

**AVALIAÇÃO EX-ANTE DO PROGRAMA
OPERACIONAL VALORIZAÇÃO DO
POTENCIAL HUMANO E COESÃO
SOCIAL**

- Relatório Final -

ÍNDICE

1. ENQUADRAMENTO E ROTEIRO METODOLÓGICO	2
1.1. <i>Elementos de contextualização da programação e da avaliação</i>	2
1.2. <i>Elementos metodológicos</i>	4
2. AVALIAÇÃO DA RELEVÂNCIA E PERTINÊNCIA DA ESTRATÉGIA	6
2.1. <i>Análise da Qualidade do Diagnóstico de Partida e das Necessidades/ Oportunidades Identificadas (SWOT)</i>	6
2.2. <i>Análise da Relevância dos Objectivos.....</i>	16
2.3. <i>Análise da Pertinência da Estratégia</i>	22
2.4. <i>Análise da Dimensão de Risco Envolvido na Estratégia</i>	30
3. AVALIAÇÃO DA COERÊNCIA DA ESTRATÉGIA	34
3.1. <i>Visão Global – do PDES aos Programas</i>	34
3.2. <i>Análise de coerência Interna</i>	38
3.3. <i>Análise de coerência externa</i>	57
3.4. <i>Avaliação da Utilidade Global do Programa</i>	69
4. SISTEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA	74
4.1. <i>Lições de experiência do POPRAM III.....</i>	74
4.2. <i>Desafios associados ao Modelo de Governação.....</i>	76
4.3. <i>Avaliação dos Dispositivos de Implementação</i>	78
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	84

1. ENQUADRAMENTO E ROTEIRO METODOLÓGICO

1.1. ELEMENTOS DE CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROGRAMAÇÃO E DA AVALIAÇÃO

O próximo período de programação para a Madeira é delimitado formalmente pela circunstância de a Região deixar de integrar o Objectivo Convergência para dispor de ajuda transitória de “phasing-in” para o Objectivo da Competitividade Regional e Emprego¹. Tal terá como consequência, uma aposta clara no reforço da competitividade e da capacidade de atracção da Região.

O **Objectivo da Competitividade Regional e do Emprego**, destina-se, fora das regiões menos desenvolvidas, a *reforçar a competitividade e a capacidade de atracção das regiões*, bem como o emprego, *antecipando-se às mudanças económicas e sociais*, incluindo as relacionadas com a abertura do comércio, através do aumento e melhoria da qualidade do investimento em capital humano, da inovação e da promoção da sociedade baseada no conhecimento, do espírito empresarial, da protecção e melhoria do ambiente, da melhoria da acessibilidade, da adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas, bem como da criação de mercados de trabalho inclusivos. [Cf. *art. 3.º, alínea b) do ponto 2 do Reg (CE) n.º 1083/ 2006 do Conselho de 11 de Julho de 2006*].

Este novo posicionamento da RAM em matéria de política comunitária de coesão, implica a introdução de ajustamentos no modelo de desenvolvimento regional centrando os investimentos mais na competitividade e menos no crescimento, reorientação que deve estar associada à melhoria do desempenho das políticas públicas.

Em termos de substância, o exercício de Avaliação procura seguir o processo e os ritmos de preparação do Programa e, designadamente, a relação que o actual período de programação estabelece com o Plano de Desenvolvimento Económico e Social da Madeira (PDES) para o período 2007-2013.

Este Documento de Referência da programação procedeu à formulação de Prioridades Estratégicas e de Domínios Temáticos de Intervenção para enquadrar o período de programação e reflecte, com as virtualidades e limitações que daí resultam, uma sistematização actualizada de necessidades e perspectivas de intervenção formuladas pelas entidades responsáveis pelas políticas públicas regionais.

No caso concreto dos domínios de intervenção revertíveis ao co-financiamento pelo Fundo Social Europeu, o PDES 2007-2013 procede a um levantamento (veiculado pelos respectivos departamentos sectoriais e horizontais da Administração Pública Regional) das Linhas Estratégicas, Objectivos e Medidas com expressão na programação do investimento e

¹ A nova realidade está associada ao crescimento muito significativo do PIB por habitante em PPC, traduzindo-se no período 2000-2002 num valor superior a 75% da média da UE-15.

actuação operacional das insitências da Administração e beneficiários intermédios do tecido sócio-institucional madeirense. Nessa perspectiva, o PDES constitui uma base estabilizada de referência para efeitos de apreciação da pertinência e relevância da estratégia, bem como da coerência e racionalidade dos objectivos programáticos nos domínios de co-financiamento do FSE a enquadrar pelo Programa Operacional: (i) Educação; (ii) Formação Profissional; (iii) Emprego; e (iv) Coesão Social.

Estes domínios de intervenção encontram-se integralmente contidos na estrutura e conteúdo dos Eixos Prioritários do Programa Operacional.

Na óptica da Avaliação *ex-ante* os restantes domínios de intervenção das políticas regionais que se encontram incluídos na Prioridade Estratégica Potencial Humano e Coesão Social (Apoio Sócio-familiar, Educação Especial e Reabilitação, Desporto, Trabalho, etc.) constituem elementos de contextualização, sem enquadramento explícito no Programa, mas com *utilidade*, sobretudo se forem enquadrados em perspectivas de operacionalização futura:

- (i) concepção dos projectos por parte das entidades beneficiárias, apropriando orientações de política relevantes (p.e., conciliação da vida familiar e actividade profissional; desenvolvimento do espírito empresarial, no contexto da criação de emprego; novas formas de trabalho e de organização deste na sociedade do conhecimento); e
- (ii) sistematização (com rigor e maior eficácia) dos critérios de selecção que, a par das condições de acesso e das elegibilidades, deverão constituir o instrumento operativo para transmitir orientações estratégicas e programáticas na fase de concretização e mobilização dos apoios.

Numa perspectiva mais vasta, importa salientar que na preparação dos dois Programas Operacionais para a Região foi adoptada uma abordagem de integração e de convergência: os Programas partilham o Desígnio estratégico, o Diagnóstico e a Análise SWOT que suportam o exercício de programação. A Avaliação *ex-ante* do **Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da RAM** tem presente e reflecte essa convergência na medida em que a mesma poderá potenciar a estratégia de desenvolvimento regional formulada pelo PDES 2007-2013 e ancorar, com maior racionalidade e coerência, os apoios estruturais comunitários.

Em *síntese*, no quadro do exercício de programação e procurando ampliar os contributos relevantes da Avaliação *ex-ante*, o PDES 2007-2013 e as sucessivas versões do Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da RAM (referenciando este texto final à versão Proposta de Fevereiro de 2007), constituíram os referenciais de base para estruturar as dimensões de análise constantes do Guia Metodológico que enquadrou esta Avaliação.

1.2. ELEMENTOS METODOLÓGICOS

O exercício de Avaliação ex-ante do P.O. Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da RAM co-financiado pelo Fundo Social Europeu segue de perto a metodologia constante da Proposta Técnica apresentada pelo Gabinete Oliveira das Neves – Consultoria, Estudos e Projectos ao Instituto dos Fundos Comunitários, a qual por sua vez repercute as orientações metodológicas sugeridas pela DG REGIO no Documento *Guide to the Evaluation of Sócio-Economic Development*.

De entre essas orientações destaca-se o carácter pró-activo e interactivo da Avaliação *ex-ante* reflectido nas características seguintes:

- ✓ A Avaliação *ex-ante* reveste um estatuto nuclear no processo de programação de modo a que as Intervenções assegurem que as políticas de coesão contribuam de forma visível e mais efectiva para alcançar as metas da Estratégia de Lisboa, inscritas no Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE). Este papel da Avaliação *ex-ante* é tanto mais relevante num contexto em que os futuros Programas Operacionais assumem um carácter predominantemente estratégico e focalizado em domínios prioritários.
- ✓ A Avaliação *ex-ante* deve incorporar as lições apreendidas de exercícios de avaliação anteriores, designadamente nas componentes-chave de avaliação, com destaque para a relevância da Estratégia, a consistência da arquitectura da Intervenção e a adequação do modelo de implementação.
- ✓ A articulação entre o trabalho de programação e de Avaliação *ex-ante* deve ter sempre a preocupação de maximizar a mais valia comunitária ventilando em permanência critérios como a coesão social e económica, a mais valia das políticas em relação às prioridades comunitárias, a complementaridade e alavancagem proporcionada pela mais valia financeira e o método de abordagem dos fundos estruturais (partenariado, planeamento plurianual, gestão financeira eficiente, monitorização e avaliação).
- ✓ A Avaliação *ex-ante* deve constituir um processo iterativo e interactivo entre os responsáveis pela programação e os avaliadores, abordando as diferentes componentes de avaliação em sucessivas fases – muito concentradas no tempo – e à medida que o Programa for sendo preparado técnica e politicamente.

Em suma, a Avaliação *ex-ante* deve resultar em Conclusões claras e Recomendações adequadas à especificidade do Programa, assegurando que o exercício acrescenta valor à versão final do mesmo.

O trabalho de base para organização da informação empírica de suporte à elaboração deste Relatório, assentou em três vertentes fundamentais:

(a) Análise Documental

✓ *Documentos de Enquadramento*

[Plano Regional de Emprego, 2005-2008; Documentos preliminares da Agenda Temática do Potencial Humano; Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego – PNACE; Plano Nacional de Emprego 2006/2008; Estratégia Nacional de Aprendizagem ao Longo da Vida.

Avaliação Intercalar Global do QCA III, 2005; Relatórios de Actualização da Avaliação Intercalar – Temas aprofundados relativos ao Modelo de Gestão; Despacho do Governo Regional da Madeira relativo ao Sistema de gestão e articulação entre Fundos].

✓ *Documentos Regionais*

[PDES, 2007-2013; Relatórios de Avaliação Intercalar do POPRAM III, 2003 e 2005; Estudo de Impacto dos Fundos Estruturais na Valorização dos Recursos Humanos da Madeira, DRFP, 2003; Diagnóstico Estratégico e Análise SWOT, IGFC, 2006; Análise das Prioridades Horizontais na Gestão e Implementação do POPRAM III, IGFC, 2005; Outros estudos e Relatórios relevantes em matéria de diagnóstico, no âmbito da Prioridade estratégica Potencial Humano e Coesão Social,].

(b) Análise estatística

[Estatísticas Regionais – demográficas, sociais, emprego/desemprego e económicas; Inquéritos ao Impacto das Acções de Formação e às Necessidades de Formação das Micro e Pequenas Empresas, GEP /S.R. da Educação; ...].

(c) Entrevistas aos principais responsáveis pelas políticas públicas regionais de educação, formação, emprego e coesão social.

[Gestão do FSE na Região Autónoma da Madeira; responsáveis pelas tutelas regionais envolvidas na preparação do PDES e coordenação dos domínios de intervenção seleccionados na Prioridade Estratégica Potencial Humano e Coesão Social].

2. AVALIAÇÃO DA RELEVÂNCIA E PERTINÊNCIA DA ESTRATÉGIA

2.1. ANÁLISE DA QUALIDADE DO DIAGNÓSTICO DE PARTIDA E DAS NECESSIDADES/ OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS (SWOT)

O Programa adopta nos seus dois primeiros Capítulos (Diagnóstico Estratégico e Análise SWOT) um Documento que partilha em comum com o Programa Operacional de Valorização da Competitividade Económica e Territorial (financiamento FEDER), uma partilha com a finalidade de “promover a maior convergência possível nas matérias susceptíveis de apoio estrutural comunitário”.

Na apreciação da qualidade do Diagnóstico e da Análise SWOT, optamos por cruzar duas vertentes de análise (e de contributos) na perspectiva de construir um suporte analítico que fundamente adequadamente o padrão de necessidades prioritárias que deve moldar a arquitectura de Eixos e de Prioridades de desenvolvimento do Programa.

Essas duas vertentes de análise são: (i) em primeiro lugar, a que remete para o funcionamento do sistema regional de emprego (abordada na Proposta do Programa sob o título Mercado de Trabalho); e (ii) em segundo lugar, a que preenche uma dimensão de balanço da intervenção FSE na Madeira, nomeadamente no passado recente.

2.1.1. Funcionamento do sistema regional de emprego

Os dados disponíveis apontam para um comportamento favorável do mercado regional de emprego, com incidência absoluta até final de 2003, reflectindo a consolidação do emprego público, a dinâmica empregadora das actividades do terciário de natureza económica (actividades financeiras, imobiliária turística, actividades comerciais, e serviços pessoais e às empresas) e a relativa sustentação do emprego nas actividades da indústria transformadora e da construção civil e obras públicas.

