarde-se que 68% das respostas vão no sentido de concordarem totalmente com os critérios de selecção definidos para a tipologia de intervenção, enquanto 10% não conhece e os demais não concorda.

Os principais motivos para discordarem prendem-se com o seguinte:

- em termos genéricos são considerados pouco claros;
- existem áreas de formação/cursos que não são considerados prioritários pelos referenciais utilizados pela EAT mas que no contexto da organização promotora são, revelando-se pouco flexíveis no sentido de não valorizarem as necessidades de determinados sectores ou dimensões empresariais.

No que se refere ao Eixo 2, apenas foram identificados critérios de selecção específicos, não existindo as grelhas de análise que apresentamos no caso do Eixo 1. Assim, na vertente de intervenção 2.1 – *Transição para a vida activa*, a selecção é feita com base em critério que regulam a oferta e a procura de trabalho, o que do ponto de vista da equipa de avaliação é pertinente. Por um lado, são valorizadas as entidades “acolhedoras” que apresentam maior potencial de empregabilidade após a conclusão do projecto - note-se que é pouco claro o que distingue o critério enunciado na alínea a) do apresentado na alínea b) – e, por outro lado, os destinatários finais com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho. No que se refere a este ultimo a baixa especificação do critério c) (candidatos com baixas qualificações? Mulheres? DLD?) faz

com que pareça sobreposto com o d). Deste modo, esta grelha ganharia com uma maior especificação e clareza dos critérios.

Aspectos tais como as condições internas de acolhimento e acompanhamento; as necessidades efectivas de recursos humanos com o perfil do candidato; e a qualidade técnica do estágio (competências a desenvolver, programa de trabalho, etc.) já são valorizadas nas condições de acesso à medida

O contributo esperado desta tipologia é incisivo nos objectivos do Eixo 2. Em primeira instância está orientado para promover a integração profissional dos jovens, mas pela natureza dos projectos é esperado o desenvolvimento de competências profissionais. Como resultado da intervenção os critérios de selecção espelham a preocupação com o estabelecimento de algumas garantias de empregabilidade bem como da promoção de igualdade de oportunidade no acesso ao mercado de trabalho.

A vertente de intervenção 2.2 – *Apoio ao emprego e desenvolvimento local*, estabeleceu como critérios de selecção dos projectos:

- Critérios de selecção que focalizam na apreciação do contributo dos projectos para os resultados pretendidos da intervenção: criação de postos de trabalho [alínea a), b), c)], níveis de empregabilidade [alínea k), s)], iniciativas empresariais economicamente viáveis [alínea e)]. De facto, este elemento de ligação entre o projecto e o seu contributo para o resultado/meta da tipologia de intervenção é essencial que esteja garantido à partida. No entanto, ainda assim não está explícito a forma como são valorizados, pelo que nos parece que não basta que o projecto explicita como vai contribuir mas também em que medida (estimativa) irá contribuir, de modo a facilitar a seriação dos projectos;
- Critérios de selecção focalizados na discriminação positiva de alguns públicos [alínea f), h), i), m)] e de alguns território [alínea j), o), p), q), r)]
- Critérios associados ao grau de necessidade / prioridade das intervenções face a referenciais orientadores [alínea g), n)]

Os projectos aprovados segundo os critérios de selecção definidos no âmbito desta vertente de intervenção estarão em condições de dar um contributo quantitativo favorável ao equilíbrio do mercado de trabalho por via da promoção do emprego e da criação de postos de trabalho, bem como do desenvolvimento do espírito empresarial. Paralelamente, quer a coesão territorial quer a coesão social estão contempladas nos critérios de selecção definidos.

A apreciação das candidaturas à vertente de intervenção 2.3 – *Desenvolvimento do Mercado Social de Emprego e apoio aos desfavorecidos face ao mercado de trabalho*, adopta como um dos critérios a análise dos resultados das entidades que participaram em Programas da mesma natureza em anos anteriores. Trata-se do único critério associado às características da entidade que é avaliado, o que nos parece manifestamente insuficiente. Para públicos com um elevado grau de desfavorecimento parece-nos essencial que sejam analisadas outras condições como os serviços adicionais prestados pela entidade e as parcerias de modo a potenciar uma abordagem integrada. Na mesma ordem de ideias a valorização da complementaridade com outros projectos de investimento parece-nos essencial, nomeadamente como mecanismo de promoção de uma abordagem integrada à integração.

Tal como as vertentes anteriores, está explícito nos critérios uma discriminação positiva dos públicos desfavorecidos e/ou com dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Alguns dos critérios promovem a análise do projecto de acordo com o resultado esperado, nomeadamente ao nível da promoção da empregabilidade [alínea c) e da contratação pós formação [alínea i)]. O contributo das intervenções deste eixo reflecte-se essencialmente na promoção das condições de empregabilidade dos públicos desfavorecidos, a dinamização de iniciativas geradoras de criação de postos de trabalho, nomeadamente através das empresas de inserção, e a promoção da coesão social e igualdade de oportunidades.

No entanto, é importante referir desde já que no caso do Eixo 2, nas medidas da responsabilidade do IEM, com excepção das tipologias 2.2.2 – Apoio à criação do próprio emprego e 2.2.4 – Iniciativas locais de emprego onde a matriz de avaliação onde são aplicados os critérios de valorimetria regulamentados, as restantes candidaturas têm sido até ao momento todas aprovadas sem aplicação dos critérios de selecção mas apenas dos critérios de acesso/elegibilidade. Nestas condições, o tecto para as aprovações é um “bolo” financeiro anual.

No *Anexo de Fundamentação* das questões relativas aos instrumentos de operacionalização do Programa são apresentados elementos complementares de análise desta questão.

Q6: Os manuais de procedimentos para utilizadores e os formulários têm-se mostrado simples e com um grau de exigência em consonância com a dimensão dos projectos? A informação recolhida a partir dos formulários é útil e suficiente para a análise das candidaturas apresentadas?

Q6: Síntese

Os manuais de procedimentos são bastante claros e úteis para a formalização da candidatura. Poderão ser reforçados nas componentes de orientação do projecto para uma estratégia por via da clarificação de conceitos-chave, da exemplificação da forma de os incorporar, dos objectivos operacionais a que os promotores se podem propor e das formas de os acompanhar e de medir os seus resultados.

Em que medida é que a estrutura e o conteúdo informativo dos manuais de procedimentos são claros para os seus utilizadores?

A generalidade dos promotores do Eixo 1 considera que os manuais de procedimentos são claros. De facto, tratam-se de documentos bastante completos e especializados por tipologias de intervenção sempre que tal se justificou.

De que forma é que os manuais de procedimentos incorporam as orientações necessárias à prossecução das prioridades estratégicas do Rumos?

Os manuais e guias são um instrumentos muito mais orientado para a operacionalização do processo de candidatura do que como instrumento orientador da prossecução das prioridades estratégicas. Este é um aspecto onde ainda existe margem de melhoria.

Em que medida é que os formulários se revelam adequados ao perfil de projectos apresentados?

Regra geral os formulários são considerados adequados. Por vezes possuem erros por não estarem preparados para algumas especificidades das intervenções (p.e. e-learning) mas têm vindo a ser melhorados

Em que medida é que a informação recolhida a partir dos formulários permite à EAT proceder à aplicação dos critérios de selecção?

Os formulários estão preparados de modo a recolher a informação relevante para aplicação dos critérios de selecção das candidaturas. A própria EAT considera que

ocorreu uma melhoria significativa face ao quadro comunitário anterior. No entanto, o alcance dos indicadores que situam a estimativa dos resultados continua a ser baixo.

Q6: Desenvolvimento

O Organismo Intermédio – DRQP elaborou um manual de procedimentos de apoio aos beneficiários de projectos do Eixo 1. Este denomina-se Guia dos beneficiários do Eixo I - Educação e Formação e foi aprovado a 18 de Junho de 2008 e encontra-se disponibilizado no site do IDR e da DRQP. Visa explicitar o regime de apoios a conceder aos projectos a financiar e possui informação sobre os seguintes itens:

- enquadramento da gestão do Eixo I; apresentação da candidatura; análise da candidatura; decisão da candidatura; pedido de alteração da candidatura; financiamento das entidades beneficiárias; pedido de pagamento de saldo final; custos elegíveis; restituições; processo contabilístico; processo técnico-pedagógico; informação e publicidade; contratação pública; conservação de documentos.

Os manuais referentes aos procedimentos respeitantes às tipologias do Eixo II são produzidos pelo IEM para cada medida de política de emprego. Estes guias contêm informações relativas aos passos a seguir pelo beneficiário para instruir a candidatura, ao acompanhamento e ao desenvolvimento do programa. Alguns deles encontram-se disponíveis no site do IEM, em particular os referentes às tipologias de intervenção 2.2.2 – Apoios à criação do próprio emprego, 2.2.6 – Clubes de emprego e 2.3.3 – Empresas de Inserção. Os demais guias dos beneficiários estão em revisão.

Paralelamente, a DRQP produziu Manuais de Utilizador do SIIFSE, nomeadamente:

- Manual do Utilizador, que pretende descrever todo o processo associado à recolha directa no SIIFSE do formulário de candidatura associado às acções-tipo: 1.1.1.1; 1.1.2.1; 1.1.2.2; 1.1.3.1; 1.1.4.1; 1.1.5.1; 1.1.6.1; 1.2.1.1; 1.2.2.1; 1.2.4.1; 1.2.4.2; 1.2.5.1; 1.2.5.3; 1.3.3.1, a 5 de Março de 2008;
- Manual do Utilizador Formulário de Candidatura referente à acções – tipo 1.3.1.1; 1.3.2.1; 1.3.4.1, a 6 de Março de 2008
- Manual do Utilizador, Formulário de Candidatura F04, da acção-tipo: 1.2.5.2, de 10 de Março de 2008;
- Manual do Utilizador, Formulário de Candidatura F05, da acção-tipo: 1.2.3.1, de 26 de Março de 2008;

- Manual do Utilizador, Formulário de Candidatura F03, da acção-tipo 1.2.6.1, de 2 de Setembro de 2008;
- Manual de Utilizador, Formulário de Candidatura F17, da acção-tipo 1.2.7.1 - Apoio à Produção de Recursos e Materiais Didácticos, de 05 de Setembro de 2008;
- Manual do Utilizador, Execução Física, Formulário F1 referente às acções-tipo: 1.1.1.1; 1.1.2.1; 1.1.2.2; 1.1.3.1; 1.1.4.1; 1.1.5.1; 1.1.6.1; 1.2.1.1; 1.2.2.1; 1.2.4.1; 1.2.4.2; 1.2.5.1; 1.2.5.3; 1.3.3.1., de 19 de Junho de 2008;
- Manual do Utilizador, Pedido de Reembolso/Pedido Reembolso Intermédio/Pedido de Saldo, de 1 de Agosto de 2008;
- Manual de Utilizador, Pedido de Alteração do Formulário F01, de 12 de Agosto de 2008.

Estes manuais encontram-se disponíveis no site do IDR e da DRQP. Paralelamente encontra-se disponível um Manual do Utilizador do SIIFSE elaborado pelo IGFSE. Este manancial de manuais de utilizadores pretende facilitar aos beneficiários e potenciais beneficiários a compreensão dos procedimentos e, sobretudo, facilitar o preenchimento dos formulários do SIIFSE nas diferentes fases do ciclo do projecto: candidatura, apresentação de execução física, pedido de reembolso (intermédio ou saldo) e pedido de alteração. Embora a maioria dos promotores do Eixo 1 que responderam ao inquérito sinalize que os manuais apresentam bons níveis de clareza e adequabilidade, não é de negligenciar que aproximadamente 1/5 considera-os pouco claros e 12% considera que de alguma forma não facilitaram a preparação da candidatura. Este aspecto será explorado com maior detalhe no *focus-group* a desenvolver, de modo a compreender melhor as dimensões de insatisfação nestes documentos.

De uma maneira geral os formulários não permitem retirar muitos indicadores mas de acordo com a Autoridade e Gestão os formulários estão melhores, tendo sido criados campos para inserir informação importante, p.e. relativa ao diagnóstico de necessidades de formação. De facto, a grande maioria das respostas ao inquérito dirigido aos promotores comprova um elevado nível de satisfação com os formulários, considerando-os sobretudo claros ou muito claros e adequados ou muito adequados.

Q7: O modelo de lançamento do Programa (divulgação e faseamento de abertura de candidaturas) tem-se revelado adequado face às exigências de dinâmica de execução das diversas tipologias de intervenção?

Q7: Síntese

Não descurando o balanço bastante positivo que é feito do modelo de lançamento do Programa, nomeadamente no que se refere à divulgação do mesmo, há indícios de que o modelo adoptado apresenta margens de melhoria. As acções concretas têm demonstrado alguma dificuldade de chegar aos públicos-alvo, por questões que se prenderam com a planificação ou por terem tido um cariz demasiado tecnicista que dificulta o envolvimento dos cidadãos, conforme é referido no *Estudo de Avaliação e Monitorização do Plano Estratégico de Comunicação dos Planos Operacionais da Região Autónoma da Madeira Sobre as Acções de 2008*. Embora o balanço seja positivo, quando comparado com experiências anteriores, o modelo de lançamento do Programa não é ainda a tradução prática daquilo que tinha sido traçado como objectivo, mobilizar a participação de todos os públicos relevantes para o sucesso do Programa.