Num período mais recente, entre 1998 e 2003, o emprego no sector estruturado da economia, cresceu cerca de vinte e cinco por cento, sendo de salientar os comportamentos sectoriais seguintes:

- ✓ acima da taxa média de crescimento (25,6%), encontram-se as actividades do terciário social e administrativo e da construção (mais do que duplicam o emprego entre 1998 e 2003), as actividades do alojamento e restauração e dos transportes e comunicações;
- ✓ abaixo da taxa média de crescimento do emprego estruturado, encontram-se as actividades financeiras, o comércio por grosso e a retalho, a produção e distribuição de energia e as indústrias extractivas;

- ✓ abaixo daquela taxa média mas com evolução positiva, encontram-se a indústria transformadora e as actividades primárias (agro-pecuária, silvicultura e pesca).

O que se destaca é o crescimento globalmente positivo naquele período da generalidade dos ramos de actividade económica (a excepção são as actividades imobiliárias e de serviços às empresas) explicando um comportamento bastante favorável da taxa de emprego regional que foi acompanhado, nesse período, por valores baixos dos indicadores de desemprego os quais, durante um ciclo bastante prolongado, andaram próximos dos três por cento.

Uma visão de conjunto das dinâmicas de desenvolvimento empresarial mais recentes e do comportamento dos dados do desemprego registado no Centro de Emprego do Funchal chama, entretanto, a atenção para um padrão de evolução que reflecte a emergência de tendências que apontam para uma (re)composição do mercado de trabalho regional com importantes implicações para o desenvolvimento das políticas públicas de emprego *lato sensu*.

Com efeito, o ritmo de abrandamento da actividade económica atinge, nesta fase, importantes segmentos do tecido empresarial e coexiste com uma dinâmica de absorção dos sistemas de incentivos ao investimento caracterizada por ritmos lentos de execução dos projectos apoiados e pelo predomínio de investimentos de pequena dimensão orientados para o mercado regional, com escassa capacidade empregadora e pouco exigentes em matéria de qualificações

Os Parques Empresariais, construídos depois de 2000 em vários concelhos do interior madeirense, não beneficiaram, até ao presente, de uma procura de localização de investimentos por parte das empresas, reflectindo o seu perfil de ocupação actual um constrangimento sério de apropriação de importantes externalidades criadas pelas políticas públicas, na óptica do desenvolvimento empresarial e regional.

Os indicadores conjunturais de actividade na indústria transformadora, na construção e em segmentos do alojamento, restauração e comércio e serviços, apontam, igualmente, para a possibilidade de se encontrarem em curso processos de reestruturação económica, que envolvem recomposição do tecido empresarial e efeitos sobre o emprego.

A evolução do desemprego registado reflectem apenas parcialmente estes sinais de desaceleração do crescimento económico e do dinamismo empresarial e empregador mas revelam-se elucidativos em dois traços-chave de evolução:

- ✓ crescimento absoluto dos desempregados ainda que dentro de níveis de taxa de desemprego bastante inferiores quando comparadas com as “performances” de outras regiões portuguesas e da União Europeia;

- ✓ incidência dos desempregados no segmento dos activos de meia idade (35-54 anos), "proxy" mais directa dos eventuais ajustamentos em curso no tecido empresarial e empregador.

Esta leitura cruzada de síntese da estruturação e funcionamento do mercado de emprego regional (cujos traços de caracterização quantitativa e qualitativa, o Diagnóstico e a Análise SWOT do Programa abordam de forma satisfatória por relação ao objectivo "Caracterizar a situação de partida"), permite extrair como principais tendências de ajustamento a curto/médio prazo de natureza prospectiva, com implicações para a programação, as seguintes:

- (i) Os ramos de actividade económica com peso intermédio ou elevado na estrutura de emprego vão estar sujeitos a processos de reestruturação económica (produtiva, tecnológica e de mercado), com implicações na reorganização das empresas e nos modelos de organização do trabalho.
- (ii) O tecido empresarial madeirense apresenta níveis de organização do trabalho e requisitos de qualidade do emprego insatisfatórios para a absorção das competências geradas pelos sub-sistemas de formação escolar e profissional.
- (iii) A capacidade competitiva da estrutura empresarial que suporta as actividades de especialização regional (alojamento hoteleiro, restauração, comércio e serviços urbanos) vai estar sujeita a uma envolvente fortemente competitiva que implicará importantes investimentos de inovação, com reflexos na renovação de competências.
- (iv) O ajustamento estrutural das actividades tradicionais da economia madeirense tenderá a acelerar-se reduzindo drasticamente as funções de amortecimento social desempenhadas no passado e ampliando a importância dos grupos com especiais dificuldades de (re)integração social e económica.
- (v) As funções da Administração Pública Regional (regulação social e económica, planeamento e ordenamento, administração "tout court") vão estar sujeitas a uma forte pressão pela eficácia e eficiência da governação, com implicações na renovação/rejuvenescimento dos agentes do Estado e na sua qualificação profissional.

Uma segunda vertente de diagnóstico, em termos de fluxos estruturantes do sistema regional de emprego, remete para a produção de competências pelos sub-sistemas regionais de formação escolar e profissional. Trata-se de uma matéria abordada no Diagnóstico Estratégico e na Análise SWOT do Programa, designadamente na evidência dos recursos e das oportunidades que podem ser associadas a uma melhoria global dos níveis de habilitação e qualificação da população madeirense. Os principais traços de caracterização que valorizamos nesta Avaliação *ex-ante* são os seguintes:

- melhoria acentuada dos níveis de habilitação da população empregada, destacando-se nos primeiros anos pós 2000, a redução dos activos sem instrução (menos 5%, entre 2000 e 2003), o aumento das habilitações básicas (acima de 70%) e das habilitações médias e superiores (acima de 3%);
- melhoria dos níveis de qualificação de base dos activos empregados, fruto do investimento nas modalidades de qualificação inicial mas também de um investimento na formação dos adultos, nomeadamente associada a processos de reconhecimento, validação e certificação de competências não formais e informais;
- aumento dos índices de permanência dos jovens no sistema de ensino, nomeadamente frequentando modalidades educativas predominantemente orientadas para o mercado de trabalho; não obstante esta tendência, persistem níveis elevados de insucesso e abandono escolar que afectam os jovens madeirenses e limitam o seu potencial de integração qualificada no mercado de trabalho ao mesmo tempo que alimentam a ocupação de postos de trabalho com pressão sobre os salários e bloqueamento da entrada de diplomados;
- persistência de desajustamentos entre a procura e oferta de qualificações derivada, sobretudo, do modelo de acumulação e de organização do trabalho nas empresas que se tem revelado pouco dinâmico na atracção e fixação de jovens diplomados, com reflexos na capacidade de retenção de competências pela Região.

Desta vertente de Diagnóstico associada aos fluxos da oferta de qualificações, decorrem, igualmente, implicações para o ajustamento das políticas de educação/formação e empregabilidade, em geral:

- necessidades associadas à redução dos níveis de insucesso e abandono escolar convocando o sub-sistema de formação escolar a contribuir mais activamente para a melhoria das qualificações de base;
- necessidades de renovação dos apoios ao emprego de jovens dotados de qualificações médias e superiores estimulando o rejuvenescimento de quadros e a qualidade do emprego e contribuindo para a retenção de diplomados nas organizações da Região;
- necessidades de ampliação significativa do esforço de melhoria das competências dos activos empregados e desempregados, através de processos de reconhecimento, validação e certificação, envolvendo fortemente o tecido institucional e empregador na organização desses processos.

2.1.2. *Balanço da intervenção das políticas activas de emprego*

A valorização dos Recursos Humanos, tem constituído uma prioridade regional para a qual contribuiu significativamente a mobilização dos fundos estruturais ao longo da década de noventa. Em resultado desse contributo ocorreu uma melhoria dos níveis de habilitação e de qualificação da população madeirense, em geral, e dos activos empregados, em particular. Paralelamente, ao longo da década, os níveis de empregabilidade foram majorados por um clima económico-empresarial e de consolidação das estruturas da Administração Regional que estimulou uma alteração estrutural na qualificação do emprego.

As estatísticas reflectem uma transformação estrutural dos níveis de qualificação da população empregada no sector formal da economia madeirense, sendo notório o aumento significativo do *índice de enquadramento* (quadros superiores, encarregados e chefias intermédias), do *índice de alta qualificação* (quadros superiores e profissionais altamente qualificados) e do *índice de qualificação simples* (profissionais qualificados), no conjunto do pessoal ao serviço.

No domínio das políticas públicas regionais, e na transição entre o segundo e o terceiro Quadro Comunitário de Apoio a Portugal, as opções de intervenção no domínio dos recursos humanos atribuíram prioridade à elevação dos níveis de qualificação e à promoção do emprego. Estas prioridades assentaram em duas vertentes-chave de actuação fortemente ancoradas nos Pilares e Directrizes da Estratégia Europeia para o Emprego (1ª fase, 1998):

- desenvolvimento da estratégia de aprendizagem ao longo da vida/promoção da empregabilidade;
- desenvolvimento do espírito empresarial.

A fundamentação da Medida Competências Humanas e Coesão Social/Medida FSE do POPRAM III assentou na ideia segundo a qual os desafios de desenvolvimento da capacidade competitiva regional se ganhava no plano da elevação do nível de qualificação e de competências profissionais e com o contributo de acções e projectos de modernização do tecido empresarial e das organizações. Esta vertente da competitividade surgia acompanhada, na estrutura de Acções da Medida, por intervenções na óptica da promoção da equidade e da integração social.

O *Estudo de Impacto dos Fundos Estruturais na Valorização dos Recursos Humanos da Madeira*² desenvolveu uma análise em profundidade que evidenciou um conjunto de elementos de tendência na percepção dos impactos dos apoios co-financiados, sobretudo, pelo Fundo Social Europeu:

² Estudo encomendado pela Direcção Regional de Formação Profissional ao Gabinete Oliveira das Neves - Consultoria, Estudos e Projectos, em 2003.

- melhoria acentuada dos níveis de qualificação de base da população madeirense quer através da formação inicial de jovens, quer através da formação de adultos, em alguns casos, associada à melhoria de competências profissionais.
- aumento gradual das competências técnicas nas empresas e demais organizações, nomeadamente num quadro positivo de apetência dos activos pela formação traduzido, na importância relativa do acesso à formação por iniciativa dos trabalhadores;
- reconhecimento gradual da importância da formação profissional para a actividade das empresas, não apenas na estrita melhoria de competências, mas enquanto contributiva para a melhoria da qualidade de produtos/serviços e da capacidade competitiva; ao longo da década observa-se uma adesão crescente das pequenas empresas à promoção de acções de formação;
- utilidade da formação na resposta a situações de não ocupação e inadaptação e como elemento transversal que contribuiu para outros objectivos, p.e., no plano da concretização de projectos de inserção socioeconómica e de combate à exclusão social;
- apoio ao preenchimento de requisitos de actividade (p.e., ajudas à 1ª instalação de jovens agricultores), progressão na carreira (p.e., créditos de carreira dos professores), instrumento “facilitador” da melhoria de capacidades de professores que não possuíam qualificações específicas;
- reforço gradual da capacidade formativa regional com o aumento do número de entidades formadoras acreditadas, o alargamento do leque de domínios de acreditação, a melhoria (ainda, insatisfatória) de equipamentos e recursos didácticos e o aumento dos índices de formadores certificados residentes na Região (cf. Estudo citado, pg. 147).

Mais recentemente, o exercício de Avaliação Intercalar realizado por uma entidade externa validou a “relação de grande intensidade entre a vertente de intervenção FSE e as prioridades estratégicas do POPRAM III, centrada sobretudo nas seguintes prioridades: (i) reforço da competitividade e do posicionamento geo-estratégico da economia madeirense; (ii) promoção do emprego e da empregabilidade do capital humano”.

Uma leitura selectiva das Conclusões e Recomendações dessa Avaliação Intercalar permite destacar um conjunto de elementos-chave, em termos de dinâmicas de aprovação e de execução enquadradas pela vigência da Medida 1.5 que se afiguram pertinentes enquanto lições para o futuro, desde logo, a ter presente na actual fase de programação.

- ✓ maturidade na relação e utilização dos fundos estruturais, tanto ao nível do quadro institucional responsável pela sua gestão, como das entidades responsáveis pela implementação das políticas, que surgem reflectidas na “performance” apresentada ao nível da execução das Acções da Medida;
- ✓ consolidação de um tecido institucional promotor de formação profissional contínua, bem como da procura de formação por parte dos activos empregados, incluindo os agentes do Estado;
- ✓ quadro de articulação com o Plano Regional de Emprego que permitiu afinar a relação do Programa com os instrumentos de política activa de emprego, designadamente no que se refere aos apoios à inserção profissional de jovens;
- ✓ reforço da equidade territorial na absorção dos apoios das Acções dependente do fortalecimento do tecido empresarial e institucional nos concelhos mais periféricos;
- ✓ relevância da Acção Qualificação de jovens dentro do sistema de ensino que conjuga a elevação do nível escolar com uma qualificação profissional e tem contribuído para melhorar a inserção de jovens na vida activa posicionando-os favoravelmente à qualificação média dos activos empregados; trata-se de uma intervenção, ainda, aquém das necessidades de actuação (os níveis de retenção e desistência registados no 3º ciclo e no ensino secundário são bastante acentuados) e à qual deve ser atribuída prioridade de desenvolvimento futuro;
- ✓ aumento gradual da qualificação dos activos ainda que a taxa de penetração na população empregada ronde os 16% (sensivelmente um em cada seis activos empregados), indicador que exprime a existência de uma margem de progressão assinalável para cumprir os objectivos da aprendizagem ao longo da vida; as carências formativas dos activos adultos (empregados e desempregados), a par do reconhecimento da valia formação de activos pelo tecido empresarial, aconselha um esforço continuado de investimento nesta vertente;
- ✓ necessidade de potenciar a capacidade de envolver activos empregados em formação e de garantir que a formação promovida tenha um efectivo interesse estratégico para as empresas; ou seja, a intervenção formativa não pode ser determinada a partir de lógicas de oferta, mas antes deve formar-se em processos de interacção com as empresas;
- ✓ a valia estratégica do investimento na qualificação de activos e a necessidade de manter um patamar mínimo de resposta em matéria de políticas activas de apoio ao emprego (num contexto em que as condições económicas potenciam o agravamento do desemprego), não permitirão abrandar o investimento programado para estes domínios de política.

2.1.3. Qualidade do Diagnóstico e da análise SWOT – visão de síntese

A Proposta do Programa apresenta uma Análise SWOT específica para a Prioridade estratégica Potencial Humano e Coesão Social. Trata-se de um exercício exaustivo que sistematiza elementos estruturais do sistema de emprego e da problemática das qualificações e da coesão social na Região procurando recriar as entradas tradicionais da Matriz SWOT e projectando uma imagem de trajectória que, não iludindo a existência de importantes dimensões-problema, evidencia a existência de recursos susceptíveis de ancorar o aproveitamento de oportunidades e a resposta a um conjunto de desafios que abrangem o espectro de intervenção do Programa, nos domínios da educação e formação e do emprego e coesão social.

O conteúdo da Matriz integra o essencial da actualização efectuada no âmbito da Avaliação Intercalar do POPRAM III que actualizou a Matriz construída aquando da Avaliação *ex-ante* do POPRAM III em 2000. Essa coerência retrospectiva se, por um lado, reflecte a persistência de dimensões-problema e factores de risco na evolução futura (enquadrados na formulação das Ameaças), faz jus a uma trajectória de evolução positiva que capacita a Região (entidades e beneficiários finais) para um desempenho que poderá responder gradualmente ao desafio derivado do novo Objectivo da Competitividade Regional e Emprego, em que a qualidade das competências e do enquadramento do trabalho, são determinantes.

A Matriz seguinte selecciona daquela Análise SWOT, relativa à relativa à Prioridade estratégica Potencial Humano e Coesão Social, os elementos que, na óptica desta Avaliação, se afiguram com peso determinante. No tocante às *Ameaças* procedeu-se a uma identificação mais sistemática que enfatiza a importância de levar em conta dimensões externas associadas, nomeadamente, à envolvente de valorização das competências, ou seja de rentabilização (individual e social) do investimento em capital humano.

POTENCIAL HUMANO E COESÃO SOCIAL

Dimensões-problema	Recursos
<ul style="list-style-type: none"> Níveis de insucesso e abandono escolar elevados Baixas qualificações escolares de base e profissionais da população activa empregada Dificuldades de absorção de competências escolares de base técnica pelo tecido empresarial, fruto da baixa tecnicidade dos empregos e da insatisfatória adequação entre a procura e a oferta de qualificações Baixos índices de frequência de formação por parte dos activos empregados (jovens e adultos), aquém das “performances” dos estados-membros da União Europeia, fruto também da escassa participação das empresas em acções de formação Florescimento de situações de risco e marginalidade social, com expressão nos concelhos de maior concentração demográfica. 	<ul style="list-style-type: none"> Experiência inovadora na implementação do 13º ano profissionalizante e criação de novas unidades formativas com destaque para as Escolas profissionais Sistema regional de formação profissional, dotado de equipamentos e recursos didácticos e formadores certificados, com alargamento dos domínios de acreditação das entidades formadoras Melhoria dos níveis de qualificação de base e da população através da formação inicial de jovens e da formação contínua de adultos, com melhoria pontual de competências profissionais Estruturas de intervenção/redes locais orientadas para o combate à exclusão social e para o reforço das condições de inclusão para todos.
<ul style="list-style-type: none"> Prolongamento/agravamento dos indicadores de desemprego de pessoal qualificado, tendencialmente predador de competências e com reflexos na migração de recursos humanos formados na Região Fragilidade das dinâmicas de procura de qualificações por parte das empresas e outras organizações empregadoras, reflexo da inconsistência dos processos de modernização Predomínio das lógicas da oferta no desenvolvimento da formação profissional desligadas da procura e da renovação de competências. 	<ul style="list-style-type: none"> Permanência dos jovens no sistema de ensino mediante o reforço de modalidades educativas mais orientadas para o mercado de trabalho visando as oportunidades de empregabilidade futura Existência de procura para os diplomados do ensino tecnológico e profissional, num contexto de reforço dos níveis de competências técnicas especializadas das empresas e dos serviços da Administração Pública Regional Organização de respostas formativas de qualidade face às necessidades de educação/formação de adultos com vista ao reconhecimento, validação e certificação de competências e face ao desafio da melhoria dos níveis de desempenho profissional
<p style="text-align: center;">(Desafios)</p> <ul style="list-style-type: none"> Produção regional de competências escolares e profissionais necessárias à qualificação/modernização das organizações da Administração Pública e das empresas Concepção e organização de respostas formativas para os activos empregados, por parte das entidades formadoras no âmbito da obrigatoriedade estabelecida pela Cláusula de Formação da Contratação Colectiva Desenvolvimento integral das crianças e jovens mais vulneráveis ou em situação de risco social. 	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento de conteúdos (novos produtos e serviços, ...) que estruturam dimensões de ‘conhecimento regional’ habilitando a Região a participar em redes avançadas de partilha e difusão de conhecimento Desenvolvimento de projectos no domínio das NTIC orientados para a concepção de produtos e serviços destinados à melhoria da qualidade dos ciclos de educação e formação profissional Criação de uma Unidade formativa em áreas de excelência que proporcionem competências-chave para a sociedade do conhecimento.

A síntese constante desta Matriz reflecte, na óptica da Avaliação *ex-ante*:

- as principais *dimensões-problema* a enquadrar prioritariamente pelas políticas de educação/formação, emprego e coesão social, deixando claro a convocatória, de recursos e projectos em simultâneo, por parte da escola/unidades formativas e do

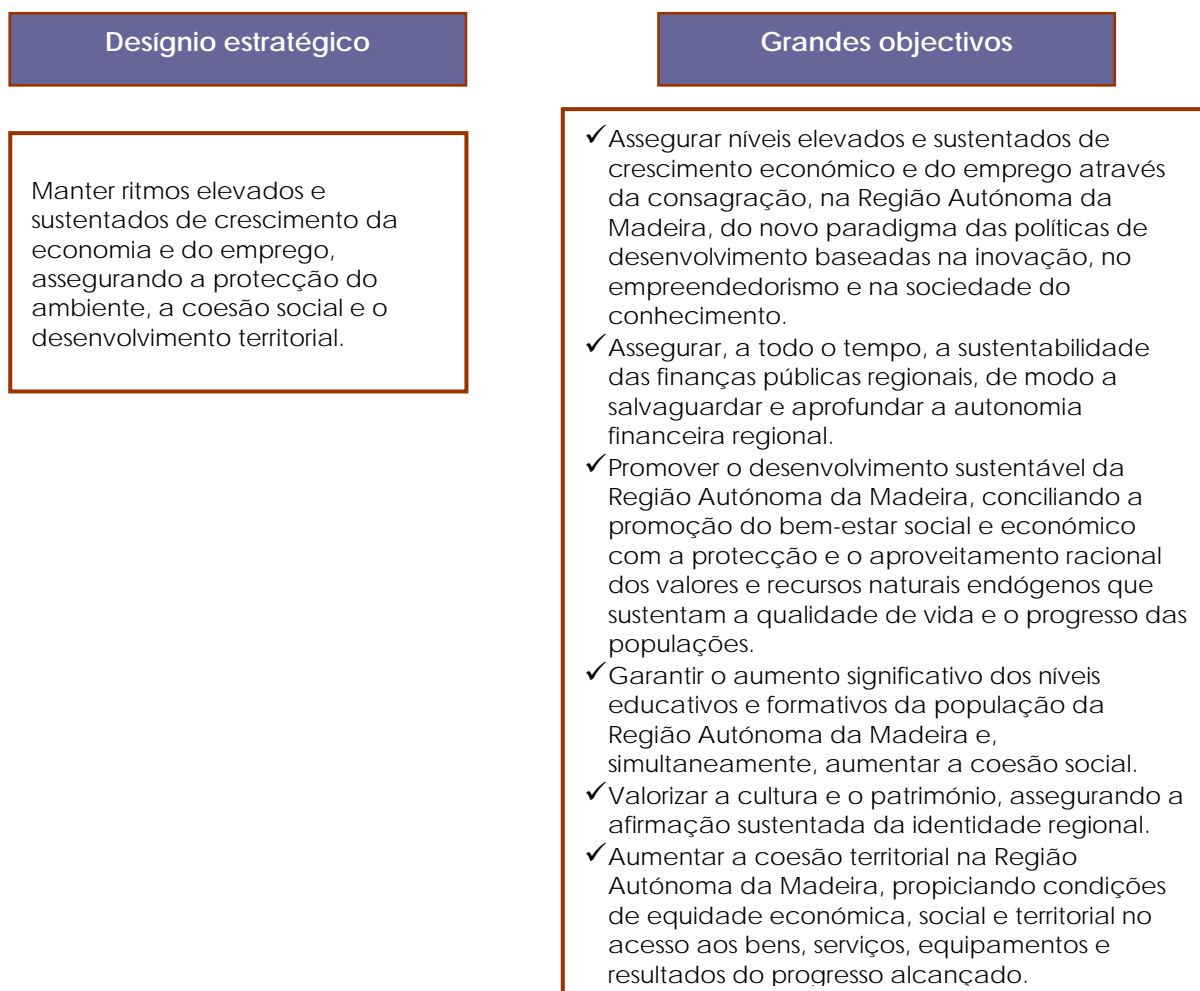
tecido empresarial e das organizações para a resolução desses problemas e resposta eficaz e aos desafios formulados;

- os *recursos disponíveis*, em alguns casos, dotados de capacidades e experiência acumulada que constituem um ponto de partida para indispensáveis *up grade*, face à necessidade de maior eficiência na utilização de recursos tendencialmente mais escassos;
- os *desafios derivados da progressão* de níveis de qualificação em matéria de competências básicas e especializadas, indispensáveis à modernização das organizações, bem como os que relevam do desenvolvimento pessoal e social da população madeirense;
- as *oportunidades* estrategicamente associadas à articulação activa entre qualificações e empregabilidade em áreas tecnológicas e competitivas e ao aproveitamento das ferramentas da sociedade da informação e do conhecimento.

2.2. ANÁLISE DA RELEVÂNCIA DOS OBJECTIVOS

A Proposta do Programa adopta uma formulação de prioridades por grandes domínios de estruturação (Eixos) do Programa. Estas prioridades não decorrem de uma árvore compreensiva explícita, antes procedem a uma sistematização detalhada de objectivos constantes da fundamentação da Prioridade estratégica Potencial Humano e Coesão Social, uma das cinco prioridades estratégicas do PDES 2007/2013.

O fio condutor explícito é o seguinte: (i) num primeiro momento, associou-se um conjunto de grandes objectivos à concretização do desígnio estratégico; (ii) num segundo momento, os grandes objectivos (partilhados igualmente com o **Programa Operacional Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial**) são associados a um quadro de prioridades específicas ventiladas pelos domínios de intervenção estruturantes dos Eixos do Programa.



O leque de **grandes objectivos** incorpora (em seis) apenas um explicitamente referente a qualificação e coesão social, adoptando uma formulação centrada no 'stock' de níveis de qualificação escolar e profissional e de aumento genérico dos níveis de coesão social: *garantir o aumento significativo dos níveis educativos e formativos da população da Região Autónoma da Madeira e, simultaneamente, aumentar a coesão social.*

Em *síntese*, a relevância deste grande objectivo é manifesta numa contextualização mais vasta da problemática da valorização dos recursos humanos resulta da sua relação intensa com o próprio Desígnio estratégico.