Os mecanismos de divulgação do Programa são diferenciados (p.e., por públicos-alvo, grau de inovação das tipologias de intervenção) ou transversais a todo o Programa?

Apesar de terem sido segmentados públicos-alvo e terem sido criadas três dimensões de actuação, distintas mas articuladas entre si, os mecanismos de divulgação, até ao momento, foram transversais a todo o Programa.

As acções de divulgação, informação e publicidade têm-se revelado eficazes do ponto de vista da dinamização da procura?

As acções de divulgação, informação e publicidade têm-se revelado eficazes na medida em que os promotores têm um considerável grau de conhecimento das tipologias de intervenção, admitindo-se que este conhecimento é crucial para a dinamização da procura.

Em que medida é que os períodos de apresentação de candidaturas pré-estipulados em regulamentação específica são os mais adequados para promover a boa dinâmica de execução do Programa?

De uma forma geral os períodos de apresentação de candidaturas não levantam problemas à promoção da dinâmica de execução do Programa. No entanto, há algumas tipologias que talvez devessem rever os seus períodos de candidatura.

Os avisos de abertura contêm especificações que permitam priorizar / reorientar a procura para os objectivos e metas definidos?

A maioria dos avisos de abertura lançados até ao momento não tem especificações que permitam priorizar a procura para os objectivos, sendo a única excepção os avisos publicados pelo CITMA.

Q7: Desenvolvimento

A informação documental a que a equipa de avaliação teve acesso, nomeadamente o próprio *Plano Estratégico de Comunicação*, permitiu concluir que houve por parte da Autoridade de Gestão uma preocupação na distinção de três grupos distintos de público-alvo das acções de divulgação e informação, nomeadamente o grupo Institucional, o Mediático e o Geral, bem como um cuidado na definição de dimensões de actuação inteligíveis, como foram a Imprensa, a Internet e um espaço físico onde houve espaço para eventos estruturantes, ficando em aberto a possibilidade de outras acções sem cabimento nestas dimensões mas de relevância para o Programa. No entanto, as preocupações anteriormente enunciadas não tiveram correspondência prática na definição de mecanismos diferenciados de divulgação do Programa, como é possível constatar no material em anexo onde se nota uma transversalidade de acções a todos os públicos, havendo apenas casos pontuais de acções segmentadas por públicos-alvo. Ainda de acordo com a informação apresentada no Relatório do *Estudo de Avaliação e Monitorização do Plano Estratégico de Comunicação dos Planos Operacionais da Região Autónoma da Madeira Sobre as Acções de 2008*, não houve no Plano de Comunicação uma segmentação de mecanismos de divulgação por Tipologia de Intervenção.

No que se refere à eficácia das acções de divulgação, informação e publicidade no que se refere à dinamização da procura, as opiniões são diversas consoante o interlocutor que se tenha em consideração, e por vezes até mesmo contraditórias, uma vez que os actores institucionais são da opinião de que a comunicação do Rumos é muito eficaz e os beneficiários evidenciam momentos menos conseguidos das acções desenvolvidas. No entanto, é possível concluir que de uma forma geral o objectivo principal de informar os promotores sobre o Programa, foi conseguido, uma vez que estes têm conhecimento sobre a maioria das tipologias de intervenção. Por outro lado, é importante também

compreender o impacto que as acções de divulgação, informação e publicidade tiveram junto da população em geral e qual o efeito que as mesmas desencadeiam do ponto de vista da dinamização da procura, uma vez que a informação disponível é limitada para aferir esta relação.

No que se refere aos períodos de apresentação de candidaturas, as opiniões também são divergentes, ainda que na generalidade os promotores inquiridos através do questionário disponibilizado, sejam da opinião que os períodos de apresentação de candidaturas são adequados e não levantam problemas, para cerca de 1/3 os calendários são um problema e deviam ser revistos na óptica de uma melhoria na dinâmica de execução do Programa, nomeadamente no que se refere à formação inicial. Outros instrumentos de auscultação, nomeadamente as entrevistas e estudos de caso realizados corroboram esta ideia. Assim, e ainda de acordo com os dados resultantes do processo de inquirição por questionário, os períodos de candidatura são um dos domínios mais fortemente referidos como prioritários na intervenção da Autoridade de Gestão, de forma melhorar as dinâmicas de execução. Ainda no que se refere aos avisos de abertura, de uma forma geral, e até ao presente momento, os Avisos de Abertura de Concurso para Apresentação de Candidaturas não integram orientações que permitam a priorização e reorientação da procura de acordo com os objectivos e metas definidos, excepto em dois casos.

O primeiro caso, diz respeito aos Avisos publicados pelo CITMA, nomeadamente no que se refere aos Avisos de abertura de períodos de candidatura para as Tipologias de Intervenção 1.3.1 Bolsas para Professores e Investigadores e 1.3.2 Programas e Bolsas de Pós-Graduação, Mestrado, Doutoramento e Pós-Doutoramento. A grande diferença relativamente aos restantes Avisos é a inclusão de um item onde são especificadas as Áreas Científicas a concurso, permitindo especificações dirigidas ao alcance dos objectivos do Programa, nomeadamente através do privilégio de áreas consideradas mais pertinentes. O segundo caso, está relacionado com as tipologias 1.2.5.1 Educação e Formação de Adultos e 1.2.5.2 Formação Modular, cujos avisos de abertura integravam orientações de pré-selecção que limitavam a tipologia de beneficiários que podia apresentar candidatura.

No *Anexo de Fundamentação* das questões relativas aos instrumentos de operacionalização do Programa são apresentados elementos complementares de análise desta questão.

V.3. Questões de avaliação no domínio da dinâmica e qualidade da procura e da concretização das prioridades estratégicas

Como elementos de enquadramento a este grupo de questões, cujo objecto está relacionado com as dinâmicas da procura, as candidaturas e os projectos aprovados, apresentam-se seguidamente as características gerais da execução do Programa e respectivos indicadores de execução física e financeira.

A informação relativa aos indicadores físicos do Programa foi disponibilizada pela DRQP e pelo IEM após pedido específico da equipa de avaliação. No caso do IEM, a informação tem como fonte um sistema interno próprio para gestão dos apoios ao emprego não correspondendo a informação extraída do SIIFSE.

Os dados do compromisso/ aprovação contemplam a soma dos participantes abrangidos nos projectos aprovados e aceites e iniciados em cada ano, e os dados da execução referem-se aos projectos com início no ano respectivo e com pagamentos. No que respeita à informação relativa ao Eixo Prioritário I, no caso de cursos ou outras modalidades de intervenção com duração superior à candidatura anual ou que transitam de ano civil, ocorre uma duplicação de contabilização dos participantes. Este aspecto será revisto quando estiver concluída a fase de apuramentos dos indicadores relativos à execução do ano de 2009, momento em que irá ser também efectuado o apuramento dos formandos que iniciam a sua formação (fluxo de entrada), que concluem a formação (fluxo de saída) e que transitam de um ano civil para o outro.

Características gerais da execução:

- (i) Observa-se um elevado número de candidaturas submetidas a apreciação – 837 candidaturas; até final de 2008, a dinâmica de apresentação de candidaturas foi liderada pelos beneficiários de carácter mais institucional, nomeadamente os beneficiários de formação inicial e o IEM ao nível do Eixo II; em 2009, assiste-se a um alargamento significativo do número de candidaturas apresentadas, correspondendo à ampliação do envolvimento no Programa dos beneficiários privados e ao aumento significativo dos níveis de compromisso das diversas tipologias;
- (ii) Os indicadores financeiros reportados a 30/09/2009, revelam que o investimento previsto nos projectos aprovados e propostos para aprovação ascendia a 84.796.620€ e a correspondente taxa de compromisso era significativa (53.2%), aliás o Rumos era o programa FSE nacional com a mais alta

taxa de compromisso. Contudo, o diferencial face à taxa de execução (11.8%) indica um desfasamento significativo entre a dinâmica da aprovação e o ritmo de concretização dos projectos aprovados, em particular na formação contemplada no Eixo I;

(iii) Os dados da execução física relativos à formação inicial revelam um valor nulo de aprovação em 2009, que coloca em causa o cumprimento do respectivo indicador de realização, mas a informação recolhida aponta para uma situação conjuntural que não reflecte problemas da dinâmica do mercado de formação inicial, aliás constata-se nesta tipologia uma boa relação entre o compromisso e a execução. Pelo contrário, a formação contínua (activos das empresas, professores e docentes profissionais da administração,) apresenta níveis muito elevados de aprovação, nos dois primeiros casos claramente acima das metas anuais, mas a execução está em todos os casos muito desfasada do compromisso assumido. No âmbito da formação-consultoria a informação disponível revela que os projectos aprovados envolvem um número de empresas substancialmente superior ao definido.

As tipologias 1.3.1 e 1.3.2, bolsas para professores, investigadores e formação pós-graduada, registam um elevado nível de execução, que é superior à aprovação nos anos de 2008 e 2009, mas que está a decrescer.

As intervenções dirigidas aos desempregados (Formação de adultos, RVCC, Estágios, Formação-emprego e outras intervenções para a inserção sócio-profissional), apresentam níveis de compromisso elevados face às metas anuais, mas em geral o ritmo anual da execução não acompanha a dinâmica da aprovação. A tipologia relativa ao apoio à criação de postos de trabalho apresenta uma situação atípica – a aprovação está aquém da meta média anual mas a execução é similar à aprovação.

Quadro 4. Ponto de situação do Rumos, a 30/09/2009

PO/ Eixo Prioritário	Programação financeira 2007-2013 (PR; euros)			Aprovações (inclui projectos aprovados e propostos para aprovação) (AP; euros)			Execução (EX; euros)			FSE pago ao beneficiário (PG; euros)
	Invest./ custo total elegível	Despesa Pública	FSE	Invest./ custo total elegível	Despesa Pública	FSE	Invest./ custo total elegível	Despesa Pública	FSE	
Rumos	159.051.471	156.051.471	125.000.000	84.796.620	83.088.861	66.508.589	18.655.364	18.415.092	14.749.851	14.574.065
EP I – Educação e formação	116.625.000	114.625.000	91.700.000	65.166.133	63.458.374	50.766.699	8.909.226	8.668.954	6.935.164	7.850.103
EP II – Emprego e Coesão social	39.250.000	38.250.000	30.600.000	18.880.487	18.880.487	15.104.390	9.390.595	9.390.595	7.512.476	6.402.791
EP III – Assistência Técnica	3.176.471	3.176.471	2.700.000	750.000	750.000	637.500	355.543	355.543	302.211	321.171

Fonte: IGFSE, SIIFSE

Quadro 5. Indicadores financeiros

PO/ Eixo Prioritário	31/12/2008			30/06/2009					30/09/2009				
	Taxa de compromisso (AP/PR)	Taxa de execução (EX/PR)	Taxa de realização (EX/AP) Taxa de pagamento (PG/AP) Taxa de reembolso (PG/EX)	Taxa de compromisso (AP/PR)	Taxa de execução (EX/PR)	Taxa de realização (EX/AP)	Taxa de pagamento (PG/AP)	Taxa de reembolso (PG/EX)	Taxa de compromisso (AP/PR)	Taxa de execução (EX/PR)	Taxa de realização (EX/AP)	Taxa de pagamento (PG/AP)	Taxa de reembolso (PG/EX)
Rumos	34,6	3,7		44,0	4,8	10,8	18,1	167,5	53,2%	11,8%	22,2%	21,9%	98,8%
EP I – Educação e formação	36,6	3,5		42,8	4,6	10,7	17,2	160,7	55,4%	7,6%	13,7%	15,5%	113,2%
EP 2 – Emprego e Coesão social	29,8	4,4		49,4	5,3	10,8	20,0	184,3	49,4%	24,6%	49,7%	42,4%	85,2%
EP 3 – Assistência Técnica	23,6	4,5		23,6	4,5	18,9	33,9	179,4	23,6%	11,2%	47,4%	50,4%	106,3%

Fonte: IGFSE, SIIFSE; Notas: Valores percentuais em termos de FSE

Quadro 6. Indicadores de realização física do Programa Rumos, Eixo I – Educação e Formação

Tipologia	Indicador de realização	Meta 2007-2013 (média anual)	Aprovação/compromisso (a)			Execução (b)		
			2007	2008	2009	2007	2008	2009
1.1.1. Sistema de aprendizagem	Nº de jovens abrangidos em acções de dupla certificação	n.a.	104	65	0	104	0	0
1.1.2. Cursos profissionalizantes			508	885	0	501	1066	110
1.1.3. Cursos de educação-formação			275	814	0	225	678	164
1.1.4. Cursos de especialização tecnológica			42	66	0	0	69	65
1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4	Nº de jovens abrangidos em acções de dupla certificação	1600	929	1830	0	830	1813	339
1.2.1. Cursos de qualificação, reconversão, aperfeiçoamento, especialização para activos	Nº de activos abrangidos	1000	0	6208	4181	0	2600	137
1.2.2. Formação profissional da administração pública	Nº de funcionários públicos abrangidos	4000	2643	4357	4919	2301	1226	126
1.2.3. Acções e formação-consultoria	Nº de PME abrangidas	50	0	0	739	0	0	n.d
1.2.4. Formação de docentes e formadores	Nº de professores e formadores abrangidos	2000	3030	2180	5711	989	1307	222
1.2.5. Formação de adultos	Nº de pessoas abrangidas	n.a.	41	1403	2029	41	1109	647
1.2.6. Reconhecimento, validação e certificação de competências	Nº de pessoas abrangidas	550	3785			0	1821	232
1.3.1. Bolsas para professores/ investigadores	Nº de pessoas abrangidas	n.a.	31	5	25	31	25	8
1.3.2. Programas de bolsas de pós-graduação, mestrado, doutoramento e pós-doutoramento			321	105	89	317	300	244
1.3.1, 1.3.2	Nº de pessoas abrangidas	200	352	110	114	348	325	252

(a) Soma dos participantes abrangidos nos projectos aprovados e aceites e iniciados em cada ano; (b) Projectos com início no ano respectivo e com pagamentos.

Quadro 7. Indicadores de realização física do Programa Rumos, Eixo II – Emprego e Coesão Social

Tipologia	Indicador de realização	Meta 2007-2013 (média anual)	Aprovação/compromisso (a)			Execução (b)		
			2007	2008	2009	2007	2008	2009
2.1.1. Estágios profissionais	N.º estagiários apoiados	230	411	571	543	216	368	225
2.2.1. Apoios à contratação	N.º postos trabalho apoiados	n.a	17	34	23	17	34	23
2.2.2. Apoios à criação do próprio emprego	ACPE – N.º postos trabalho apoiados		1	3	3	1	3	3
	CPE – N.º postos trabalho apoiados		4	3	3	4	3	3
2.2.3. Prémios à auto-colocação	N.º postos trabalho apoiados		0	0	4	0	0	4
2.2.4. Iniciativas locais e emprego	N.º postos trabalho apoiados		17	5	8	17	5	8
2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4	N.º postos trabalho apoiados	144	39	45	41	39	45	41
2.2.5. Formação-emprego	N.º participantes apoiados	n.a	133	417	207	127	365	28
2.2.7. Apoios à substituição temporária de trabalhadores e apoios à família	N.º participantes apoiados		0	0	0	0	0	0
2.2.5, 2.2.7	Nº de participantes apoiados	119	133	417	207	127	365	28
2.2.6. Clubes de emprego	N.º de clubes de emprego apoiados		11	11	13	11	11	11
	N.º de clubes de emprego apoiados - UNIVAS		6	7	7	6	7	7
2.2.6	N.º de clubes de emprego apoiados	17	17	18	20	17	18	18
2.3.1. Integração sócio-profissional de pessoas desfavorecidas/ Programa Vida-trabalho	N.º participantes apoiados	n.a.	28	30	26	19	13	9
2.3.2. Integração socioprofissional de pessoas portadoras de deficiência			0	0	0	0	0	0
2.3.3. Empresas de inserção			5	6	9	5	5	2
2.3.4. Ocupação de desempregados			689	868	766	396	776	434
2.3.4. Ocupação e formação de beneficiários do RSI			0	0	0	0	0	0
2.3.1, 2.3.2, 2.3.3, 2.3.4, 2.3.5	N.º participantes apoiados	432	722	904	801	420	794	445
2.3.3. Empresas de inserção	Nº de empresas apoiadas	n.a	5	6	9	5	5	2

(a) Soma dos participantes abrangidos nos projectos aprovados e aceites e iniciados em cada ano; (b) Projectos com início no ano respectivo e com pagamentos.

Q8: O perfil dos promotores de pedidos de co-financiamento elegíveis revela capacidades e adequação potenciais à concretização dos objectivos dos Eixos Prioritários do Programa?

Q8: Síntese

No que respeita ao Eixo I, considera-se que em termos formais o perfil dos promotores corresponde ao previsto nos regulamentos, mas a dispersão significativa dos beneficiários pelas diversas tipologias de intervenção e consequente reduzida especialização, a entrada das escolas do ensino regular na formação profissional dos jovens e as questões em torno da qualidade média das candidaturas, indiciam limitações ao nível da adequação do perfil dos promotores à necessidade de incrementar a qualificação da oferta de formação na Região.

Qual o perfil de promotores induzido pelos requisitos da regulamentação do Rumos ao nível das suas competências organizacionais?

O perfil dos promotores respeita os requisitos definidos pela regulamentação e numa primeira linha esses requisitos são condicionados pela obrigatoriedade das entidades formadoras estarem acreditadas pela DRQP. A matriz de análise das candidaturas integra critérios que permitem avaliar o desempenho da entidade em candidaturas anteriores e as competências dos seus recursos humanos.

Em que medida é que esses requisitos podem vir a contribuir para os objectivos dos Eixos do Programa?

O peso destes critérios no cálculo da pontuação das candidaturas não é muito significativo, além disso constata-se uma certa tendência de desvalorização destes itens por parte dos beneficiários. O conhecimento do mercado de formação por parte dos órgãos de gestão auxilia a ponderação deste tipo de competências nas decisões de aprovação de candidaturas, mas a informação recolhida nas entrevistas e estudos de caso com beneficiários aponta para a percepção de que o Programa não valoriza suficientemente as competências e a experiência efectiva dos beneficiários.

Que outros requisitos ao nível do perfil dos promotores poderiam ser integrados ou quais poderiam ser abandonados de modo a aumentar o potencial de eficácia do Rumos?

A informação recolhida remete para ideia de valorização de requisitos que permitam demonstrar de forma mais efectiva a experiência acumulada não só no Programa mas também noutros programas no mesmo âmbito. A inserção de informação mais específica

relativa às metodologias e instrumentos e, fundamentalmente, à demonstração de resultados alcançados em projectos similares constituem áreas de sugestão que importa considerar e que podem aprofundar o processo de avaliação das candidaturas. A informação recolhida no terreno aponta também para a hipótese de considerar este tipo de requisitos na fase de admissibilidade das candidaturas.

Q8: Desenvolvimento

A questão do perfil dos beneficiários das candidaturas é um elemento crucial do ponto de vista da execução do Programa porque é no terreno da implementação dos projectos e da capacidade de actuação dos beneficiários a este nível que se joga uma fatia muito significativa da qualidade das intervenções e do potencial de concretização das metas e dos objectivos do Programa. No âmbito específico desta questão centraremos a análise no Eixo I, na medida em que, como veremos adiante, é neste âmbito que se verifica um elevado número de beneficiários de características diversas, enquanto que no Eixo II, a única entidade beneficiária é o IEM, Instituto de Emprego da Madeira.

Nas intervenções de educação e formação no âmbito do Eixo I, as competências internas do perfil dos beneficiários podem ser abordadas por referência a dois momentos cruciais do ciclo formativo – (i) a fase da identificação das necessidades de intervenção e de desenho inicial dos projectos, materializada nas candidaturas apresentadas, e (ii) a fase de concepção e desenvolvimento das intervenções, incluindo a componente de avaliação. A primeira fase remete para competências ao nível da identificação de um problema ou oportunidade de intervenção e formalização básica dos principais elementos da intervenção. A segunda, joga com as competências específicas da engenharia da formação em todo o ciclo formativo e integra as organizações cuja actividade central é a organização de formação, por exemplo as empresas de formação ou os centros de formação.

Numa primeira linha, os requisitos da regulamentação do Programa Rumos condicionam o perfil dos beneficiários de candidatura por via da obrigatoriedade das entidades formadoras estarem acreditadas pela DRQP. A acreditação serve para assegurar o cumprimento de condições básicas em termos do envolvimento no mercado de formação, mas apresenta limitações no que respeita à sua capacidade de diferenciar qualitativamente as entidades acreditadas. A matriz de análise das candidaturas integra critérios relativos à entidade proponente que permitem avaliar (i) o desempenho da entidade na concretização de candidaturas anteriores e (ii) as competências dos recursos

humanos que dirigem e ministram a formação de todas as tipologias do Eixo I, excepto na 1.2.4. Formação de docentes e formadores e na Formação avançada. Estes critérios representam treze pontos em cem, sendo que os recursos humanos da entidade representam cinco pontos, isto é, 5% da pontuação possível de uma candidatura. Talvez seja esta a razão que está na base da tendência de desvalorização desta componente das candidaturas, por parte das entidades beneficiárias.

A análise do perfil das entidades titulares de candidaturas até 30 de Setembro de 2009 revela a presença de beneficiários de cariz muito diverso (empresas, empresas de formação, entidades formadoras, sindicatos, associações empresariais, organizações da administração regional, ...), como é comum nos programas FSE, e uma dispersão significativa destes beneficiários pelas diversas tipologias de intervenção previstas. Este facto indicia uma reduzida especialização da intervenção dos beneficiários, nomeadamente as empresas de formação que tendem a apresentar candidatura às diferentes tipologias. O actual período de programação marca também a entrada de dois novos grupos de beneficiários com características diferentes: as escolas do ensino regular -, que, naturalmente, apresentam uma reduzida experiência em matéria de formação profissional e do FSE e as empresas de formação oriundas do Continente, que pelo contrário tendem a introduzir na Região novas práticas, pelo menos no que respeita à abordagem comercial.

Na perspectiva da gestão, constata-se um problema de qualidade das candidaturas que, regra geral, cumprem os requisitos necessários para a admissibilidade mas apresentam limitações em domínios-chave da qualidade das intervenções, nomeadamente o diagnóstico e avaliação. A baixa pontuação média das candidaturas reforça a ideia de uma qualidade média aquém do desejável, e os próprios beneficiários entrevistados avançaram com a necessidade de integração de novos requisitos associados a garantias de qualidade do processo formativo, nomeadamente através da integração de informação relativa aos resultados e impactos da formação realizada.

No *Anexo de Fundamentação* das questões no domínio da dinâmica e qualidade da procura e da concretização das prioridades estratégicas são apresentados elementos complementares de análise desta questão.

Q9: As dinâmicas de procura dos promotores e a qualidade das candidaturas apresentadas para apoio nas diversas tipologias de intervenção correspondem ao perfil esperado e às dimensões-chave incentivados pelos critérios de selecção dos Eixos Prioritários do Programa?

Q9: Síntese

A dinâmica de procura tem sido elevada como o comprova a elevada taxa de aprovação/compromisso do Programa. No Eixo I, onde se concentram as intervenções na área da formação, é no domínio da qualidade das candidaturas que a mudança é mais desejável, nomeadamente na fundamentação das propostas, no diagnóstico de necessidades e na avaliação. A melhoria dos mecanismos de operacionalização do Programa relacionados com os calendários e os prazos de apresentação das candidaturas pode permitir contornar este factor crítico da programação do Rumos, mas é no interior das organizações, nas equipas de trabalho, nas metodologias accionadas e no seu potencial de evolução, bem como nas orientações e instrumentos disponibilizados que deverão ser procurados os espaços de melhoria da qualidade das candidaturas.

A dinâmica da procura é suficiente para garantir uma efectiva aplicação dos critérios de selecção?

A procura do Programa tem sido muito elevada na generalidade das tipologias e as consequências são visíveis na taxa de aprovação/compromisso, assim, considera-se que estão reunidas as condições para aplicação dos critérios de selecção.

Em que medida é que os projectos apresentados possuem um nível de qualidade correspondente ao desejável?

Apesar da elevada taxa de admissibilidade, são identificados problemas ao nível da qualidade das candidaturas como o comprova a pontuação média das candidaturas. Os órgãos de gestão sinalizam necessidades de evolução relevantes ao nível do diagnóstico e da avaliação. Os resultados do inquérito não permitem sinalizar as necessidades de apoio técnico como uma prioridade fundamental sentida pelos beneficiários, mas as entrevistas e estudos de caso apontam para a necessidade de reforçar as acções de acompanhamento técnico ao desenvolvimento dos projectos.

Q9: Desenvolvimento

O elevado valor da taxa de admissibilidade das candidaturas revela que os beneficiários de formação da Região estão inteiramente capacitados no plano do cumprimento dos requisitos processuais e administrativos ligados com a apresentação de candidaturas, apesar do contexto de mudança para o novo sistema SIIFSE. Refira-se que a taxa de admissibilidade do Programa é superior à registada no POPH, Programa Operacional do Potencial Humano para o mesmo período (96%).

Quadro 8. Taxa de admissibilidade e taxa de aprovação

Indicadores conjunturais de monitorização do Programa Rumos		31-12-2008	30-06-2009	30-09-2009
Candidaturas apresentadas (Nº)		485	827	837
Candidaturas aprovadas ou em audiência prévia (Nº)		246	340	409
Taxa de admissibilidade (%)	Candidatado		99%	99%
	Invest. total		99%	99%
Taxa de aprovação bruta (%)	Candidatado		42%	49%
	Invest. total		44%	51%

Fonte: IGFSE, SIIFSE

O elevado valor das candidaturas apresentadas indica que a dinâmica da procura é suficiente para garantir uma efectiva aplicação dos critérios de selecção. Aliás, a análise do diferencial entre as candidaturas admitidas e candidaturas aprovadas revela que cerca de metade das candidaturas foram rejeitadas, e estas candidaturas concentram-se exclusivamente no Eixo I. Neste indicador – taxa de aprovação bruta –, a posição do Programa Rumos é muito similar à situação do POPH, que regista uma taxa de 52%.