No entanto, os grandes contributos para a concretização daquele 1º objectivo devem ser proporcionados sobretudo a partir do **Programa Operacional Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial** pelo qual passa, em termos de financiamento o “core” das políticas regionais responsáveis pela competitividade e inovação, pela gestação a montante da elevação dos níveis quantitativos e qualitativos do emprego.

O elenco de Prioridades estratégicas constante do PDES (e integralmente transferido para os Eixos e Prioridades de desenvolvimento **do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial** e do **PO Valorização do Potencial Humano e Coesão Social**) deixa transparecer uma mudança de ciclo que valoriza as problemáticas associadas a:

- ✓ robustecimento e dinamização dos elos do sistema regional de inovação – estímulo ao desenvolvimento de actividades de I&DT, produção de conhecimento regional e utilização das TIC; e
- ✓ fortalecimento da capacidade competitiva da Região - aposta em actividades com potencial e vantagem competitiva, estímulo ao aproveitamento de novas oportunidades económicas que contribuam para diversificar uma base económica excessivamente dependente das actividades de especialização.

O **Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social** estabelece um conjunto de prioridades que é recuperado dos objectivos e orientações estratégicas propostas pelo PDES, os quais foram sistematizados por justaposição de contributos dos organismos sectoriais e horizontais da Administração Pública Regional, responsáveis pelas tutelas de um leque alargado de atribuições e competências que organizam os domínios de intervenção da Educação, da Formação, do Emprego e da Coesão Social.

As prioridades elencadas no Programa e reproduzidas no quadro seguinte não constituem prioridades do mesmo nível das quatro prioridades estratégicas que estruturam o PDES e o **PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial**.

Educação e Formação	Emprego e Coesão Social
<ul style="list-style-type: none"> • Promover a subida significativa dos níveis educativos e formativos da população regional, assegurando a permeabilidade entre as vias ensino e as profissionalizantes; • Dinamizar a qualificação dos jovens e a atribuição de equivalência escolar e a dupla certificação; • Assegurar a recuperação de alunos com insucesso escolar, promovendo e apoiando a formação profissionalizante e aumentando a sua importância no modelo formativo regional; • Dinamizar e aumentar a qualidade da educação – formação ministradas; • Fomentar a aprendizagem ao longo da vida; • Desenvolver a validação da aprendizagem não oficial e informal e o reconhecimento e certificação de competências pessoais e profissionais; • Aumentar a oferta social e garantir a detecção precoce de situações individuais problemáticas que possam originar menor sucesso ou mais abandono escolar; • Promover a adaptabilidade dos trabalhadores, das empresas e dos empresários; • Apoiar a eficiência e a eficácia da Administração Pública através da formação de funcionários e agentes; • Estimular o desenvolvimento da formação avançada; • Alargar a educação especial e a reabilitação, apoiar os indivíduos com dificuldades de inserção profissional e melhorar o funcionamento dos equipamentos de apoio social; • Apoiar o desenvolvimento das estruturas e serviços de apoio à educação e formação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoiar a transição de jovens para a vida activa e melhorar as condições para a sua integração profissional e para a reinserção profissional de desempregados; • Desenvolver medidas activas e preventivas para desempregados, contribuindo para a elevação do nível global de emprego e reforçando as condições de empregabilidade; • Criar emprego e fomentar o espírito empresarial, dinamizando iniciativas empresariais geradoras de emprego e desenvolvendo competências propícias à criação do próprio emprego e à criação de empresas por desempregados; • Estimular a inserção profissional de pessoas desfavorecidas face ao mercado de trabalho, designadamente no que respeita aos beneficiários do Rendimento Social de Inserção; • Criar e desenvolver instrumentos de combate à exclusão social e de apoio à erradicação da pobreza; • Promover a economia social, apoiando a satisfação de necessidades não satisfeitas pelo normal funcionamento do mercado; • Apoiar o desenvolvimento das estruturas e serviços de apoio ao emprego.

No entender desta Avaliação ex-ante, e do ponto de vista da metodologia de programação, teria havido vantagem em reorganizar esta “listagem de prioridades” sob a forma de uma **árvore de objectivos** que reflecta uma relação de racionalidade e coerência própria mais adequada para efeitos de programação.

Antes de proceder à apresentação dessa proposta de árvore de objectivos, foram construídas duas matrizes simples que procuram apreciar a relevância das prioridades constantes do Programa face ao conjunto de elementos estruturantes da SWOT.

A generalidade das prioridades/objectivos refere-se a necessidades de intervenção abordadas, nomeadamente nas dimensões-problema e nas oportunidades que foram sistematizadas na Análise SWOT. Com efeito, é nestes elementos da SWOT que mais se concentram os níveis de relevância muito elevada e elevada.

Prioridades/Objectivos	Relevância			
	S	W	O	T
Educação e Formação				
• Promover a subida significativa dos níveis educativos e formativos da população regional, assegurando a permeabilidade entre as vias ensino e as profissionalizantes				
• Dinamizar a qualificação dos jovens e a atribuição de equivalência escolar e a dupla certificação				
• Assegurar a recuperação de alunos com insucesso escolar, promovendo e apoiando a formação profissionalizante e aumentando a sua importância no modelo formativo regional				
• Dinamizar e aumentar a qualidade da educação - formação ministradas				
• Fomentar a aprendizagem ao longo da vida				
• Desenvolver a validação da aprendizagem não oficial e informal e o reconhecimento e certificação de competências pessoais e profissionais				
• Aumentar a oferta social e garantir a detecção precoce de situações individuais problemáticas que possam originar menor sucesso ou mais abandono escolar				
• Promover a adaptabilidade dos trabalhadores, das empresas e dos empresários				
• Apoiar a eficiência e a eficácia da Administração Pública através da formação de funcionários e agentes				
• Estimular o desenvolvimento da formação avançada				
• Alargar a educação especial e a reabilitação, apoiar os indivíduos com dificuldades de inserção profissional e melhorar o funcionamento dos equipamentos de apoio social				
• Apoiar o desenvolvimento das estruturas e serviços de apoio à educação e formação.				
Emprego e Coesão Social				
• Apoiar a transição de jovens para a vida activa e melhorar as condições para a sua integração profissional e para a reinserção profissional de desempregados				
• Desenvolver medidas activas e preventivas para desempregados, contribuindo para a elevação do nível global de emprego e reforçando as condições de empregabilidade				
• Criar emprego e fomentar o espírito empresarial, dinamizando iniciativas empresariais geradoras de emprego e desenvolvendo competências propícias à criação do próprio emprego e à criação de empresas por desempregados				
• Estimular a inserção profissional de pessoas desfavorecidas face ao mercado de trabalho, designadamente no que respeita aos beneficiários do Rendimento Social de Inserção				
• Criar e desenvolver instrumentos de combate à exclusão social e de apoio à erradicação da pobreza				
• Promover a economia social, apoiando a satisfação de necessidades não satisfeitas pelo normal funcionamento do mercado				
• Apoiar o desenvolvimento das estruturas e serviços de apoio ao emprego.				

Legenda: relevância elevada; relevância média; relevância reduzida

No **domínio da Educação e da Formação** os níveis de relevância mais elevados ocorrem para as seguintes prioridades/objectivos:

- aumento significativo de níveis educativos e formativos atribuindo prioridade à permeabilidade entre percursos de formação escolar e profissional;
- qualificação escolar dos jovens nas modalidades que conferem dupla certificação;
- formação profissionalizante em apoio da recuperação de alunos atingidos pelo insucesso escolar;
- validação de aprendizagens não formais e informais e reconhecimento e certificação;
- adaptabilidade de empresas e empresários (numa formulação de natureza global).

Relativamente a vertentes de intervenção com peso no Diagnóstico e na Matriz SWOT e não contemplados nestas prioridades/objectivos, salientam-se: a produção de conhecimento regional, indispensável à participação em redes e à valorização de competências; e os projectos no domínio das NTIC, envolvendo a concepção de produtos e serviços estratégicos para a melhoria da qualidade dos processos formativos.

No **domínio do Emprego e da Coesão Social**, os níveis de relevância com maior expressão reportam às seguintes prioridades/objectivos:

- desenvolvimento de medidas activas e preventivas para desempregados;
- apoio à transição de jovens para a vida activa e melhoria das condições para a sua integração profissional³;
- criação de emprego e fomento do espírito empresarial; e
- inserção profissional de pessoas desfavorecidas no mercado de trabalho.

As prioridades para o emprego/coesão social não abordam a necessidade de uma articulação activa entre os projectos empresariais e os apoios à integração de quadros médios e superiores, enquanto contributo relevante para a modernização empresarial.

A construção da **árvore de prioridades/objectivos** a seguir apresentada pretende reforçar a racionalidade dos objectivos face aos aspectos estruturais do Diagnóstico e necessidades prioritárias de intervenção gerando, desde logo neste nível dos objectivos, um fio condutor de fundamentação dos Eixos da Estratégia.

Neste exercício foram recuperados objectivos e orientações estratégicas constantes do PDES 2007-2013 e procurou-se concentrar o estabelecimento de prioridades/objectivos.

³ A reinserção profissional de desempregados apresenta, na formulação associada nesta prioridade, uma prioridade/objectivo de natureza estrutural distinta.

Paralelamente, são reforçados os níveis de articulação com as orientações e objectivos dos Planos Regionais de Emprego, Apoio à Inclusão e Igualdade de Oportunidades.

POTENCIAL HUMANO E COESÃO SOCIAL

Principais dimensões-problema e oportunidades	Objectivos/Prioridades
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Qualificações escolares e profissionais de base</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Optimização do percurso educativo-profissionalizante dos jovens • Reforço da cobertura dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Adaptabilidade e formação o longo da vida</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento das acções inseridas no conceito de aprendizagem ao longo da vida • Desenvolvimento de medidas activas e preventivas para desempregados e inactivos • Promoção da igualdade de oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Empregabilidade e empreendedorismo</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de Emprego associado ao Fomento da Iniciativa Empresarial e à Modernização da Actividade Económica • Estímulo do espírito empreendedor e da capacidade de inovação nos jovens • Desenvolvimento de projectos de concepção de produtos e serviços para a sociedade da informação e do conhecimento
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Condições de vida/acesso a bens sociais</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da cobertura, acessibilidade e qualidade dos serviços de saúde • Reforço e aperfeiçoamento das intervenções integradas dos serviços de Saúde e de Apoio Social • Criação e reestruturação de infra-estruturas de apoio social
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Combate à exclusão social/Inclusão para todos</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção do desenvolvimento integral das crianças e jovens mais vulneráveis ou em situação de risco social • Promoção da inserção profissional de pessoas desfavorecidas face ao mercado de trabalho • Desenvolvimento do esforço de Inclusão e do combate à Exclusão Social

2.3. ANÁLISE DA PERTINÊNCIA DA ESTRATÉGIA

A análise da pertinência e dos níveis de racionalidade associados à Prioridade estratégica do PDES Potencial Humano e Coesão Social, a Prioridade que suporta integralmente os Eixos e Prioridades de desenvolvimento do **Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social**, deveria assentar, nomeadamente, nas recomendações da Actualização da Avaliação Intercalar da Medida Competências Humanas e Equidade Social do POPRAM III.

O ponto relativo às Recomendações do Fundo Social Europeu dessa Avaliação (no âmbito da qual deveriam ser explicitadas as informações empíricas e as reflexões de suporte ao período de programação 2007-2013) remete, no essencial, para os domínios prioritários do Objectivo Competitividade Regional e Emprego cruzado, com o enquadramento das Directrizes do PRE 2003-2006, entretanto substituído pela versão reportada ao período 2005-2008, obedecendo já ao formato dos Programas Nacionais de Reforma.

No entender desta Avaliação *ex-ante*, para validar a pertinência da Estratégia constante do Programa, importa mobilizar outros elementos analíticos e programáticos de contextualização tendo em vista fundamentar uma renovada intervenção das políticas públicas regionais na esfera da educação/formação e do emprego e coesão social. Essa renovação tem vantagem, desde logo, em recuperar elementos de análise prospectiva que enquadram campos de actuação e prioridades de desenvolvimento associadas aos Eixos do novo Programa.

↳ **Melhoria dos factores de competitividade da economia madeirense - contributos dos recursos humanos**

No horizonte 2007-2013, a Região tem pela frente desafios renovados que vão da afirmação da capacidade competitiva à correcção das assimetrias regionais, passando pela coesão social. Em todos eles deve melhorar capacidades de resposta, em termos de eficácia e de eficiência e, também, de refinamento dos campos de produção de efeitos em matéria de valorização dos recursos humanos regionais.

A discussão das dimensões-problema do emprego e da coesão social, bem como das qualificações, coloca, na fase actual de desenvolvimento da economia e da sociedade madeirense, um conjunto de vertentes que o *Estudo de Impacto dos Fundos Estruturais sobre a Valorização dos Recursos Humanos* equacionou como estratégias para a renovação das intervenções públicas orientadas para a valorização dos recursos humanos e que permanecem válidas enquanto vectores estruturantes do investimento futuro nos domínios do emprego e das qualificações.