A qualidade das candidaturas relaciona-se com a consistência dos projectos face aos critérios de selecção, quer no que respeita às questões formais quer à solidez das intervenções previstas. Vejamos as pontuações atribuídas aos projectos do Eixo I dos domínios 1.1. Qualificação Inicial e 1.2. Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida, cujo referencial para proposta de indeferimento é a classificação inferior a 45 pontos, ou seja todas as tipologias, excepto a 1.2.4. Formação de Docentes e Formadores cujo referencial para indeferimento é de 35 pontos.

Quadro 9. Pontuação das candidaturas do Eixo I por tipologia de intervenção

Tipologia do Rumos	Total de candidaturas	Candidaturas submetidas à matriz de análise Rumos		Candidaturas com pontuação <45		Média das pontuações das candidaturas com pontuação =>45
		nº	%	nº	%	
1.1.1 - Sistema de Aprendizagem	8	4	50	0	0	53,3
1.1.2.1 - Cursos Profissionalizantes/ Escolas de Turismo	3	2	67	0	0	48,5
1.1.2.2 - Cursos Profissionalizantes/ Ensino Profissional	24	19	79	0	0	50,8
1.1.3 - Cursos de Educação e Formação	88	76	86	3	4	50,3
1.1.4 - Cursos de Especialização Tecnológica	10	5	50	0	0	47,6
1.1.6 - Educação Especial e Reabilitação	4	3	75	0	0	48,7
1.2.1 - Cursos de Qualificação / Reconversão / Aperfeiçoamento / Especialização para Activos	248	227	92	119	52	50,9
1.2.2 - Formação Profissional da Administração Pública	52	47	90%	10	21	53,0
1.2.3 - Acções de Formação-Consultoria	20	17	85	4	24	49,3
1.2.5.1 - Formação de Adultos/ EFA	15	13	87	1	8	49,8
1.2.5.2 - Formação de Adultos/ Formação Modular	132	125	95	118	94	51,0
1.2.5.3 - Formação de Adultos/ Outras Formações	43	40	93	16	40	52,6
1.2.6 - Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências	12	6	50	0	0	48,2
1.2.7 - Apoio à Produção de Recursos e Materiais Didácticos	16	16	100	4	25	61,3
Total	675	600	89	275	46	51,53

Fonte: IGFSE, SIIFSE

A análise do quadro anterior permite as seguintes conclusões:

- 46% das candidaturas recebem uma pontuação negativa, isto é, uma pontuação inferior a 45 pontos, e esta situação tem uma incidência quase exclusiva na tipologia

“Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida”⁴, já que na “Qualificação inicial” apenas se regista uma pontuação inferior a 44 pontos na sub-tipologia 1.1.3 - Cursos de Educação e Formação;

- na tipologia “Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida” as candidaturas dos cursos de qualificação para activos e dos cursos de formação de adultos/ outras formações apresentam os valores mais altos de candidaturas rejeitadas; no pólo oposto, ou seja, reduzida incidência de candidaturas pontuadas abaixo dos 45 pontos, é significativa a situação das candidaturas aos processos de RVCC, cursos de formação de adultos/ EFA, cursos de formação profissional da administração pública, acções de formação-consultoria e projectos de apoio à produção de recursos e materiais didácticos;

- a média das candidaturas com pontuação => 45 pontos é de 51.3%, o que indicia que a qualidade média das candidaturas é relativamente baixa; é interessante verificar que a tipologia que regista a pontuação mais elevada não tem relação directa com a realização de formação – 1.2.7. Apoio à Produção de Recursos e Materiais Didácticos.

Na perspectiva dos órgãos de gestão, as preocupações ao nível da qualidade dos projectos de formação devem manter-se como um aspecto dominante, na medida em que, apesar das melhorias, ainda são significativas as margens de evolução da orientação da formação e da sua adequação aos problemas dominantes da qualificação na Região. É na tipologia “Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida” que esta questão incide de forma mais premente ou é mais visível. A título ilustrativo refira-se o ocorrido na tipologia 1.2.1 Cursos de Qualificação/ Reconversão/ Aperfeiçoamento/ Especialização para Activos – segundo a Direcção Regional de Qualificação Profissional, das 248 candidaturas apresentadas, apenas foram aprovadas 53, o que corresponde a uma taxa de aprovação de 21.3%. Na tipologia 1.1. Qualificação Inicial, a formação é mais padronizada e é sujeita a uma autorização de funcionamento; no caso da 1.1.1 da DRQP, no caso da 1.1.3. da DRQP ou da Direcção Regional da Educação, consoante a natureza da entidade beneficiária, e no no caso da 1.1.4. do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

Os problemas de qualidade das candidaturas são evidentes no domínio da fundamentação das propostas de intervenção e do diagnóstico de necessidades, bem como na área da avaliação que raramente ultrapassa a avaliação de satisfação. A análise das candidaturas indicia também que é necessário reforçar o investimento na

⁴ Na tipologia 1.2.5.1. Formação de Adultos/ formação modular regista-se uma elevada taxa de candidaturas com pontuação inferior a 45 pontos que está relacionada com uma situação de apresentação de cerca de 100 candidaturas por parte de um único promotor.

estruturação e planificação dos cursos. Refira-se que, ainda na perspectiva da gestão, o acesso das entidades do Continente ao Programa – mais profissionais e melhor preparadas – altera o perfil de entidades que utilizam o FSE e pode ter impactos na melhoria das candidaturas e das intervenções.

No âmbito do Eixo II não foram identificadas questões críticas a este nível.

A evolução do contexto regional está marcada pela conjuntura de crise e seus reflexos no crescimento do desemprego na Região – no período de Dezembro de 2008 a Junho de 2009, os desempregados registados cresceram 34.2% e ascendiam já a 12.483 indivíduos. Acresce que o desemprego regional apresenta características particulares – preponderância do desemprego masculino –, que se revelam difíceis de compatibilizar com um mercado de emprego cuja oferta actual se dirige fundamentalmente para o género feminino.

Estas mudanças têm tido reflexos nas dinâmicas de aprovação e de execução e colocam questões pertinentes quanto à capacidade do Programa em acolher esta nova realidade. Na perspectiva da Autoridade de Gestão, a evolução do desemprego justificou o reforço de determinadas tipologias, por exemplo os “Estágios profissionais”, o que associado a uma situação de escassa fluidez financeira, afectou os ritmos de financiamento do Eixo I. Aliás, neste mesmo Eixo foi reforçada a dotação para a formação de desempregados, através da utilização de orçamento previsto para a qualificação inicial, mas essa margem já está esgotada – refira-se que a tipologia 1.2.5. “Formação de adultos” tinha uma verba programada de cerca de 3 milhões de euros e actualmente já tem 7.5 milhões de euros aprovados; na mesma linha, foi também reforçada a dotação financeira da tipologia RVCC. No Eixo II, foram também ajustadas diversas tipologias, nomeadamente os apoios à contratação e à criação de empresas de âmbito local. Contudo, estas alterações não parecem estar a influenciar a dinâmica da procura e a qualidade das candidaturas, que conforme referido é elevada no primeiro caso, e aquém do desejável no segundo.

Os resultados do inquérito aplicado aos beneficiários do Eixo I, não permitiram identificar dificuldades com impacto decisivo na procura do Programa e na qualidade das candidaturas. Questionados quanto a eventuais dificuldades directamente relacionadas com as condições gerais de operacionalização do Programa, os resultados apurados revelam que para a maior parte dos inquiridos estas condições “não dificultaram/ dificultaram pouco” a elaboração das candidaturas; os aspectos que merecem mais reservas são a “cobertura do Rumos face às necessidades diagnosticadas pela entidade”, os “prazos definidos para a apresentação da candidatura” e a “data de abertura do

período de candidatura”, com respectivamente 26%, 22% e 21% dos inquiridos a defender que “dificultaram/ dificultaram muito” a elaboração das suas candidaturas. Todavia, cerca de 35% dos inquiridos refere que é prioritário intervir nos calendários de apresentação das candidaturas no sentido de melhorar as condições de operacionalização do Rumos, o que potencialmente terá impacto na preparação das candidaturas e na qualidade dos projectos.

Note-se que apenas 25.4% dos inquiridos referem o acompanhamento técnico dos projectos por parte da gestão como uma área de melhoria do Programa, o que significa que a maior parte dos beneficiários não sente necessidade de apoio técnico ou não valorizam este aspecto como área de intervenção da gestão. Mas os testemunhos dos estudos de caso e das entrevistas a beneficiários apresentam esta área como uma prioridade para o Programa, o que é curioso dado tratar-se de beneficiários que, em princípio, asseguram intervenções qualitativamente diferenciadas. Uma outra dimensão focada nos estudos de caso relaciona-se com o escasso contributo do maior controlo da dimensão administrativa para a melhoria da qualidade dos projectos; o controlo é efectivo mas a sua focagem não integra os conteúdos e os resultados dos projectos, e portanto a sua utilidade é considerada restrita. Neste sentido, pode-se afirmar que apesar da alteração do contexto – crescimento do desemprego – não são perceptíveis mudanças na dinâmica da procura e na qualidade das candidaturas.

Q10: Os projectos aprovados revelam-se adequados face às orientações estratégicas relativas ao reforço da competitividade da economia regional?

Q11: Os projectos aprovados revelam-se adequados face às orientações estratégicas relativas ao reforço da integração e empregabilidade dos formandos?

Q12: Os projectos aprovados revelam-se adequados face à prioridade a atribuir a públicos com baixos níveis de escolaridade e qualificação profissional?

Q10, 11, 12: Síntese

Nos regulamentos constata-se que a prioridade estratégica relativa ao reforço da integração e da empregabilidade é a única que é assumida de forma transversal pela generalidade das tipologias contempladas nos dois Eixos Prioritários do Programa. A estimativa de resultados do Programa com potencial contributo para estas prioridades aponta para as seguintes tendências. No caso da prioridade da competitividade da

economia regional, os resultados estão dependentes da concretização da execução e das suas condições de qualidade dos projectos de formação-acção, e no caso da formação (jovens, activos e funcionários públicos) do tipo de relação que será estabelecida entre a formação e os contextos de trabalho. Os apoios ao emprego e às empresas integram-se nesta prioridade mas em termos absolutos os efeitos esperados não serão significativos. Atendendo ao elevado número de participantes que potencialmente serão envolvidos na formação contínua e inicial, à importância do programa de estágios e às intervenções dirigidas aos desempregados (formação, RVCC e programas ocupacionais), conclui-se que é sobretudo no domínio da orientação estratégica relativa à empregabilidade que podem projectar-se resultados do Programa mais significativos. Quanto à prioridade relativa aos públicos com baixos níveis de escolaridade e qualificação profissional a informação disponível não permite retirar conclusões.

Como é que os diversos mecanismos de orientação e regulação das candidaturas, de execução dos projectos, de mobilização de parceiros institucionais promovem as orientações estratégicas relativas ao reforço da competitividade da economia regional, da integração e empregabilidade dos formandos e da prioridade a atribuir aos públicos com baixos níveis de escolaridade e qualificação profissional?

Ao nível dos regulamentos a prioridade estratégica da integração e da empregabilidade é assumida de forma transversal pela generalidade das tipologias, enquanto que a prioridade relativa à competitividade está presente de forma mais incisiva nos regulamentos específicos do Eixo I, facto que se justifica face à tipologia de acções previstas. A prioridade aos públicos com baixos níveis de qualificação escolar e profissional é também uma orientação dos regulamentos do Eixo I, mas no caso do Eixo II não há uma referência explícita a estes públicos.

Em que medida é que os projectos aprovados incorporam efectivamente objectivos compatíveis e mecanismos capazes de promover e a competitividade, empregabilidade e promoção dos níveis de escolaridade? Que resultados são possíveis de estimar no que se refere a competitividade, empregabilidade, inserção e prioridade aos públicos com baixos níveis de escolaridade?

Relativamente à orientação do Programa face a estas prioridades e a uma estimativa de resultados, quanto à competitividade, empregabilidade e abrangência de públicos com baixas qualificações, os indicadores disponíveis dos projectos aprovados e executados permitem afirmar o seguinte:

- A aprovação e execução das tipologias que se relacionam directamente com o reforço da competitividade da economia regional e que pressupõem uma relação directa com as empresas, indiciam que no caso da formação-consultoria os resultados estão muito dependentes da concretização da execução prevista e das suas condições de qualidade, e no caso dos apoios ao emprego e às empresas são expectáveis efeitos ao nível da criação de emprego, mas em termos absolutos não serão efeitos significativos;
- As tipologias associadas à formação, em particular a formação de jovens, activos e funcionários públicos, poderão também por via indirecta ter efeitos ao nível da competitividade da economia se se concretizar uma relação entre a formação e os contextos de trabalho. Estima-se que um número muito significativo de jovens e activos terá frequentado acções de formação apoiadas pelo Programa, e apesar de também não se conhecer com detalhe o tipo de formação realizada, potencialmente este será um importante instrumento de promoção da sua empregabilidade. Neste domínio é importante referenciar a centralidade do programa de estágios, pelas condições de melhoria de acesso ao mercado de trabalho e pelo elevado número de beneficiários envolvidos, bem como as intervenções dirigidas aos desempregados (formação, RVCC e programas ocupacionais), que se estima que terão envolvido um número significativo de beneficiários, sobretudo mulheres.
- Relativamente à prioridade dos públicos com baixas qualificações só está disponível informação relativa a algumas tipologias do Eixo II o que condiciona uma abordagem sustentada de possíveis resultados nesta matéria.

Q10, 11, 12: Desenvolvimento

A análise dos regulamentos revela que foram incorporadas orientações no sentido do cumprimento das prioridades estratégicas relativas ao reforço da competitividade da economia regional, da integração e empregabilidade dos formandos e da atribuição a públicos com baixos níveis de escolaridade e qualificação profissional. Estas orientações estão reflectidas, fundamentalmente, nos critérios de selecção e no público-alvo definido e abrangem de forma coerente a generalidade das tipologias, conforme se apresenta no quadro seguinte.

Quadro 10. Conteúdos dos regulamentos relacionados com as orientações estratégicas

Tipologias do Rumos	Competitividade	Integração e empregabilidade	Prioridade a baixas qualificações
1.1.1 - Sistema de Aprendizagem			
1.1.2 - Cursos Profissionalizantes			
1.1.3 - Cursos de Educação e Formação			
1.1.4 - Cursos de Especialização Tecnológica			
1.1.5 - Cursos de Qualificação profissional de Jovens			
1.1.6 - Educação Especial e Reabilitação			
1.2.1 - Cursos de Qualificação / Reconversão / Aperfeiçoamento / Especialização para Activos			
1.2.2 - Formação Profissional da Administração Pública			
1.2.3 - Acções de Formação-Consultoria			
1.2.4 - Formação de Docentes e Formadores			
1.2.5 - Formação de Adultos			
1.2.6 - Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências			
1.2.7 - Apoio à Produção de Recursos e Materiais Didácticos			
1.3.1 - Bolsas para Professores/ Investigadores			
1.3.2. Programas de bolsas de pós-graduação, mestrado, doutoramento e pós-doutoramento			
1.3.3. Cursos de formação avançada			
1.3.4. Projectos de investigação			
2.1.1. Estágios Profissionais			
2.1.2. Assistência e orientação para a inserção na vida activa			
2.2.1. Apoios à contratação			
2.2.2. Apoios à criação do próprio emprego			
2.2.3. Prémios à auto-colocação			
2.2.4. Iniciativas locais de emprego			
2.2.5. Formação/ Emprego			
2.2.6. Clubes de Emprego			
2.2.7. Apoios à substituição temporária de trabalhadores e apoios à Família;			
2.2.8. Melhoria das estruturas e do SPE			
2.3.1. Integração socio-profissional de pessoas desfavorecidas/ Vida e trabalho			
2.3.2. Integração socio-profissional de pessoas portadoras de deficiência			
2.3.3. Empresas de Inserção			
2.3.4. Ocupação de Desempregados			

Assim, pode-se afirmar que na perspectiva do contributo dos mecanismos de regulação do Programa para as prioridades estratégicas:

- A prioridade estratégica da integração e da empregabilidade é aquela que é assumida de forma mais transversal à generalidade das tipologias e seus conteúdos de regulação e orientação inscritos nos regulamentos e critérios de selecção; relativamente à empregabilidade é compreensível a referência generalizada na medida em que apela a condições que em princípio estão associadas às intervenções de emprego e formação; refira-se que um dos critérios de selecção das candidaturas refere-se ao acompanhamento da formação, embora não esteja completamente claro, presume-se que integra o acompanhamento pós-formação e a fase de integração dos formandos;
- a prioridade relativa aos públicos de baixas qualificações é explicitamente invocada em diversas tipologias do Eixo I, mas os mecanismos da operacionalização do Eixo II são omissos em relação a esta característica dos seus potenciais destinatários, apesar de se poder invocar que é inerente à intervenção junto dos desempregados;
- a prioridade estratégica da competitividade, que apela para um conceito lato mas entendido neste contexto como relacionado com a actuação directa na economia regional e nas empresas, prefigura-se como uma orientação dos regulamentos que é marcadamente explícita no Eixo I, mas menos presente no Eixo II.

Quanto aos projectos aprovados e aos resultados possíveis de estimar no que se refere a competitividade, empregabilidade, inserção e prioridade aos públicos com baixos níveis de escolaridade, com base na informação disponível relativa à aprovação/ compromisso e execução do Programa constatam-se as seguintes grandes tendências.

- Numa interpretação do conceito de competitividade relacionado com uma lógica de relação e intervenção directa nas empresas, o Programa contempla duas tipologias que se enquadram nesta interpretação – acções de formação-acção e acções de apoio à criação de emprego e de empresas (CPE, ACPE, ILE, Apoio à colocação). Os dados da aprovação/ compromisso da formação-acção revelam que se estima que serão intervencionadas 739 empresas, valor que se considera muito significativo e com um potencial efeito não despidendo nas empresas da Região, mas que simultaneamente levanta questões em relação às condições de qualidade da intervenção. Lembra-se que este é um dos domínios de intervenção inovadora do Programa e que a dotação de recursos humanos qualificados para a gestão, dinamização e operacionalização da intervenção nas empresas é uma condição essencial ao seu sucesso.

- Quanto aos apoios à criação de emprego e à criação de empresas, é de notar que a execução actual é muito modesta quando comparada com a meta média anual. Por outro lado, as expectativas de efeitos deste tipo de intervenção na competitividade da Região, nomeadamente o apoio à criação de empresas de base local por parte dos desempregados devem ser balanceadas com as características específicas deste apoio, com os riscos de sustentabilidade dos negócios e com as necessidades de apoio à consolidação das ideias de negócio e à sua fase de lançamento e primeiros anos de funcionamento;

- Se adoptarmos o conceito de competitividade numa base conceptual mais alargada e integramos uma ideia de condições associadas à melhoria de desempenho das organizações, é indispensável integrar na análise a tipologia dirigida à formação de activos dado o seu potencial contributo para a competitividade da economia regional. A informação disponível permite afirmar que as perspectivas em termos de número de activos a abranger são francamente positivas, e embora os números da execução até 30 de Setembro de 2009 estejam aquém da aprovação não foram recolhidos indícios de que esta situação reflecta problemas ou situações anómalas. Os dados relativos à formação da administração pública apontam para uma situação que é similar quanto às perspectivas de envolvimento de um número elevado de funcionários públicos, mas que é mais positivo quanto à capacidade de execução;

- A formação dos activos empregados e dos funcionários da administração pública é também um eixo relevante no que respeita à empregabilidade, entendida como a intervenção nas condições dos indivíduos para acederem ao mercado de trabalho ou manterem a sua situação de trabalho. O Programa terá potencialmente um contributo significativo para a melhoria das condições de empregabilidade dos seus beneficiários directos, nomeadamente os activos empregados, os jovens que frequentaram acções de formação inicial, os jovens à procura do 1º emprego e que buscam uma primeira experiência profissional através dos estágios e os desempregados envolvidos noutras políticas activas de emprego – formação, processos de RVCC ou actividades ocupacionais.

No caso dos activos empregados, se os dados das candidaturas se concretizarem, estima-se que um número muito significativo de activos estará envolvido em formação e potencialmente as suas condições de empregabilidade sairão reforçadas. Os dados da execução até Setembro de 2009, acentuam o peso das mulheres nas acções realizadas, em particular na formação na administração e professores e formadores, mas as limitações da informação relativa à execução condicionam o exercício de análise dos

públicos envolvidos (escolarização, idade, categoria profissional, ...) e da orientação da formação realizada, por isso torna-se mais difícil estimar a adequação dos projectos aprovados às orientações estratégicas em matéria de empregabilidade.

Esta limitação abrange também a formação inicial de jovens, contudo é possível afirmar que tendo em conta os dados de execução actual e num cenário de elevadas taxas de sucesso, o Programa terá um contributo fundamental para a dupla qualificação de um número significativo de jovens. Os cursos profissionalizantes (Escolas Profissionais) e cursos de educação-formação (no âmbito do sistema regular de ensino) são os mais representativos e os formandos são maioritariamente do sexo masculino, excepto na formação de nível IV. Quanto à inserção dos formandos não existem dados relativos à taxa de colocação dos formandos oriundos do sistema de formação inicial. O estudo de caso que incidiu numa escola na área da formação hoteleira, revela uma taxa de inserção significativa mas a reduzida valorização por parte das empresas da qualificação profissional tem um impacto significativo na qualidade dos empregos conseguidos.

Quanto à estimativa de resultados ao nível da empregabilidade e integração dos desempregados alvo de intervenção por parte do Programa, pode-se afirmar que em função dos indicadores dos projectos aprovados até Setembro de 2009 será abrangido um número significativo de beneficiários em processos RVCC, em acções de formação (formação de adultos e formação-emprego), em programas ocupacionais e no programa de estágios para jovens, cujas metas definidas inicialmente estão totalmente ultrapassadas. Outras acções terão também impacto potencial junto destes públicos, designadamente o apoio aos Clubes de Emprego e UNIVAS, que perspectiva uma proximidade significativa dos serviços a estes públicos. Nos casos das tipologias Formação de adultos, Estágios, Formação-emprego e Ocupação de desempregados estes resultados incidirão de forma mais significativa nas mulheres, na tipologia RVCC a repartição de beneficiários por género é similar.

No que respeita à prioridade associada aos públicos com baixos níveis de escolaridade, só é possível uma abordagem ao Eixo II. Trata-se de uma prioridade que é clara no caso da Formação-emprego e do Programa Vida-Trabalho – a maioria dos participantes tem escolaridade até ao 3º ciclo –, mas nos estágios predominam os licenciados e no caso dos apoios à contratação e apoio à criação de empresas verifica-se uma repartição similar entre os níveis mais baixos e os mais altos de escolaridade. Para a intervenção com um número mais elevado de participantes – ocupação de desempregados – esta informação não está disponível, mas estima-se que sejam representativos os participantes com qualificações mais baixas.

No *Anexo de Fundamentação* das questões no domínio da dinâmica e qualidade da procura e da concretização das prioridades estratégicas são apresentados elementos complementares de análise desta questão.

Q13: O perfil e dimensão dos projectos aprovados garantem a concretização das metas estabelecidas pelos eixos prioritários?

Q13: Síntese

O nível de aprovação/ compromisso nos dois Eixos Prioritário indicia que não haverá dificuldades no cumprimento das metas definidas, contudo constata-se um diferencial significativo entre a aprovação e a execução, que abrange diferentes domínios de intervenção do Programa, e que solicita uma monitorização atenta das tipologias em que esta situação incide de forma mais gravosa, em particular no Eixo I. Admite-se que no Eixo II à dinâmica de crescimento do desemprego corresponderá uma procura continuada das medidas de política activa de emprego, que muito contribuirá para a superação das metas estabelecidas.

Em que medida é que se estima que os projectos aprovados contribuam para a concretização das metas estabelecidas para o Rumos?

Os níveis de aprovação/ compromisso do Programa são já muito elevados o que perspectiva um elevado potencial de concretização e superação das metas dos Eixos Prioritários.

As metas definidas para a formação de activos das empresas serão totalmente ultrapassadas caso se concretizem os valores de aprovação/ compromisso e na formação de funcionários públicos e professores e formadores, as aprovações são também significativas, mas mais longe das metas definidas, que no primeiro caso são particularmente ambiciosas. Em qualquer um dos casos, a execução não acompanha este ritmo tão intenso de aprovação.

A formação inicial apresenta níveis de aprovação mais baixos mas compreensíveis face à necessidade de assegurar uma continuidade de oferta, porém para assegurar o cumprimento das metas será necessário incrementar o nível de execução. Pelo contrário, o indicador de execução das bolsas para professores e programas de formação pós-graduada indicia que não há dificuldades no cumprimento das metas, o ritmo actual de execução supera a meta anual estabelecida.

É também muito impressionante o valor de aprovação do indicador da intervenção de consultoria-formação, muito superior ao número de PME que o Programa previa abranger, mas ainda não estão disponíveis dados relativos à execução. A tipologia relativa aos RVCC apresenta uma situação similar – níveis de aprovação muito superiores às metas anuais definidas.

A superação das metas de execução física ocorrerá também previsivelmente nas diversas tipologias do Eixo II. Os números de estagiários e participantes em acções de integração sócio-profissional e em acções de formação-emprego contemplados nos projectos aprovados ultrapassam as metas. O indicador relativo ao número de postos de trabalho apoiados no apoio à contratação e apoios à criação do próprio emprego e ILE, é a excepção a esta tendência geral do Eixo II, na medida em que quer a aprovação quer a execução estão aquém das metas definidas.

Existem ou perspectiva-se que venham a existir na execução dos projectos contratados desvios relevantes face ao planeado em cada um deles? Quais as principais causas desses desvios?