Para melhorar os níveis de relação entre empreendedorismo e competências, ou seja, reforçar a **relação interactiva entre o aproveitamento de oportunidades económicas e qualificações**,

torna-se necessário enquadrar mais satisfatoriamente a problemática da formação empresarial desenvolvendo novas ofertas formativas quer em áreas de gestão (estratégica e geral), quer em áreas técnicas especializadas.

Esta questão deve, aliás, ser encarada numa perspectiva mais vasta que remete para a avaliação de viabilidade de criar uma nova Unidade formativa na Região, estruturada em torno das competências necessárias (prospectivamente identificadas) para suportar as actividades que convergem para a implementação do PDES 2007/2013. Esta Unidade formativa poderá representar: (i) um instrumento activo na renovação das competências regionais de suporte a factores competitivos das actividades de especialização regional, nomeadamente visando: uma alteração drástica da cadeia de valor do "cluster" do Turismo, a qual pressupõe um reforço dos elos de valor acrescentado regional; e (ii) um contributo da oferta formativa para as competências associadas à exigente componente do PDES relativa à Sociedade do Conhecimento.

Num contexto de risco de crescimento do desemprego, a médio prazo, as respostas desejáveis em matéria de formação de competências, mobilizando os recursos das políticas activas de emprego (designadamente das medidas/acções de formação), devem contribuir para **reorientar o papel das unidades formativas da rede pública**. Essa reorientação deve ocorrer **em direcção às modalidades de formação contínua**, designadamente de reconversão, com reflexos no desenvolvimento e consolidação de recursos formativos de tipo novo que enquadrem problemas de qualificação de base e necessidades específicas associadas à transferibilidade de competências.

As entidades beneficiárias, designadamente as associativas de base empresarial, com um peso importante na promoção de formação profissional e uma proximidade relevante às problemáticas da formação técnica especializada, deverão usufruir de condições de acesso favorável a investimentos de modernização de instalações e equipamentos e de apoio à concepção de recursos e materiais didácticos e à formação de formadores.

Este esforço deverá ser enquadrado num cenário de acolhimento activo das novas Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego, formuladas no âmbito da reorientação da Estratégia Europeia para o Emprego (e globalmente acolhidas no Plano Regional de Emprego 2005-2008), como nas prioridades a adoptar na aplicação dos critérios de selecção das candidaturas à formação profissional. Trata-se, nomeadamente, de deslocar o eixo de acumulação da "démarche" formativa para a formação ao longo da vida, abrangendo a formação de especialização, a formação de reconversão e a formação empresarial (empresários, dirigentes, gestores e quadros técnicos).

↳ **Competitividade regional e emprego – contributos da Estratégia de Aprendizagem ao Longo da Vida**

Uma outra dimensão de contextualização decorre dos objectivos consagrados na reforma dos fundos estruturais e da política de coesão, os quais valorizam como domínios de intervenção prioritária, com financiamento FEDER e FSE:

- (i) o *interface* entre as acções de qualificação dos recursos humanos (especialmente dos activos empregados) e os projectos de investimento económico, de inovação e modernização empresarial e de estímulo ao empreendedorismo e;
- (ii) o investimento na qualificação das unidades formativas, em termos de instalações, equipamentos, recursos e materiais didácticos.

Os referidos objectivos estão, igualmente, reflectidos nas dimensões-chave de intervenção da Estratégia de Aprendizagem ao Longo da Vida (EALV), no quadro das Directrizes para 2005-2008:

- ✓ Educação básica e secundária e combate ao abandono prematuro do sistema educativo.
- ✓ Transição para a vida activa (construção de itinerários educativos e/ou de formação qualificados).
- ✓ Educação e formação de adultos.
- ✓ Reconhecimento e certificação escolar e profissional.

No âmbito da Avaliação das Políticas de Aprendizagem ao Longo da Vida⁴ a entidade avaliadora propôs uma grelha de intervenções-tipo prioritárias relativamente aquelas dimensões-chave, as quais estabelecem níveis de racionalidade e coerência elevada (designadamente, no plano das medidas activas específicas/operacionais), entre as prioridades de intervenção da EALV e os grandes vectores das políticas de educação e formação que deverão beneficiar de recursos de financiamento com origem no FSE e nos Orçamentos de Estado e Regional.

⁴ *Estudo de Avaliação das Políticas de Aprendizagem ao Longo da Vida* (no âmbito do contributo nacional para a Avaliação da Implementação da Estratégia Europeia para o Emprego), realizado pelo IESE para a Direcção Geral de Estudos, Estatística e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 2005.

Dimensões-chave de intervenção da EALV	Medidas/Intervenções-tipo prioritárias
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Educação básica e secundária e combate ao abandono prematuro do sistema educativo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programas-piloto de combate ao insucesso escolar associado à validação e reconhecimento de competências não formais e adquiridas no âmbito da formação contínua.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transição para a vida activa (construção de itinerários educativos e/ou de formação qualificados) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desenvolvimento da oferta qualificante de quadros intermédios através da concepção de Programas-piloto de formação (componentes transversais e técnicas altamente especializadas). ▪ Reorientação das prioridades de qualificação do ensino superior, em torno de formações científicas e técnicas que aprofundem a ligação ao tecido económico. ▪ Enquadramento institucional da formação empresarial (gestão estratégica e geral; áreas técnicas especializadas).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Educação e formação de adultos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprofundamento das dimensões de interface entre ciclos e componentes predominantemente orientadas para a vida activa. ▪ Desenvolvimento de modalidades formativas enquadradas no conceito de aprendizagem ao longo da vida – formações de carácter profissionalizante que assegurem a dupla certificação escolar e profissional.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconhecimento e certificação escolar e profissional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programas-piloto de combate ao insucesso escolar associado à validação e reconhecimento de competências não formais e adquiridas no âmbito da formação contínua. ▪ Aprofundamento dos instrumentos e oportunidades de validação, reconhecimento e certificação de competências adquiridas ao longo da vida.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ (<i>Qualificação do ciclo formativo – estabelecimentos escolares e unidades formativas/agentes dos sistemas educativo e de formação profissional</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualificação do ciclo formativo com consolidação de mecanismos de acompanhamento e validação de recursos. ▪ Melhoria da capacidade da oferta formativa (redes pública, associativa e privada) através da dotação de instalações, equipamentos, métodos e recursos didácticos.

Extraído de "Avaliação das Políticas de Aprendizagem ao Longo da Vida", DGEEP/MTSS-IESE, 2005.

↳ Orientações de política nacional para a correcção dos défices de qualificação escolar e profissional

Estas dimensões de intervenção encontram-se significativamente enquadradas, no tocante ao reforço dos níveis de escolarização e de qualificação de jovens e adultos, nas linhas de orientação e quadro de medidas estabelecidas pelo Programa Novas Oportunidades, uma iniciativa no âmbito do Plano Nacional de Emprego e do Plano Tecnológico.

O quadro seguinte sistematiza as principais medidas apontadas pelo Programa Novas Oportunidades para:

- ✓ responder à dimensão-problema dos baixos níveis de escolarização dos jovens que condicionam a sua integração qualificante no mercado de trabalho, mas limitam também a qualidade do emprego e a produtividade do trabalho;
- ✓ responder à dimensão-problema traduzida nos défices de qualificação de base dos adultos, designadamente das pessoas com mais de 18 anos que não concluíram o 9º ano de escolaridade e que constituem uma parte muito significativa dos activos empregados (e desempregados), designadamente da Região Autónoma da Madeira.

Programa Novas Oportunidades (Principais Medidas)

Jovens	Adultos
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Implementação dos planos de recuperação e de acompanhamento como estratégia de intervenção privilegiada de combate ao insucesso educativo dos alunos do ensino básico, possibilitando que um número crescente de jovens não abandone a escola e atinja o ensino secundário. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Forte incremento da oferta de Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA), como instrumento adequado à superação das lacunas de formação em adultos pouco escolarizados.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estabelecimento de mecanismos de reorientação do processo educativo dos alunos do ensino básico que estejam em risco de retenção repetida (definição de percursos alternativos, encaminhamento para cursos de educação e formação, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alargamento da rede de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (CRVCC).
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Forte incremento das vagas disponibilizadas em cada ano para as ofertas profissionalizantes de nível secundário, tendo em vista a sua diversificação e o contributo para a melhoria do aproveitamento escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Forte incremento da procura de formação de base por parte dos vários grupos de adultos.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Evolução de todas as ofertas qualificantes dirigidas a jovens sem o ensino secundário completo para percursos conferentes de certificação escolar e profissional. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alargamento das possibilidades de acesso à formação por parte de activos empregados, através da modulação e ajustamento das ofertas e da adopção de mecanismos de organização e repartição de custos de formação que assegurem a efectivação do direito individual à formação e que sejam compatíveis com a competitividade actual e futura das empresas.

Tendo presente estes elementos de contextualização, em grande medida resultantes de Recomendações continuadas quanto às prioridades a estabelecer para formatar as intervenções na óptica da valorização dos recursos humanos, emprego e coesão social (enquadrados no Objectivo Competitividade Regional e Emprego), é possível apreciar com mais rigor a pertinência da Estratégia implícita no Projecto do **Programa Valorização do Potencial Humano e Coesão Social**.

Para este exercício tomam-se como **vectores/objectivos estratégicos** do Programa, em interpretação/reconstrução de vários contributos constantes do Capítulo Estratégia e Prioridades de Desenvolvimento do Projecto do Programa, os seguintes:

- ☑ *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 (enquanto suporte à difusão generalizada das TIC, à estruturação do sistema regional de inovação, à modernização do tecido empresarial e à captação de investimento produtivo estruturante).*
- ☑ *Criar emprego em articulação pró-activa com o fomento da iniciativa empresarial e a inserção profissional dos diversos segmentos estruturantes do mercado de trabalho.*
- ☑ *Aumentar a coesão social (mediante a criação e desenvolvimento de instrumentos de suporte à inclusão e de combate à exclusão, privilegiando as medidas activas).*
- ☑ *Melhorar a eficácia da governação regional nos domínios da educação da formação do emprego e da coesão social (mediante a qualificação/reforço das competências profissionais do respectivo potencial humano e a modernização dos serviços e organismos da Administração Regional).*

Necessidades/prioridades (diagnóstico e perspectiva)	Vectores da Estratégia	Apreciação da Pertinência
Atenuação dos défices de qualificação dos activos empregados e dos desempregados.	<i>Garantir o aumento significativo dos níveis educativos e formativos da população da Região Autónoma da Madeira</i>	Muito elevada
Desenvolvimento da economia baseada no conhecimento e modernização do tecido empresarial.	<i>Elevar as competências regionais correspondentes à formação de base tecnológica e profissionalizante</i>	Média
Dinamização do acesso ao emprego associado a projectos de base económica e empresarial.	<i>Criar emprego em articulação pró-activa com o fomento da iniciativa empresarial e a inserção profissional</i>	Média
Regulação de situações de exclusão de grupos com especiais dificuldades de (re)integração no mercado de trabalho.	<i>Aumentar a coesão social</i>	Elevada
Transparência na informação relativa ao mercado de trabalho e condições de eficácia para a aplicação das medidas activas e preventivas.	<i>Melhorar a eficácia da governação regional nos domínios da educação da formação, do emprego e da coesão social</i>	Elevada

Os principais elementos que validam e/ou relativizam a pertinência da Estratégia são expostos nas alíneas seguintes:

- ✓ O vector/objectivo estratégico relativo ao “Aumento dos níveis de qualificação escolar e profissional da população” tem um grau de pertinência muito elevado dada a situação de partida (insucesso e abandono escolar, reduzidas qualificações de base dos activos empregados e desempregados, ...). A obtenção de um “efeito massa” no âmbito deste vector/objectivo estratégico encontra um quadro lógico de integração e coerência no conjunto das seis primeiras prioridades/objectivos específicos identificadas para o Eixo Educação/Formação analisado no ponto referente à Análise da relevância dos objectivos.
- ✓ O vector/objectivo estratégico relativo ao “Aumento das competências nas vertentes tecnológica e profissionalizante” é apreciado como de pertinência média não obstante a importância crucial que se atribui aos elementos que são referidos na sua contextualização (p.e., referência às TIC e à captação de investimentos). Trata-se de dimensões de actuação da política pública (e de investimento e financiamento) que escapam à matriz estrutural de intervenção do Programa e colocam a concretização desta vertente estratégica fundamental também no campo das dinâmicas induzidas pelas estratégias de investimento a montante.

No entanto, é possível reforçar a pertinência a partir de uma recomposição das prioridades/objectivos específicos constantes do Projecto do Programa, de modo a ventilar orientações formativas mais centradas nas componentes de formação tecnológica e inserida em contexto de trabalho, que valorizem as competências técnicas especializadas associadas à transformação de capacidade e posicionamento competitivo, sobretudo das empresas. Registe-se, todavia, a existência de uma prioridade específica referente ao desenvolvimento da formação avançada, naturalmente pertinente mas que tem, a médio prazo, um relevo mais centrado em nichos de emprego e actividade com potencial de recrutamento circunscrito.

- ✓ O vector/objectivo estratégico associado à “Criação de emprego” tem igualmente pertinência média por razões semelhantes. No entanto, a problemática da criação de emprego deve merecer ampla atenção de ambos os Programas havendo vantagem em estabelecer, no patamar das condições de acesso e dos critérios de selecção, dispositivos ajustados à necessidade de estimular:
 - a manutenção de postos de trabalho (modernização do trabalho, reforço da produtividade e qualidade do emprego), com implicações óbvias na configuração de componentes de investimento nos projectos de modernização empresarial;

- a criação de emprego associado a projectos empresariais que exploram oportunidades de negócio e nichos de mercado propensos a incorporação de I&DT e que potenciam a empregabilidade, nomeadamente, de jovens diplomados do ensino tecnológico profissional e também de diplomados no âmbito de cursos de formação avançada; e
 - a criação de emprego associada a processos de inserção profissional de pessoas com dificuldades específicas de integração no mercado de trabalho.
- ✓ O vector/objectivo estratégico que enquadra a problemática da “Coesão social” apresenta um grau elevado de pertinência ainda que a formulação que adoptamos resulte de uma interpretação convergente de diversos elementos dispersos. No entanto, trata-se de um vector estratégico de referência na medida em que o conceito surge desde logo incorporado no Desígnio estratégico, evolui dentro de um dos seus Grandes Objectivos e, nas prioridades relativas ao emprego e à coesão social, desdobra-se em duas perspectivas que se complementam:
- actuação de matriz activa ligando a coesão social ao emprego e referenciando o estímulo à inserção profissional e à economia social;
 - actuação de matriz passiva no desenvolvimento de instrumentos de combate à exclusão social/irradiação da pobreza e no enfoque atribuído aos grupos mais vulneráveis (p.e., crianças, jovens de rua e deficientes).
- ✓ O vector/objectivo estratégico relativo à “Eficácia da Governação regional” nas áreas-chave dos Eixos do Programa apresenta uma pertinência elevada, de acordo com a necessidade de responder a uma procura crescente (e mais exigente) por parte dos utentes do serviço público de emprego, designadamente no acesso a informação e orientação escolar e profissional facilitadoras de uma (re)integração mais qualificada no mercado de trabalho. A fixação e qualificação das competências profissionais do pessoal ao serviço nas unidades orgânicas dos sub-sistemas de formação escolar e profissional e do serviço de emprego é parte substantiva (mesmo em termos absolutos) do esforço de qualificação dos agentes da Administração Regional.

Paralelamente, importa referenciar a necessidade de uma intervenção pública a montante para melhorar a capacidade da oferta formativa regional.

2.4. ANÁLISE DA DIMENSÃO DE RISCO ENVOLVIDO NA ESTRATÉGIA

Uma visão em torno dos vectores da Estratégia do Programa conforme interpretados no ponto anterior, à luz da experiência de programação anterior, permite concluir que nos aspectos essenciais (de fundo estruturante), estamos em presença de uma *continuidade enriquecida* da Estratégia que suporta a Medida de Formação Profissional do POPRAM III (2000-2006).

Esta conclusão provisória não encerra nenhuma apreciação negativa porque, em termos globais, já se conferiu pela positiva a relevância e pertinência dessa Estratégia, e acresce que as prioridades patentes, nomeadamente nas Orientações Estratégicas da Política de Coesão, no Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE) e no Plano Regional de Emprego, validam em termos de coerência externa, as prioridades de intervenção que concretizam os vectores estratégicos.

A questão é de natureza mais vasta e entronca na própria formulação quer do Designio estratégico constante no PDES, quer do 1º grande objectivo que transita do PDES para ambos os Programas Operacionais da Região que hão-de vigorar no período 2007-2013. Essa formulação que, sinteticamente, associa crescimento económico e emprego, enquadra-se no novo paradigma das políticas de desenvolvimento baseadas na inovação, no empreendedorismo e na sociedade do conhecimento.

Esta abordagem é crucial na perspectiva dos desafios que se colocam à Região. Com efeito, a valorização estratégica das dimensões da inovação do empreendedorismo e da sociedade do conhecimento (1ª Prioridade estratégica do PDES 2007/2013), constitui uma aposta que o Eixo 1 do POPRAM III já delineava em 2000 tendo estruturado Medidas e recursos de financiamento de acordo com essa opção. Os investimentos ao Madeira Tecnopólo, a concepção do Programa Regional de Acções Inovadoras (PRAI Madeira) e a concepção do Projecto Madeira Digital (financiamento POSI) constituíram marcos importantes da orientação das políticas públicas regionais.

Os elementos de balanço disponíveis (sumariamente referenciados no Diagnóstico Estratégico do Programa) revelam uma limitada produção de resultados e efeitos no que concerne à dinamização do empreendedorismo, à concepção de projectos de I&D, à transferência de tecnologia, e ao desenvolvimento de projectos empresariais inovadores e de novos produtos. Também no domínio da produção de conteúdos que reflectam a afirmação de áreas de conhecimento regional, os resultados são escassos inviabilizando a participação da Região em redes de cooperação e partilha de conhecimento. Nesta matéria, o Diagnóstico é claro e os factores de risco e as condições de sucesso estão referenciados e evidenciam a necessidade de acelerar drasticamente a adesão dos actores empresariais em domínios de maior inovação e imaterialidade para desenvolvimento da Sociedade da Informação e do Conhecimento e

do estímulo à inovação, como instrumentos de suporte da implementação da Estratégia de Lisboa renovada.

Em suma, um primeiro grande factor de risco situa-se, em última análise, a jusante da Estratégia (no terreno da operacionalização), mas deve ser antecipado para contextualizar a ambição desta, está umbilicalmente ligado ao “salto qualitativo de enorme exigência face às capacidades de iniciativa e de projecto pré-existentes na Região” resultante da estratégia implícita no PDES. No horizonte 2007-2013, os decisores estão confrontados com o desafio de estimular ritmos de absorção dos recursos, com critérios de selecção valorizadores de novas formas de intervenção, em que a dimensão material apela à dinamização (económica, empresarial, social,...) das externalidades, entretanto, criadas e a dimensão imaterial reclama percorrer os caminhos da inovação e da excelência, p.e., em projectos e acções de formação assentes em objectivos estratégicos, métodos e recursos inovadores com dispositivos de acompanhamento e avaliação para validar resultados e premiar a qualidade.

A referência à complexidade do desafio resulta, em grande medida, do grau de consolidação existente em matéria de capacidades dos agentes de iniciativa pública, associativa e privada quer em termos de projecto, quer em termos de recursos de co-financiamento, num contexto marcado pela recessão do potencial de contrapartida regional, nomeadamente financeira. Tal ocorre num período em que as condições de acesso aos recursos de financiamento comunitário beneficiaram de uma significativa clarificação, com consequências nas dinâmicas de candidatura das entidades beneficiárias.

Uma segunda dimensão de risco está associada à capacidade de associar externalidades existentes que são essenciais para a potenciação das oportunidades identificadas e para a satisfação das necessidades prioritárias apontadas, designadamente para os domínios da educação, formação e da empregabilidade, em geral, e que aqui se recordam:

- necessidades associadas à redução dos níveis de insucesso e abandono escolar convocando o sub-sistema de formação escolar a contribuir mais activamente para a melhoria das qualificações de base;
- necessidades de renovação dos apoios ao emprego de jovens dotados de qualificações médias e superiores estimulando o rejuvenescimento de quadros e a qualidade do emprego e contribuindo para a retenção de diplomados nas organizações da Região;
- necessidades de ampliação significativa do esforço de melhoria das competências dos activos empregados e desempregados, através de processos de reconhecimento, validação e certificação, envolvendo fortemente o tecido institucional e empregador na organização desses processos.

O perfil de necessidades em causa, perante a estrutura de recursos existentes e as limitações que decorrem dos fluxos de financiamento efectivamente disponíveis e a mobilizar selectivamente, pressupõe uma lógica decisiva de parceria de projecto envolvendo as entidades da esfera pública mas envolvendo também os recursos logísticos, de co-financiamento e de iniciativa dos parceiros com destaque para as associações empresariais e as empresas, conforme aquele perfil de necessidades deixa explícito.

No domínio da formação profissional, a possibilidade ventilada de criação de uma nova unidade formativa orientada para áreas de formação directamente vocacionadas para o empreendedorismo e a sociedade do conhecimento, só é concebível se a iniciativa de concretização do projecto assentar na constituição de parcerias. Estas devem tomar como referência o modelo de Gestão Participada renovado e procurando envolver, para além da tutela regional da formação, os parceiros sociais e económicos da Região, a par de uma entidade externa dotada de experiência formativa naqueles novos domínios de competência.

Uma terceira dimensão de risco resulta do facto de a filosofia subjacente aos vectores da Estratégia - e a umnexo lógico que vem das orientações estratégicas da Política de Coesão - e que assenta como uma luva ao posicionamento da Madeira no quadro do Objectivo Competitividade Regional e Emprego: a Estratégia concilia um "efeito massa" de produção de resultados (p.e., criação de mais e melhor emprego e aumento dos investimentos no capital humano) mas é muito clara quanto aos pressupostos em matéria de sustentabilidade, de crescimento da economia baseada no conhecimento e de capacidade da administração/governança.

Ou seja, conforme se assinalou a meio do actual ciclo de programação "(...) aproveitar com sucesso o quadro de uma nova geração de fundos estruturais pressupõe dar corpo ao *triângulo competitividade empresarial/ desenvolvimento sustentável/ qualificação de recursos humanos*, apoiando:

- projectos empresariais assentes em vantagens competitivas, que enriqueçam os elos regionais da cadeia de valor, com inovação/serviços de excelência e empregos qualificados;
- intervenções de desenvolvimento sustentável, que conciliem criativamente o crescimento do emprego e o equilíbrio de um meio ambiente e paisagem singulares;
- acções de qualificação dos recursos humanos, num contexto de fixação de competências regionais para a inovação e o desenvolvimento regional" [cf. *MADEIRA: Desenvolvimento Regional, Emprego e Formação - diagnóstico, avaliação e prospectiva* (1993/2003), edição de Autor, Fevereiro de 2004]

Os conteúdos que materializam aquele triângulo virtuoso estão em grande medida no espaço de intervenção e autonomia dos agentes beneficiários (promotores privados e associativos, nomeadamente). Todavia, na sociedade madeirense permanece um amplo espaço de regulação orientadora para as instâncias tecnico-políticas da Administração Regional.

Para desempenhar esse papel, afigura-se imprescindível desencadear um processo consistente de qualificação dos serviços públicos no interface com os agentes de iniciativa. Trata-se de qualificar e reconfigurar a Administração Pública e, de forma particular, a governança do **PO Valorização do Potencial Humano e Coesão Social** (organização, meios técnicos e humanos, autonomia, dinâmica, interface, ...), em moldes que permitam responder de forma proactiva e eficiente a este novo ciclo de desenvolvimento, de transição para a sociedade do conhecimento.

O estímulo de interfaces com os outros actores do desenvolvimento, exige modelos de actuação diferentes dos verificados no anterior período de programação (muito centrado na execução e pouco na dinamização e acompanhamento técnico), e esta é uma questão-chave para o sucesso de estratégias que impelem à inovação, à diferenciação e ao risco. Os factores de risco associados à fragilidade institucional são determinantes no sucesso ou insucesso da Estratégia, sobretudo tendo como pano de fundo os imperativos das Orientações estratégicas da Política de Coesão e dos objectivos e regulamentos dos fundos estruturais, plasmados no Objectivo Competitividade Regional e Emprego.

3. AVALIAÇÃO DA COERÊNCIA DA ESTRATÉGIA

Este Capítulo procede a uma abordagem do critério de avaliação relativo à coerência da Estratégia tendo em consideração os elementos programáticos apresentados no Projecto do **Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social**. Essa abordagem contempla as dimensões da *Coerência Interna* (estruturação de objectivos e de medidas de intervenção, e repartição financeira por domínio político do FSE, ...) e da *Coerência Externa* (que estabelece a comparação entre as intervenções co-financiadas programadas e outras acções nacionais/regionais com objectivos similares).

3.1. VISÃO GLOBAL – DO PDES AOS PROGRAMAS

O Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PDES) 2007-2013 constitui um Documento de referência estratégica para enquadrar o desenvolvimento de um novo ciclo de políticas públicas regionais e, igualmente, para enquadrar a programação dos fundos estruturais.