A informação recolhida através de inquérito e junto dos órgãos de gestão não indica desvios relevantes dos projectos contratados face ao planeado, para além do que é habitual em projectos de formação. Outras fontes de informação – estudos de caso e entrevistas – remetem para a existência de alterações ao planeado em função de limitações e cortes no financiamento.

Q13: Desenvolvimento

Para a resposta à questão da estimativa de concretização das metas estabelecidas para o Rumos é mobilizada a informação disponibilizada pela DRQP e IEM, relativa aos indicadores de realização já que, como é sabido, os indicadores de resultado ainda não estão disponíveis.

Eixo I – Qualificação e Formação

- a concretização dos valores até Setembro de 2009 da aprovação/ compromisso dos indicadores “nº de activos abrangidos em acções de formação, nº de PME abrangidas pela formação-consultoria e nº de pessoas abrangidas por processos RVCC”, terá como consequência a superação com valores muito significativos das respectivas metas anuais;

- no caso da formação de activos o elevado diferencial entre a aprovação e a execução coloca questões em relação à capacidade de execução, mas não foram recolhidos indícios que indiquem dificuldades nesta matéria; crítico poderá ser o facto de face a estes valores se esgotar significativamente o potencial de intervenção do Programa na resposta a eventuais novas necessidades em matéria de formação de activos;
- o elevado número de empresas previstas nos projectos de formação-consultoria aprovados (739) ultrapassa substancialmente a meta anual definida e sinaliza a necessidade de uma monitorização cuidada das condições de qualidade da intervenção; actualmente não estão disponíveis dados relativos à execução efectiva;
- no caso do nº de pessoas abrangidas por processos RVCC, face aos valores da aprovação (3785) e da execução anual estima-se que as metas definidas venham a ser ultrapassadas, pois trata-se de uma intervenção que ganhou uma nova importância como resposta ao crescimento do desemprego, como é bem visível na duplicação do número de CNO na Região desde o período de concepção do Programa;
- o valor do indicador "nº de pessoas abrangidas por bolsas para professores/ investigadores e formação pós-graduada" sinaliza, sobretudo ao nível da execução, um protagonismo desta área de intervenção do Programa que não encontra reflexo nas metas inicialmente definidas;
- a dinâmica das aprovações da formação inicial indicia que poderão surgir dificuldades no cumprimento da meta em 2009; contudo, é necessário considerar que a formação inicial se rege por ritmos distintos da formação contínua dada a exigência de continuidade ao nível da oferta de formação e da necessidade de ciclos mais longos para sujeitar candidaturas a aprovação;
- as metas anuais definidas para os funcionários públicos e professores e formadores a abranger por acções de formação (respectivamente, 4.000 e 2.000) são muito ambiciosas, em particular no primeiro caso; o elevado diferencial entre os valores da aprovação/ compromisso e o executado é um indicador preocupante, mas mais uma vez a informação recolhida no terreno não permitiu antecipar problemas significativos neste domínio.

Eixo II – Emprego e Coesão

- constata-se que em três domínios de intervenção - estágios, acções de formação-emprego e outras acções de integração sócio-profissional, nomeadamente programas ocupacionais - os valores da aprovação/ compromisso anuais são muito elevados, em muitos casos duplicam ou estão próximos de duplicar as metas anuais, dado tratar-se de tipologias em que se perspectiva uma procura contínua admite-se a desactualização das metas face à dinâmica actual e prospectiva da execução; porém, é necessário monitorizar atentamente as situações de desfasamento entre a aprovação e a execução;
- são notórios os constrangimentos no cumprimento das metas relacionadas com o apoio à criação de postos de trabalho e empresas; face ao reduzido nível de execução actual é complexo perspectivar o alcance das metas, na medida em que os apoios à criação de empresas são muito exigentes no que respeita ao investimento ao nível do apoio técnico nas fases de emergência, concepção e desenvolvimento inicial das iniciativas.

A informação recolhida através do inquérito aos beneficiários não aponta para desvios nos projectos aprovados. A maioria dos inquiridos (62%) refere que os resultados efectivos dos projectos em curso estarão “de acordo com o previsto” e 17% refere que estarão “totalmente de acordo”, o que leva a crer que os projectos serão genericamente desenvolvidos de acordo com o definido inicialmente. Na perspectiva dos órgãos de gestão, também não são identificadas situações de desajustamento relevante entre o planeado e o executado, para além do que é normal em projectos de formação.

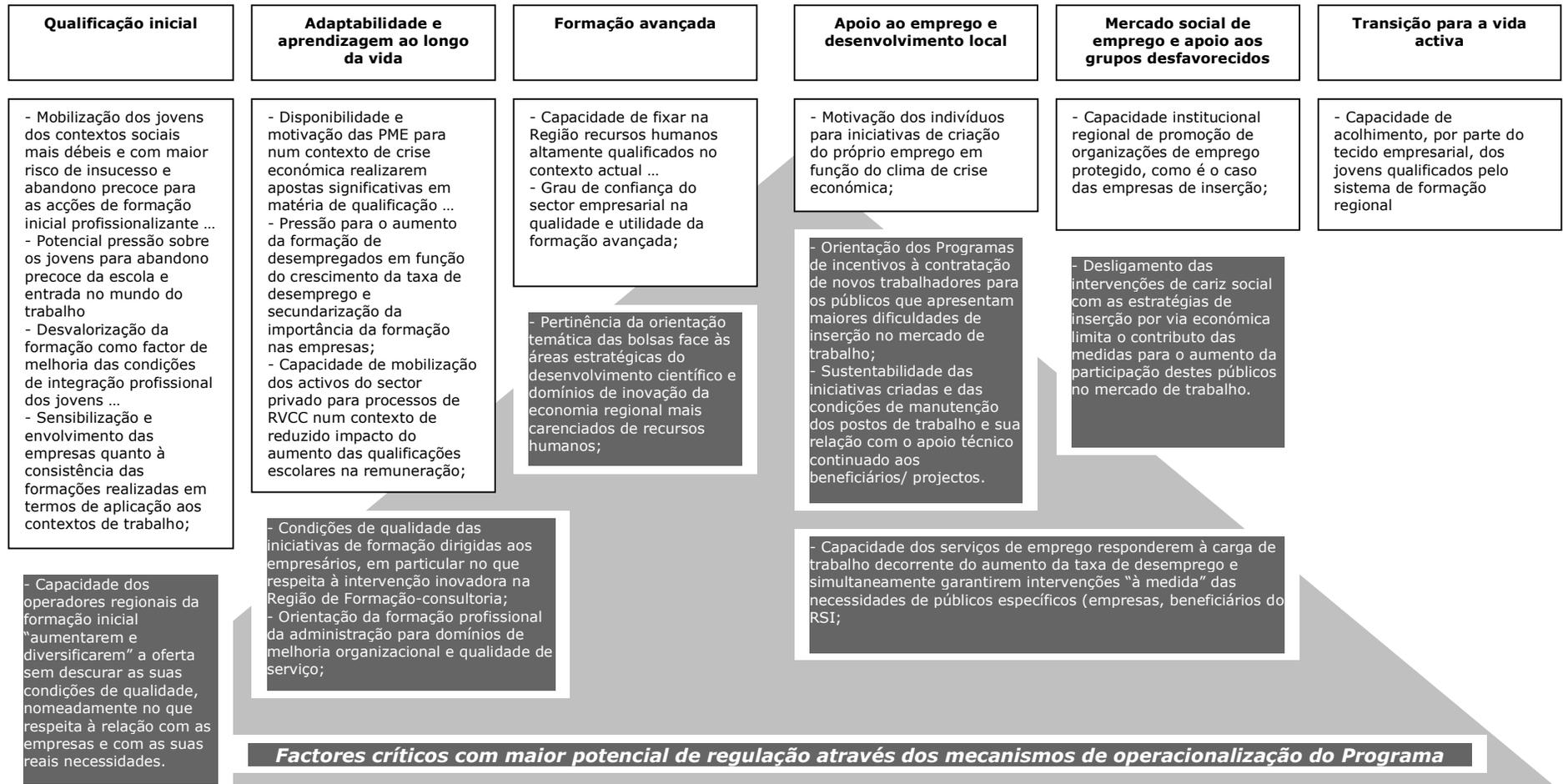
Os testemunhos dos estudos de caso introduzem outra dimensão nesta questão, apontando para situações de desvios entre o planeado e o realizado associadas, regra geral, a limitações ou cortes do financiamento que têm como consequência a redução das intervenções ou a restrição na operacionalização de determinadas componentes. Estas questões incidem sobretudo nas tipologias com maior complexidade organizativa (p.e. a formação-consultoria e a formação e-learning), mas no caso da formação inicial foram também referidas restrições de financiamento com impacto na execução e na qualidade dos resultados alcançados. No âmbito da gestão financeira dos projectos foram referenciadas dificuldades relacionadas com a complexidade e demora no sistema de reembolsos, em particular nas entidades com um perfil menos robusto em termos de capacidade financeira, tendo sido considerado que no seu conjunto estas questões colocam um quadro de grande exigência para os promotores dos projectos.

VI. Conclusões

1. A metodologia de suporte à avaliação do Programa Operacional Rumos destacou a relevância da teoria da programação como instrumento de identificação de factores críticos da programação, tendo em vista os seus objectivos e o modelo de governação colocado em prática. O desenvolvimento desses factores críticos (figura seguinte) permitiu ainda, por grandes áreas (tipologias) de intervenção do PO, identificar as relações estabelecidas entre esses factores críticos e os mecanismos de operacionalização do PO, objecto da presente avaliação.

- 1.1. No âmbito da qualificação inicial, foi identificada como factor crítico a “capacidade dos operadores regionais de formação inicial aumentarem e diversificarem a oferta sem negligenciar as suas condições de qualidade, nomeadamente no que diz respeito à relação com as empresas e as suas reais necessidades de formação;
- 1.2. No que concerne à adaptabilidade e a aprendizagem ao longo da vida, foi sublinhado o factor crítico de operacionalização das iniciativas de formação dirigidas aos empresários, tendo em conta a intervenção inovadora na Região da formação-consultoria, e a orientação da formação profissional da administração pública para domínios de melhoria organizacional e qualidade de serviços, tendo em vista a valorização do papel da administração na transição da economia regional para o novo paradigma de competitividade e emprego;
- 1.3. No que respeita à formação avançada, foi considerado como factor crítico de operacionalização a necessidade de cuidar da pertinência da orientação temática das bolsas face às áreas estratégicas do desenvolvimento científico e domínios de inovação da economia regional mais carenciadas de recursos humanos;

Figura 9. Teoria da programação do Rumos – factores críticos e sua relação com os instrumentos de operacionalização



- 1.4. Em matéria de apoio ao emprego e desenvolvimento local, identificaram-se como factores críticos de operacionalização: i) a orientação dos programas de incentivos à contratação de novos trabalhadores para públicos que apresentam maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho em situações normais e agravadas em tempos de crise; ii) a sustentabilidade das iniciativas criadas e das condições de manutenção dos postos de trabalho e a sua relação com o apoio técnico continuado aos beneficiários /projectos.
 - 1.5. Em termos do mercado social de emprego e apoio aos grupos desfavorecidos, foi identificado como factor crítico de operacionalização que o desligamento das intervenções de cariz social com as estratégias de inserção por via económica limita o contributo das medidas para o aumento da participação destes públicos no mercado de trabalho;
 - 1.6. Em termos comuns às tipologias relacionadas com as políticas de emprego, a capacidade dos serviços públicos de emprego responderem à carga de trabalho induzida pelo aumento da taxa de desemprego e pela sua componente estrutural e simultaneamente garantirem intervenções “à medida” das necessidades de públicos específicos constitui também um relevante factor crítico de operacionalização.
- 2.** Os factores críticos anteriormente assinalados devem ser tidos em conta na operacionalização de decisões de ajustamento do Programa a uma fase em que é necessário velar pela intensidade de execução dos níveis de compromisso já alcançados e por processos de acompanhamento de projectos.
- 3.** O modo como os diversos mecanismos de operacionalização do Programa podem reforçar a integração de objectivos de regulação dos factores críticos enunciados na teoria da programação do Rumos apresentada no Relatório Inicial, constitui uma importante área de reflexão do Programa, que pode contar desde já com o contributo das recomendações gerais e específicas que resultam deste exercício de avaliação. Estes factores mais associados às condições de operacionalização estão relacionados fundamentalmente com as condições de qualidade e “engenharia” dos projectos nas fases de concepção, montagem e desenvolvimento. Assume-se, portanto, que os mecanismos de operacionalização podem ter um papel mais activo na indução de projectos qualitativamente mais consistentes, sabendo-se as dificuldades de intervir

nesta área atendendo a que o sistema de actores envolvido é muito diferenciado quanto às motivações e competências que convoca para os projectos.