Sob este enquadramento foi elaborada uma Matriz que pretende evidenciar os níveis de articulação (racionalidade e coerência) entre: (i) as principais dimensões-problema e oportunidades caracterizadas nas Matrizes SWOT por domínio/prioridade estratégica (1ª coluna); e (ii) e os objectivos e orientações estratégicas identificadas no PDES 2007-2013 (2ª coluna).

A opção pelas *dimensões-problema/oportunidades* tem por finalidade projectar uma visão optimista sobre a mobilização/utilização das políticas públicas (e, em certo sentido, da abordagem do financiamento via fundos estruturais). Tal não invalida que os objectivos e as orientações de política se posicionem numa óptica de valorização (discriminação positiva) dos Pontos fortes e de minimização dos Pontos fracos e das Ameaças.

Os níveis de racionalidade e coerência (expressos no grau de contribuição para as demais prioridades estratégicas) do Potencial Humano e Coesão Social, justificam que na Avaliação *ex-ante* deste Programa se projecte esta visão global que reflecte de forma objectiva o papel charneira das intervenções em matéria de educação/formação e emprego/coesão social para a concretização bem sucedida do Objectivo Competitividade Regional e Emprego mas evidencia, igualmente, p.e., a especial relevância da Prioridade estratégica *Inovação, Empreendedorismo e Sociedade do Conhecimento* para as realizações em matéria de Potencial Humano e Coesão Social.

Matriz de relação entre as Linhas estruturantes da Análise SWOT e as Prioridades estratégicas do PDES 2007-2013

Linhas estruturantes da Análise SWOT (Dimensões-problema/Necessidades prioritárias)	Prioridades estratégicas do PDES 2007-2013	Inovação, Empreendedorismo e Sociedade do Conhecimento	Desenvolvimento Sustentável/ /Dimensão Ambiental	Potencial Humano e Coesão Social	Cultura e Património	Coesão territorial e Desenvolvimento Equilibrado
Completamento da rede de infra-estruturas portuárias e de apoio às actividades associadas ao mar (económicas, científicas, ...)		Média	Fraca	-	-	
Melhoria das acessibilidades internas (ligações às vias estruturantes)- objectivos de reordenamento dos sistemas e de fluidez dos circuitos turísticos		Média	Fraca	-	-	
Consolidação dos investimentos e práticas de gestão orientadas para melhorar os padrões de qualidade ambiental		Média		-	-	-
Adequação da rede de equipamentos de suporte ao ensino tecnológico e profissionalizante			-		-	Média
Correcção dos défices de qualificação da mão-de-obra empregada, no âmbito da estratégia de aprendizagem ao longo da vida		Média	-		-	-
Combate à marginalização social e económica de segmentos da população activa, jovens à procura de 1º emprego em situação de desfavorecimento face ao mercado de trabalho, bem como das crianças e grupos de risco		Média	-		-	Média
Difusão do uso das TIC pelos segmentos das famílias, das organizações públicas e das empresas			Média		Média	Média
Produção de conhecimento em domínios de identidade e excelência regional (novos conteúdos, produtos e serviços)		Média	Média			Fraca
Estruturação do embrião de um Sistema Regional de Inovação, que enquadre a I&DT e os desenvolvimentos da Sociedade da Informação			Média		Média	Média
Renovação e qualificação do tecido empresarial			-		-	Média
Inovação nos projectos de investimento de base empresarial			-		-	Média
Renovação das vantagens competitivas do produto turístico, com base na recomposição dos elementos de atractividade e qualificação dos recursos			Média	Média		Média
Consolidação da rede dos serviços de saúde e de acção social, na óptica do reforço dos níveis de cobertura/qualidade de vida e da inclusão social		Média	-	Média	-	

Legenda: Relação Forte



Relação Média



Relação Fraca



Uma síntese da leitura integrada desta Matriz permite evidenciar como principais *vectores de pertinência e de racionalidade*.

- ☑ Forte contributividade potencial das prioridades estratégicas “Potencial Humano e Coesão Social” e “Inovação, Empreendedorismo e Sociedade do Conhecimento” para as dimensões-problema/necessidades prioritárias detectadas nas análises SWOT global e sectoriais. Neste contexto, salientam-se as necessidades prioritárias associadas às competências regionais: formação de base tecnológica e profissionalizante, difusão generalizada das TIC, estruturação de um futuro sistema regional de inovação e modernização do tecido empresarial e dos fluxos de investimento.

Esta articulação intensa tem implicações exigentes em matéria de modelo de governança, face à presença de múltiplos centros de decisão e distintas Intervenções Operacionais e à origem dos recursos de financiamento. Está em causa, nomeadamente, a possibilidade/necessidade de criar uma “competência regional” com capacidade para conceber e coordenar a gestão/execução do “core” de medidas do PDES, numa área crucial para a inovação e a capacidade competitiva da economia e da sociedade madeirense (cf. Relatório de Avaliação *ex-ante* do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial).

- ☑ Contributividade elevada da Prioridade estratégica “Coesão Territorial e Desenvolvimento Equilibrado”, com destaque para componentes: (i) de natureza material (p.e., rede de infra-estruturas portuárias e acessibilidades internas); e (ii) de natureza imaterial, estas situadas no patamar da melhoria qualitativa das redes e da prestação de serviços às famílias e às empresas. Importa desenvolver uma dupla perspectiva:
 - de cobertura territorial mais generalizada, com implicações no (re)ordenamento do território, factor de qualificação do desenvolvimento regional; e
 - de focalização na qualidade de vida contribuindo para a conciliação actividade profissional/vida familiar e para a manutenção de uma força de trabalho saudável, de acordo com as Orientações Estratégicas Comunitárias em matéria de recursos humanos.

- ☑ Contributividade predominantemente média da Prioridade estratégica “Desenvolvimento Sustentável – Dimensão Ambiental” para as necessidades prioritárias identificadas, a qual decorre da circunstância de a “abordagem ambiental” do PDES reflectir uma trajectória de evolução globalmente favorável deste domínio de intervenção que remete o quadro de objectivos/orientações/medidas, para um patamar de melhoria de sistemas, de ordenamento e gestão, de governança suportada em instrumentos de planeamento (ambiente, água, energia, ...), na

integração legislativa de directivas comunitárias e de investigação e no aprofundamento de boas práticas.

- Contributividade restrita da Prioridade estratégica “Cultura e Património”, todavia, orientada na direcção de necessidades prioritárias cruciais como sejam a renovação das vantagens competitivas do produto turístico madeirense e os contributos para a produção de conhecimento regional. O aprofundamento deste padrão de contributividade permitirá proporcionar consistência a uma Prioridade estratégica inovadora e com lastro regional, em termos de conteúdos e intervenções concretas potenciais (algumas já identificadas nas medidas do PDES).

Finalmente, importa relevar a necessidade de um maior aprofundamento do conceito e expressão “Sociedade do Conhecimento” que é estruturalmente de natureza imaterial e que não pode ser circunscrito nas referências às NTIC ou à Sociedade da Informação.

Os designios de desenvolvimento regional e o próprio enquadramento do próximo período de programação nos objectivos revistos da Estratégia de Lisboa (nomeadamente os referentes à economia baseada no conhecimento), aconselham a que o posicionamento da Região esteja para além da mera utilização dos instrumentos da Sociedade da Informação e do Conhecimento que é viabilizada pelo consumo de conhecimento disponível nas redes de produção e partilha.

Trata-se de procurar um posicionamento activo através da produção de conhecimento próprio/regional nas redes em que participa (e em que vier a participar), com implicações no crescimento e no emprego, nomeadamente em algumas das áreas definidas pelo PDES como prioridades temáticas.

O conjunto de desafios e oportunidades formulado na SWOT do Potencial Humano e Coesão Social (apresentada no Projecto do Programa Operacional) deixa antever um campo de trabalho com elevada margem de progressão nesta óptica da construção da Sociedade do Conhecimento (fixação de recursos de I&D na Universidade e outros núcleos do futuro Sistema Regional de Inovação, atracção de investigadores e professores para a UMa, integração em redes internacionais de ponta, ...) e evidencia também a necessidade de articulação activa (gestão estratégica/governança) entre as Prioridades “Inovação/ Empreendedorismo/ Sociedade do Conhecimento” e “Potencial Humano e Coesão Social”.

Este último aspecto remete para a necessidade de a Versão Final dos Programas Operacionais Regionais afectarem recursos de financiamento na óptica das competências regionais para a construção da sociedade do conhecimento na Região, ou seja, numa óptica que interligue formação de capital humano e sociedade do conhecimento.

3.2. ANÁLISE DE COERÊNCIA INTERNA

3.2.1. Construção da árvore de objectivos

A metodologia de preparação do **Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social** revelou-se largamente tributária das prioridades e orientações do PDES o que se reflecte numa significativa amplitude de objectivos e domínios de intervenção que não facilita uma conveniente hierarquia de objectivos indispensável à consolidação da estrutura programática.

Na óptica da Avaliação *ex-ante*, importa que o Programa assuma um esforço de selectividade programática e de concentração de recursos nas principais prioridades específicas. Este exercício deve ter por base regional:

- os novos desafios para a Região resultantes da sua integração no Objectivo Competitividade e Emprego;
- as orientações estratégicas da vertente recursos humanos das Prioridades de Política de Coesão;
- as perspectivas de política do Governo Regional reflectidas no PDES 2007-2013; e, naturalmente,
- as perspectivas financeiras afectas à intervenção do FSE em períodos anteriores de programação.

No quadro da Estratégia e Prioridades de desenvolvimento que foram objecto de análise (avaliadas como relevantes e pertinentes) foi ensaiada uma sistematização de vectores/objectivos estratégicos que importaria nesta dimensão avaliativa da Coerência interna amadurecer ligando-a com a apresentação dos Eixos Prioritários, os quais focalizam as intervenções subjacentes às prioridades definidas e as enquadram na paleta de instrumentos de política pública disponíveis.

A leitura interpretativa das intervenções referenciadas na apresentação dos Eixos Prioritários do Programa permitiu identificar um conjunto mais consolidado de prioridades/objectivos específicos que são apresentados nos quadros seguintes.

Na construção dos quadros sistematizou-se, igualmente, um conjunto de objectivos e instrumentos de natureza operacional que são referidos ao longo da apresentação dos Eixos Prioritários do Programa.

Eixo Prioritário I – Educação e Formação

Objectivos específicos	Instrumentos operacionais
1. <i>Elevação dos níveis de qualificação escolar e profissional</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação e convergência entre os sistemas de ensino e formação profissional (melhorar a permeabilidade entre as vias ensino e as profissionalizantes). • Aprendizagem em regime de alternância, 13º profissionalizante, acções no âmbito do ensino profissional e tecnológico que atribuem equivalência escolar e currículos alternativos. • Investimento na aprendizagem do português e matemática, integração das TIC, proficiência em pelo menos duas línguas estrangeiras no final do 3º ciclo.
2. <i>Combate ao insucesso e à saída escolar precoce</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Percursos alternativos para jovens em risco de abandono e insucesso escolar.
3. <i>Intensificação de formação de activos empregados e desempregados</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento do nível de qualificação via reconhecimento efectivo e validação de aprendizagens não formais. • Acções de formação qualificante que permitam a reconversão e reinserção profissional de desempregados.
4. <i>Promoção da adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Acções de reconversão e aperfeiçoamento do desempenho profissional – intervenções de qualificação acrescida para as competências profissionais associadas às transformações emergentes. • Intervenções no âmbito da formação-consultoria.
5. <i>Desenvolvimento da formação avançada</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Acções de natureza científica e tecnológica, acções inovadoras, formação pós-universitária e apoio a estágios promovidos por instituições do ensino superior.
6. <i>Melhoria da qualidade da educação e formação</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Formação e avaliação de docentes. • Formação de formadores. • [Formação de funcionários e agentes públicos (modernização dos modelos administrativos e utilizações das TIC)].
7. <i>Estímulo ao desenvolvimento e à melhoria qualitativa das estruturas e serviços de apoio à educação e à formação.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento das capacidades de intervenção no âmbito da informação e orientação profissional. • Reforço e diversificação dos CRVCC. • Produção e desenvolvimento de recursos e materiais didácticos.

No **domínio da Educação Formação** a agregação de prioridades obedeceu, fundamentalmente, ao critério dos destinatários-alvo que compreende:

- (i) *os jovens ("Elevação dos níveis de qualificação escolar e profissional" e "Combate ao insucesso e à saída escolar precoce")*;
- (ii) *os adultos ("Intensificação de formação de activos empregados e desempregados" e "Promoção da adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas")*; e, ainda,
- (iii) a formação avançada, destinada a um público-alvo mais transversal.

Paralelamente, e no enquadramento das Orientações relativas à “Capacidade administrativa” e à “Eficácia da Governação”, fixaram-se objectivos referentes à qualidade do ciclo formativo e do funcionamento dos serviços públicos de educação, formação e emprego.