4. Relativamente ao quadro mais alargado dos factores críticos, o presente estudo de avaliação dificilmente podia acolher uma análise detalhada do seu nível de concretização e do modo como constituem, ou não, uma ameaça ao cumprimento dos objectivos do Programa, entendendo-se que o exercício constitui, fundamentalmente, um instrumento para promover o conhecimento do Programa e a compreensão das suas relações internas. Contudo, ao longo do trabalho de terreno recolheram-se indícios que confirmam a relevância de aspectos enunciados na teoria da programação, nomeadamente (i) as dificuldades de mobilização dos jovens dos contextos sociais mais débeis para os cursos profissionalizantes e as situações de abandono precoce para entrada no mercado de trabalho, (ii) a facilidade de acesso dos diplomados dos cursos de qualificação profissional ao mercado de trabalho, designadamente na área da hotelaria e turismo, mas com fracas condições de vínculo e remuneração o que evidencia a reduzida valorização do investimento em formação e (iii) a escassa motivação das PME para realizar apostas significativas em matéria de qualificação com impacto na disponibilidade para libertar os activos para frequentarem acções de formação.

5. Do ponto de vista global, o PO Rumos apresenta face a períodos de programação anteriores alterações de modelo de governação que são coerentes com o papel reservado às intervenções FSE na transição para um novo paradigma de desenvolvimento na RAM, traduzido no novo estatuto de política regional atribuído à RAM no período 2007-2013. Essa transição para um novo regime de competitividade e emprego tem, porém, de ser equacionada à luz do impacto que a crise internacional provocou na Região, sobretudo no sector que é responsável pela sua internacionalização – o turismo. Neste contexto, recomenda-se que a dimensão estratégica de suporte à programação (decorrente não só do PNEDES, mas também do PRE e do PRIO) seja reavaliada face aos efeitos da crise internacional e que a intervenção FSE seja recontextualizada, tendo em vista o reforço do seu contributo para a concretização do novo estágio de desenvolvimento na RAM. Essa matéria deve ser objecto de focagem na avaliação intercalar do PO.

6. A opção assumida pelo modelo de governação do PO Rumos de atribuição à DRQP e ao IEM dos estatutos, respectivamente, de organismo intermédio e de OREPP constitui uma oportunidade de aumentar a eficácia do modelo, sobretudo no contexto em que o papel do IDR enquanto elemento fundamental de integração da intervenção dos Fundos Estruturais na Região assegura à gestão do Programa uma adequada articulação com a coordenação política. No entanto, considera-se que o período inicial de implementação do

Programa não permitiu aproveitar integralmente as competências específicas reunidas por estas entidades, o que poderá ser devidamente potencializado na fase seguinte do Programa.

7. O processo de monitorização estratégica que a gestão do PO implementou com recurso a um serviço de assessoria externa à Estrutura de Apoio Técnico mas com ela articulada constitui uma boa prática de acompanhamento da programação. Este processo completa a existência no modelo de governação do Programa de momentos potenciadores de reflexão estratégica alargada sobre a gestão e execução do Programa, e da sua integração/contextualização face ao QREN. Essa boa prática tenderá a ser consolidada sobretudo se passar a incluir mais robustamente a análise dos ritmos de execução física da programação aprovada e a dinâmica de execução do eixo prioritário II. Do mesmo modo, a tão rápida quanto possível entrada em funcionamento junto das EAT, do Sistema de Business Intelligence Data Mart, designado por “Conhecer FSE”, permitirá dotar a gestão de mais um relevante instrumento de acompanhamento da programação, com óbvia complementaridade face ao processo de monitorização estratégica.

8. Na fase actual de construção do sistema de dados, constatam-se limitações ao nível da cobertura e actualidade dos dados de execução, financeira e física, relativos às operações aprovadas no âmbito das tipologias da competência do IEM-OREPP. Perspectiva-se que estas limitações sejam superadas a curto prazo, em função da plena operacionalização da intervenção do IEM enquanto OREPP e da disponibilização no SIIFSE das componentes sobre a execução das políticas activas de emprego. A concretização destas melhorias, juntamente com a já mencionada operacionalização do módulo “Conhecer FSE”, permitirá valorizar o potencial do SIIFSE como instrumento de suporte à gestão.

9. Num contexto em que as EAT de suporte à gestão se encontram bem dimensionadas do ponto de vista técnico e humano, recomenda-se que a gestão de recursos humanos seja orientada para uma dinâmica mais efectiva de apoio à intensificação dos níveis de execução do programa, com focagem de tempos na realização de verificações no local. Essa prioridade é também importante no caso da EAT do IEM-OREPP, que enfrenta o desafio de exercício em pleno de todas as funções associadas ao seu estatuto e que não beneficia enquanto OREPP da assistência técnica do PO.

10. De acordo com a inquirição realizada a promotores no âmbito do EP1, existem margens de progresso para um acompanhamento mais eficaz por parte das EAT (cerca de 28% dos inquiridos refere o acompanhamento administrativo/financeiro e cerca de 25% o acompanhamento técnico, dos conteúdos e dos processos, como domínios de

intervenção prioritários para melhorar a operacionalização do Programa); a melhoria da capacidade de resposta a promotores e a focagem nos domínios do apoio a uma mais intensa execução constituem assim prioridades de focagem de intervenção que podem revelar-se de largo alcance em matéria de operacionalização do PO.

11. Nesta mesma linha de orientações, é necessário que as acções de acompanhamento se tornem mais efectivas em termos de sugestão de melhorias nos projectos, reduzindo o peso relativo do seu conteúdo reactivo e administrativo. A promoção de reuniões colectivas com os promotores de projectos promovidas pela AG com o intuito de promover a partilha de experiências poderá revelar-se uma boa prática com contributo assinalável para uma maior eficácia na execução dos projectos.

12. A base regulamentar de suporte à operacionalização é reconhecida como muito clara ou clara pela generalidade dos promotores inquiridos e deve ser avaliada em estreita ligação com a intervenção da DRQP, do CITMA e do IEM no processamento e análise de candidaturas aos eixos prioritários I e II. A actuação destas entidades é fundamental do ponto de vista da sua acção junto dos promotores e/ou beneficiários prestando informação e esclarecimentos relativos aos procedimentos de operacionalização, por via de contactos mais personalizados ou pela produção de documentação complementar (por exemplo, manuais). Mesmo neste contexto e tendo em vista uma maior focagem da intervenção destas entidades, o Regulamento do Programa Rumos pode ser melhorado de modo a contornar as seguintes limitações: (i) não refere nem distingue acções-tipo dentro de cada tipologia de intervenção, (ii) não integra informação relativa às despesas elegíveis para cada tipologia de intervenção e (iii) não apresenta todos os critérios de avaliação das candidaturas nem refere que poderão existir critérios adicionais.

13. Existem margens de progresso para que os critérios de selecção utilizados na apreciação de projectos possam contribuir mais eficazmente para que as operações seleccionadas contribuam mais decisivamente para os objectivos estratégicos e metas definidas. Embora se compreenda a premência dos apoios no âmbito da política de emprego (EP II), é neste eixo que se verifica que a utilização dos critérios de selecção poderia ser mais consequente, designadamente em termos da avaliação da intensidade do contributo para o cumprimento de objectivos e metas e de alguns domínios considerados relevantes em particular para a última vertente de intervenção do Rumos que possibilitem a valorização de projectos integrados (ex. de domínios: parcerias, complementaridade, ...).

14. A centralidade que nos critérios de selecção utilizados apresenta a ligação do projecto com as necessidades sócio-económicas da RAM constitui uma boa prática,

sobretudo no contexto em que a EAT utiliza normalmente referenciais de avaliação suportados em diagnósticos de necessidades, com aferição da intensidade de relação. Neste domínio é de valorizar a importância que é dada aos diagnósticos mais especializados elaborados por entidades acreditadas, embora se sugira um esforço de clarificação dos seus requisitos de qualidade.

15. A existência de evidências claras para a aplicação dos critérios de selecção constitui uma fonte relevante de melhoria do impacto que os critérios podem ter na indução de projectos com melhor qualidade de resposta aos objectivos de articulação com as necessidades sócio-económicas da Região.

16. Em matéria de manuais de procedimentos, a avaliação regista que eles funcionam mais como instrumentos de suporte à elaboração e operacionalização de candidaturas do que como instrumentos orientadores da prossecução das prioridades estratégicas, campo em que existe margem de manobra para os tornar mais efectivos. Num quadro geral de grande aceitação dos manuais de procedimentos, a inquirição realizada aos promotores do Eixo 1 permite mesmo assim identificar que aproximadamente 1/5 considera-os pouco claros e 12% considera que de alguma forma não facilitaram a preparação da candidatura. Esta conclusão sugere existirem margens de progresso na sua apresentação, mesmo do ponto de vista do apoio à elaboração e operacionalização de candidaturas.

17. Em matéria de formulários, eles oferecem boas perspectivas de aplicação de critérios de selecção, sendo observáveis melhorias introduzidas em resposta a insuficiências pontuais detectadas (por exemplo, ajustamentos a projectos de e-learning). A principal margem de progresso existente situa-se ao nível do contributo dos formulários para a construção de indicadores de resultado.

18. Em matéria de estratégia e condições de lançamento do Programa, o grau observado de conhecimento da generalidade dos instrumentos de intervenção por ele co-financiados sugere que a divulgação transversal do PO Rumos tem sido eficaz, mesmo que seja praticamente impossível avaliar em que termos essa divulgação se repercutiu em níveis acrescidos de procura. Onde a estratégia de comunicação tem revelado mais dificuldades respeitadas à focagem de públicos específicos (por exemplo, a inexistência de segmentação por tipologias de intervenção), sendo esta estratégia de afinamento comunicacional mais necessária à fase seguinte da implementação do PO, dado o nível global de compromisso já atingido. Do mesmo modo, existe margem de manobra para que, em sede de avisos de abertura de candidaturas, seja possível orientá-los em função de objectivos de prioridades de procura a satisfazer, na linha do que por exemplo tem constituído a

prática do CITMA. Tendo em conta a reduzida informação recolhida para efeitos de avaliação, recomenda-se o desenvolvimento por parte da gestão de processos de avaliação do impacto que as acções de divulgação, informação e publicidade tiveram junto da população em geral.

19. No que respeita ao contributo do perfil dos promotores para a concretização dos objectivos dos Eixos Prioritários do Programa, observa-se (com remissão ao caso do Eixo I) uma significativa dispersão de beneficiários, reflectindo entre outros aspectos alterações regulamentares e de contexto (a presença das escolas regulares e das empresas de formação do Continente ilustram essa alteração). O baixo nível de especialização registado coexiste com um panorama de baixa qualidade média de candidaturas, de que o indicador objectivo mais consistente é a baixa pontuação média obtida. Esta informação objectiva é completada com a avaliação qualitativa da gestão que identifica existirem limitações em matéria de diagnóstico e de avaliação. As entrevistas realizadas junto de beneficiários confirmam a necessidade de integração de novos requisitos associados a garantias de qualidade do processo formativo, nomeadamente através da integração de informação relativa aos resultados e impactos da formação realizada. Daqui resulta uma recomendação de largo alcance e que consiste na criação de dispositivos de acompanhamento que complementem a apreciação de candidaturas, orientados para a promoção de melhorias de qualidade média das operações já aprovadas em vias de execução e de novas aprovações.

20. Face aos resultados obtidos, o PO Rumos não enfrenta nenhum problema substancial de procura. A questão está em reforçar o contributo potencial do Programa para a concretização dos já mencionados objectivos estratégicos por via da garantia de que o PO aprova operações com qualidade acrescida face à prática corrente e estabelecida. A fundamentação de propostas, o diagnóstico de necessidades e a criação de dispositivos de avaliação constituem prioridades fundamentais a assegurar, seja por via de comunicação especificamente orientada para estes objectivos, seja através de períodos de abertura que possibilitem essas exigências, seja ainda pelo reforço de critérios de selecção que estimulem os promotores a cumprir essas exigências. Esta observação tem ainda em conta a análise do diferencial entre as candidaturas admitidas e candidaturas aprovadas (Eixo I), que revela que cerca de metade das candidaturas foram rejeitadas e o facto da alteração observada no mercado de formação regional com crescente participação de empresas de formação do Continente.

21. A questão enunciada é relevante sobretudo porque a percepção dos problemas de qualidade da formação por parte da gestão não tem correspondência rigorosa nos

resultados do inquérito aos beneficiários. Apenas 25.4% dos inquiridos referem o acompanhamento técnico dos projectos por parte da gestão como uma área de melhoria do Programa, o que significa que a maior parte dos beneficiários não sentem necessidade de apoio técnico ou não valorizam este aspecto como área de intervenção por parte da gestão. Pelo contrário, os testemunhos dos estudos de caso e das entrevistas a beneficiários apresentam esta área como uma prioridade do Programa, o que é curioso dado tratar-se de beneficiários que, em princípio, asseguram intervenções qualitativamente diferenciadas. As implicações daqui resultantes apontam no mesmo sentido de recomendações: melhorar dispositivos de acompanhamento e de lançamento de candidaturas de modo a promover níveis qualitativos mais elevados de operações de formação.

22. O contributo do PO Rumos para a concretização de orientações estratégicas da programação centradas no reforço da competitividade regional, reforço da integração e empregabilidade de formandos e do público-alvo dos baixos níveis de escolaridade e qualificação profissional continua a ser largamente tributário da qualidade das operações em execução. A transversalidade que na programação apresenta o tema da empregabilidade, a centralidade do programa de estágios (pelas condições de melhoria de acesso ao mercado de trabalho e pelo elevado número de beneficiários envolvidos) e das intervenções dirigidas aos desempregados (formação, RVCC e programas ocupacionais) permitem concluir que é sobretudo no domínio da orientação estratégica sobre empregabilidade que podem antever-se os resultados mais promissores. A reduzida informação disponível sobre os públicos menos escolarizados (com excepção de algumas tipologias do Eixo II) impossibilita uma resposta quanto a esta orientação. Já no que respeita à competitividade, o impacto mais elevado será tributário da qualidade das intervenções de formação-acção junto das empresas.

23. As limitações do contributo da programação para os objectivos da competitividade regional prendem-se sobretudo com a inexistência de laços rigorosos a apresentar pelas candidaturas entre os processos de formação e processos organizacionais ou de investimento que apresentem impactos relevantes no patamar de produtividade das empresas. Esta questão é tributária da ponderação do retorno do investimento em formação, não existindo na programação projectos - piloto que apontem neste sentido. A existência desses projectos-piloto é fundamental para induzir procura de co-financiamento para esse tipo de projectos. Sem esses instrumentos, é praticamente impossível a apreciação de candidaturas poder validar o preenchimento afirmativo de critérios que apontem para o impacto da formação na competitividade.

24. Tendo em consideração o nível de aprovação/ compromisso das diferentes tipologias não se antecipam problemas significativos no cumprimento das metas definidas. Embora algumas tipologias apresentem um importante diferencial entre a aprovação e execução, em geral não foram identificadas questões que coloquem em causa o cumprimento das principais metas definidas pelo Programa. Os desafios de curto e médio prazo são de ordem bem diversa. Um desafio importante é a conciliação entre a dotação financeira e as dinâmicas e expectativas da procura, nomeadamente ao nível da formação de activos e das tipologias relacionadas com o combate ao desemprego que se revestem actualmente de uma centralidade crescente. Em síntese, responder ao elevado compromisso já assumido e, simultaneamente, acolher novas necessidades e assegurar uma intervenção contínua na área do combate ao desemprego, sem descurar as questões da qualidade das operações, são importantes desafios para os órgãos de gestão do Programa.

VII. Recomendações

No capítulo anterior foi enunciado um conjunto alargado de orientações, que consubstanciam recomendações de carácter geral que percorrem os grandes domínios de avaliação. Neste ponto, procede-se à apresentação de outras pistas para as recomendações, que aprofundam e complementam o exercício anterior. O quadro de recomendações foi produzido para um referencial estratégico do Programa que se admite que pode vir a ser alterado em função do desastre natural que ocorreu na Madeira no final do mês de Fevereiro. Dada a proximidade temporal destes acontecimentos não é possível aferir em que medida é que o Programa poderá funcionar como instrumento de resposta aos novos problemas sociais, contudo admite-se que num cenário de ajustamento do quadro estratégico do Programa pode ser necessário rever os níveis de relevância de algumas das recomendações.

Recomendações específicas

I. Em torno do modelo de governação, organização, gestão e acompanhamento

1. Reforçar o envolvimento na gestão do Programa das entidades com competências delegadas, no sentido de potenciar a sua experiência e competências específicas quer na gestão do FSE quer na operacionalização das políticas públicas de educação e formação e de emprego;
2. Fomentar a monitorização estratégica da implementação e execução do Programa através do integração da componente física da execução, da dinamização em geral desta função, do maior envolvimento dos órgãos de governação na discussão de aspectos críticos ao alcance do resultados previstos, nomeadamente das entidades com competências delegadas e sobretudo do IEM. Uma vez que o sistema operacional (SIIFSE) não permite a integração e posterior utilização de toda a informação pertinente resultante da actividade do IEM e que a metodologia aplicada no âmbito quer da monitorização estratégia semestral quer da avaliação da estratégia de comunicação não consideraram ou consideraram com menor ênfase o EP II e os resultados alcançados, considera-se essencial fomentar o envolvimento do IEM nas actividades de gestão transversal do Programa.
3. Promover a rápida integração no SIIFSE da informação relativa à execução das operações geridas pelo IEM-OREPP, no sentido de potenciar um maior conhecimento da execução efectiva do Programa e de possibilitar o exercício de

monitorização estratégica mais abrangente e equilibrado ao nível dos Eixos Prioritários.

4. Operacionalizar a utilização generalizada do Sistema “Conhecer FSE” entre as equipas técnicas associadas à gestão do Programa, de forma a facilitar e a dinamizar a utilização e acompanhamento dos dados de execução e dos resultados, apurados segundo a tipologia e ritmo das necessidades das equipas de gestão.
5. Assegurar a continuidade do processo de optimização do funcionamento do SIIFSE, de forma a torná-lo menos complexo e consumidor de tempo dos seus utilizadores.
6. Reavaliar a situação do acesso à Assistência Técnica do Programa por parte do IEM-OREPP. Não se tendo encontrado nenhum impedimento regulamentar ao acesso de um gestor OREPP às verbas libertadas pela AT, considera-se que este apoio ao exercício das actividades delegadas poderá facilitar e promover uma maior e mais eficaz intervenção do IEM em contexto de desemprego crescente.
7. Reforçar a função de acompanhamento pós aprovação, sobretudo o acompanhamento técnico (conteúdos e processos), no sentido da monitorização e avaliação dos resultados alcançados.

II. No âmbito do quadro de indicadores

8. Estabilizar o uso diferenciado de indicadores de suporte ao acompanhamento e avaliação contínua do PO e de suporte à avaliação num período alargado, consolidando a sua especialização.
9. Conceber e operacionalizar um projecto de revisão do quadro de indicadores em função do seu uso específico (acompanhamento e avaliação contínua ou monitorização em período alargado) e tendo em consideração os seguintes aspectos: a abrangência dos indicadores face à hierarquia de objectivos, o tipo de ventilação, a relação com o princípio de exequibilidade e uma eventual decisão de privilegiar indicadores tendo em vista (i) a avaliação de opções estratégicas do PO (formação inicial dos jovens, combate ao desemprego, qualificação dos activos da administração?) (ii) de aspectos inovadores (formação - acção, RVCC?) ou da repartição da afectação financeira.

III. No domínio dos instrumentos de operacionalização

10. Proceder à revisão do Regulamento do Programa Rumos com introdução de outros conteúdos, nomeadamente: acções - tipo dentro de cada tipologia de intervenção; elementos de caracterização adicional da tipologia de intervenção tendentes a uma formatação de projectos candidatos.
11. Assumir uma postura mais dinâmica de actualização das orientações de procedimentos de candidatura, tendo em conta aspectos identificados como menos claros pela EAT a partir dos contactos realizados pelos promotores. Este exercício não tem necessariamente de estar associado a uma actualização dos regulamentos, podendo dar origem a referências nos avisos de abertura de concurso ou a orientações autónomas.
12. Eliminar a repetição entre os critérios de selecção strictus sensus e os critérios de selecção da grelha geral de apreciação dos projectos e entre domínios de apreciação transversais (por exemplo, inovação) e específicos (por exemplo metodologias). Após este exercício recomenda-se a revisão da pontuação relativa dos critérios de modo a dar maior relevância aos aspectos centrais associados à qualidade do processo (conteúdos e metodologias).
13. Explicitar nos documentos oficiais a forma de aplicação de cada um dos critérios e clarificar o instrumento de referência utilizado na apreciação e pontuação, evitando que o formulário de candidatura seja o primeiro momento de tomada de conhecimento de alguns destes aspectos.
14. Dotar os formulários de candidatura e integrar nos critérios de selecção dispositivos de recolha de indicadores de apoio à estimativa quantificada dos resultados produzidos pelos projectos.
15. Orientar a comunicação e informação sobre o Programa no sentido de dar sequência às recomendações da monitorização do Plano Estratégico de Comunicação.
16. Reforçar a inserção nos avisos de abertura de período de candidatura de especificações orientadas para o objectivo de estabelecimento de prioridades nas candidaturas apresentadas, em função dos objectivos definidos pelo Programa.
17. Ponderar a revisão dos campos do formulário SIIFSE relativos ao acompanhamento e avaliação de modo a reforçar a sua utilidade como

instrumento de apoio à análise das candidaturas, conforme é explicitado no *Anexo de Apoio às Recomendações*.

IV. Em torno da dinâmica da procura e da qualidade dos projectos

18. Ampliar as acções de acompanhamento ao nível das componentes técnicas específicas dos projectos, para além das administrativas e processuais, durante o desenvolvimento dos projectos e/ ou através de verificações pós-execução. A incidência nas diversas tipologias deste tipo de acompanhamento pode ser definida em função de critérios relacionados, nomeadamente, com a importância da dotação financeira, centralidade face aos objectivos do Programa, carácter inovador da intervenção e dificuldades percebidas pela gestão em função da qualidade das candidaturas.
19. Promover iniciativas que premeiem e valorizem socialmente os melhores projectos através de uma distinção particular que pode passar pela instituição de uma forma de prémio para as melhores práticas, por exemplo, diferenciar os projectos no site do Rumos. Com o recurso a peritos independentes, este tipo de iniciativa, que pode ser lançada num base experimental, pode contribuir para a diferenciação do mercado, divulgação de boas práticas e estímulo ao incremento da qualidade dos projectos.
20. Estimular a organização na Região de eventos (seminários, *workshops*, formação) orientados para a promoção das competências dos recursos internos à Região em domínios cruciais da qualidade dos projectos de formação e de inserção socioprofissional ("engenharia" de projectos de formação, diagnóstico de problemas/necessidades, avaliação da formação, formação como instrumento de apoio à inserção social de públicos desfavorecidos...).

Pistas de apoio à operacionalização das recomendações

A operacionalização do quadro alargado de recomendações coloca aos diversos órgãos de gestão do Programa novos desafios, destacando-se como questões fundamentais e associadas entre si, a priorização da diversidade de sugestões para a acção que é apresentada e a capacidade de mobilizar recursos compatíveis com novas áreas de intervenção.

O primeiro domínio apela à necessidade de definição de um plano de acção que pode realizar-se num quadro mais sistemático de um plano global e abrangente de todos os

domínios de recomendação apresentados ou utilizar uma estratégia mais expedita de identificação dos aspectos mais críticos e actuar de forma centrada nessas recomendações. Refira-se que algumas das recomendações incidem em domínios que são comuns aos programas FSE a nível nacional e não dependem exclusivamente dos órgãos de gestão do Programa, ou pelo menos a sua operacionalização exigirá uma forte articulação com as entidades que regulam a aplicação do FSE. Nestes e noutros casos, há uma componente de inovação de práticas e procedimentos que sugere a necessidade de agir de forma gradual através da definição de planos de amostragem, que permitam testar e consolidar as mudanças que se pretende introduzir.

Por outro lado, este exercício deve considerar a possibilidade de serem introduzidos ajustamentos no quadro estratégico do Programa, em função de uma eventual utilização do FSE como mecanismo de resposta aos novos problemas e necessidades colocadas pelo desastre natural que afectou a Região. Neste âmbito, sugere-se que seja accionado de forma célere o processo da avaliação intercalar porque este exercício avaliativo pode assumir um importante contributo para a ponderação consequente das questões que se colocam a este nível.

As problemáticas relativas ao reforço das equipas técnicas são também um domínio de grande sensibilidade, que condiciona decisivamente a capacidade de intervenção dos diversos níveis de gestão do Programa. O presente estudo de avaliação não concluiu da existência de problemas em matéria de recursos humanos, tendo sido considerado que a dotação responde bem às necessidades actuais. Para além desta noção de razoabilidade dos recursos humanos que servem a gestão do Programa, dois outros factores podem permitir alguma libertação de recursos – o encerramento definitivo do Programa anterior (POPRAM) e o facto de no caso do Eixo I as tipologias que potencialmente têm maior número de candidaturas apresentarem elevadas taxas de compromisso o que terá implicações previsíveis na redução das tarefas de análise e acompanhamento processual das operações nestas tipologias.

Em função do explanado anteriormente as limitações de recursos humanos podem ser amenizadas parcialmente mas não resolvidas de forma integral, e é certo que a assumpção de novas funções implica reforçar as equipas de trabalho da DRQP e do IEM. Conforme já foi referido, não se trata obrigatoriamente de reformular o quadro de recursos destas organizações mas antes de avançar gradualmente para novos processos que podem passar pela organização de núcleos de trabalho reduzidos responsáveis pela intervenção em determinados planos de amostragem de operações.

Esta questão pode igualmente ser ultrapassada com a mobilização de recursos externos e o apoio do Eixo da Assistência Técnica. A contratação de equipas externas e a mobilização de peritos para determinados serviços, por exemplo, as verificações no terreno, as análises de mérito e a realização de estudos, pareceres ou outro tipo de referenciais de apoio, podem libertar a equipa técnica para outras tarefas e simultaneamente ajudar a consolidar as competências internas. Refira-se que este quadro de recomendações implica a mobilização de novas competências, ou pelo menos a sua operacionalização de forma mais sistemática e escrutinada, entendendo-se que o recurso a consultores externos especialistas poderá ser organizado de modo a funcionar como suporte à transferência de conhecimento e à consolidação e aprofundamento das competências internas das equipas técnicas.