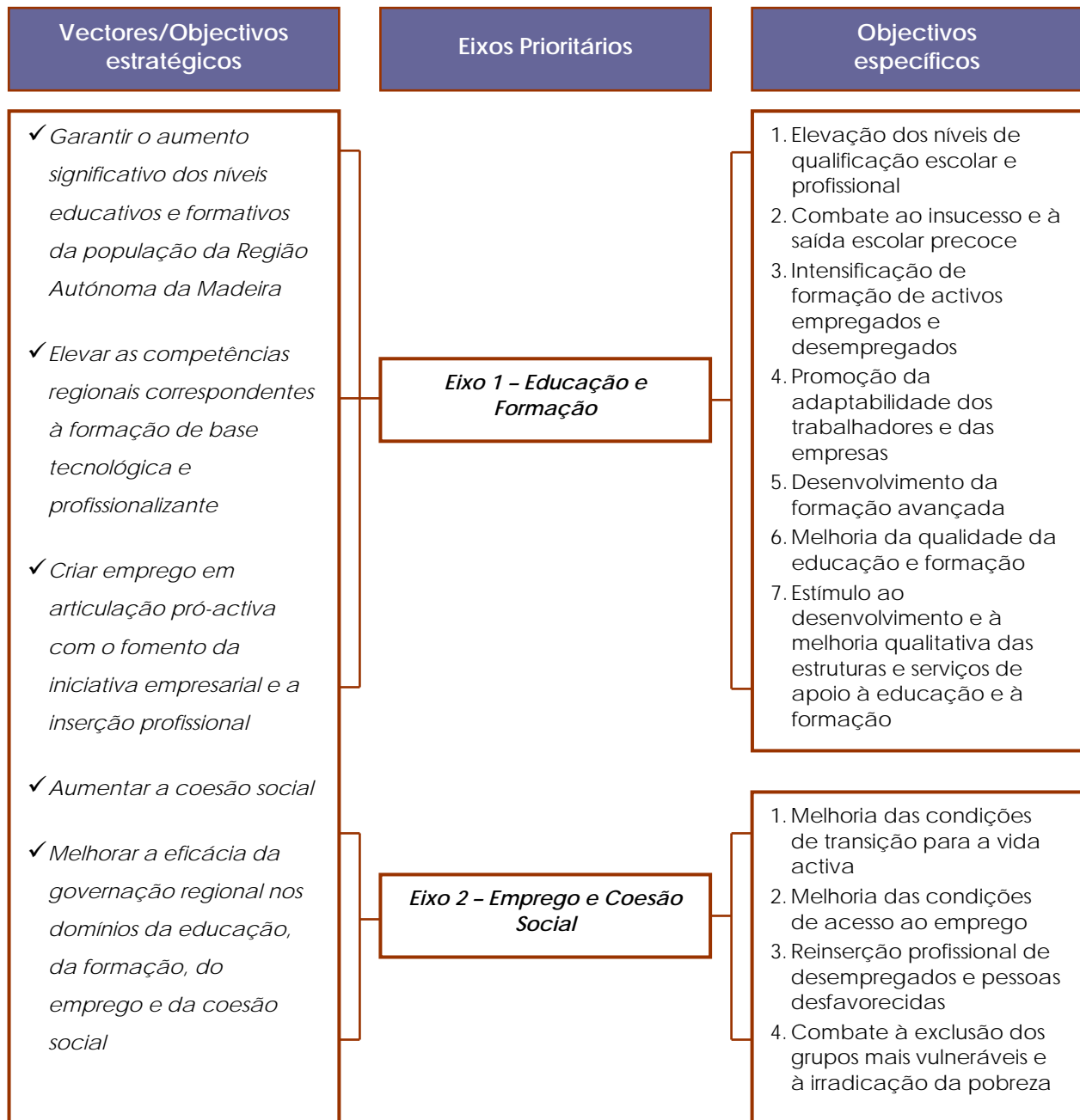
Eixo Prioritário II – Emprego e Coesão Social

Objectivos específicos	Instrumentos operacionais
1. <i>Melhoria das condições de transição para a vida activa</i>	<ul style="list-style-type: none"> Estágios profissionais. Desenvolvimento de Iniciativas Locais de Emprego. Inserção ou reinserção profissional de jovens ou de adultos desempregados incluindo os beneficiários de sistemas de protecção social.
2. <i>Melhoria das condições de acesso ao emprego</i>	<ul style="list-style-type: none"> Apoios à contratação e à criação do Próprio emprego. Criação de Unidades de Inserção na Vida Activa e de Clubes de Emprego.
3. <i>Reinserção profissional de desempregados e pessoas desfavorecidas</i>	<ul style="list-style-type: none"> Apoios à ocupação de desempregados e beneficiários do rendimento social de inserção. Apoio a iniciativas que visam o empreendedorismo (projectos de investimento geradores do próprio emprego e/ou empresa). Assistência na procura de emprego (Metodologias Guia e Orienta Jovem).
4. <i>Combate à exclusão dos grupos mais vulneráveis e irradicação da pobreza</i>	<ul style="list-style-type: none"> Criação e funcionamento de estruturas de apoio às famílias. Criação e funcionamento de estruturas de apoio ao desenvolvimento saudável de crianças e jovens (detecção e actuação precoce sobre comportamentos desviantes e abandono prematuro dos percursos educativos e formativos)

No domínio do Emprego e Coesão Social a agregação pretendeu:

- (i) fixar os objectivos que enquadram os apoios ao emprego quer na óptica da transição para o mercado de trabalho dos jovens (objectivo “*Melhoria das condições de transição para a vida activa*”), quer na óptica dos apoios clássicos à procura de emprego e ajudas à contratação (objectivo “*Melhoria das condições de acesso ao emprego*”); e
- (ii) desdobrar a intervenção em matéria de coesão social, segundo a óptica activa (objectivo “*Reinserção profissional de desempregados e pessoas desfavorecidas*”) e a óptica passiva (objectivo “*Combate à exclusão dos grupos mais vulneráveis e irradicação da pobreza*”).

Tendo presente, por um lado, a identificação anterior de objetivos/vertentes estratégicas do Programa e, por outro lado, o exercício constante deste ponto, construiu-se o Diagrama seguinte que sintetiza a proposta da Avaliação *ex-ante* relativa ao encadeamento lógico-matricial da programação.



Um último nível de apreciação da coerência interna, refere-se às tipologias de intervenção a contemplar nos Eixos Prioritários. A Proposta do Programa não integra essas tipologias pelo que se recomenda, com vista a assegurar níveis mais significativos de racionalidade e coerência interna, que sejam tomadas em conta posteriormente as apostas a seguir apresentadas:

- ✓ Aposta em tipologias de intervenção predominantemente orientadas para as prioridades de desenvolvimento/objectivos específicos formuladas na apresentação da Estratégia e dos Eixos Prioritários.
- ✓ Aposta na melhoria dos níveis de articulação e convergência já existentes entre os subsistemas de formação escolar e de formação profissional, prolongando actuações de política no sentido de aprofundar a permeabilidade entre modalidades formativas e, por essa via, contribuir para melhorar a eficácia das respostas, p.e., de recuperação do abandono e insucesso escolar e dos índices de frequência completa de ciclos de educação e formação.
- ✓ Aposta nas modalidades formativas profissionalizantes com componentes estruturais ligadas ao mercado de trabalho, pela via do reforço dos estágios integrados na fase de formação e pela ênfase na formação em alternância, com componente de formação no posto de trabalho.
- ✓ Aposta em tipologias de intervenção que estimulem a relação entre as formações tecnológicas e técnicas especializadas e o apoio à iniciativa empresarial/projectos de investimento e modernização. Esta aposta veicula o princípio de que a formação de activos em domínios tecnológicos, novos processos e produtos, etc., é geradora de uma oferta de profissionais de nível médio e superior que encerram uma vantagem estratégica competitiva para as empresas, aspecto reforçado com a previsão de apoios à formação avançada de recursos humanos.
- ✓ Aposta em proporcionar aos desempregados e grupos sociais desfavorecidos de competências escolares e profissionais (cursos educação/formação, processos de RVCC, qualificação ligada a apoios à inserção profissional, ...), criando condições para melhorar o acesso ao emprego e para atenuar situações de exclusão social.
- ✓ Aposta na continuidade dos apoios ao emprego quer nos aspectos financeiros (estágios, apoios à contratação, Iniciativas locais de emprego, ...), quer nas metodologias de apoio no acesso ao emprego, renovadas pelas iniciativas de desenvolvimento qualitativo dos serviços de emprego.

Estas tipologias de intervenção, enquanto instrumentos operacionais de concretização dos Eixos Prioritários, revelam uma coerência assinalável com o conjunto de temas/categorias de

despesa contempladas no Anexo IV do Regulamento Geral dos Fundos Estruturais e que reportam de forma directa aos domínios concretos de intervenção.

Numa perspectiva global, a arquitectura genérica/tipologias de intervenção contempla de forma integral esse padrão de despesas que enquadram os temas abrangidos nas prioridades constantes das Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego, assegurando condições para o cumprimento das regras de afectação financeira.

3.2.2. Avaliação da Coerência entre Objectivos e Recursos

A árvore de objectivos construída no ponto anterior para sustentar a arquitectura do Programa deve servir para apreciar a razoabilidade da proposta de afectação dos recursos de financiamento do Fundo Social Europeu, ou seja, ligando as verbas ao perfil de objectivos.

A análise efectuada no ponto anterior evidenciou a existência de níveis apreciáveis de racionalidade e coerência interna na concepção do Programa, designadamente na estrutura provisória de Eixos/Medidas/Linhas de Acção. Nessa coerência e racionalidade, foram destacadas, sobretudo (e em síntese), as seguintes apostas prioritárias:

- recuperação do abandono e insucesso escolar associada à melhoria dos índices de frequência completa de ciclos de educação e formação;
- reforço das modalidades formativas profissionalizantes com componentes estruturais ligadas ao mercado de trabalho;
- reforço das formações tecnológicas e técnicas especializadas geradoras de uma oferta de profissionais de nível médio e superior;
- reforço da formação de activos empregados;
- aumento das competências escolares e profissionais de desempregados e grupos sociais desfavorecidos;
- continuidade dos apoios ao emprego (ajudas financeiras e de orientação).

O Plano de Financiamento proposto está significativamente agregado tendo-se optado por uma apresentação por Eixos prioritários o que reconduz a aferição da adequação para um patamar muito global.

Nesse patamar a distribuição proposta reflecte um elevado centramento da intervenção da Valorização do Potencial Humano na qualificação escolar e profissional dos madeirenses criando condições para que as diversas modalidades formativas e os diferentes públicos-alvo encontrem respostas para as respectivas necessidades de acesso (aquisição e renovação) a competências. Em termos globais este esforço de financiamento na formação escolar e profissional representa 73,4% do financiamento total.

Plano de Financiamento do Programa

Un.: Euros

Eixos Prioritários	Financiamento Público Comunitário		Financia- mento Público Nacional	Financia- mento Privado Nacional	Financiamento Total	
	Montante	%			Montante	%
Eixo Prioritário I - <i>Educação e Formação</i>	91 700 000	73,36	22 925 000	4 000 000	118 625 000	73,66
Eixo Prioritário II - <i>Emprego e Coesão Social</i>	30 600 000	24,48	7 650 000	1 000 000	39 250 000	24,37
Eixo Prioritário III - <i>Assistência Técnica</i>	2 700 000	2,16	476 471	-	3 176 471	1,97
Total	125 000 000	100,00	31 051 471	5 000 000	161 051 471	100,00

Fonte: Proposta de Programa *Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social*, Fevereiro de 2007.

O peso relativo do emprego e da coesão social apresenta-se, em termos globais, adequado justificando, todavia, dois comentários que se nos afiguram relevantes na óptica da gestão operacional futura das medidas da política de emprego e, mais globalmente, das políticas sociais:

- ✓ As matérias específicas contempladas no Plano Regional de Emprego que reportam às Orientações dirigidas à transformação estrutural do mercado de emprego e do sistema laboral não são abordadas no Programa (cf. Análise da Coerência Externa no ponto 3.3.) e, naturalmente, não vão absorver recursos de financiamento. Todavia, importa ter presente que as políticas regionais, em termos regulamentares e de Orçamento Regional, devem contemplar as intervenções previstas no PRE 2005-2008.
- ✓ As intervenções em matéria de coesão social, que reflectem uma perspectiva de apoio individualizado aos públicos-alvo beneficiários directos (mesmo que intermediado pelo tecido associativo de entidades beneficiários), devem ser encaradas como complemento de intervenções mais vastas quer no Eixo dos apoios à formação, quer em intervenções exteriores ao Programa (p.e., no âmbito do Eixo Prioritário Coesão Territorial, do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial).

Nesta análise da adequação dos recursos aos objectivos convém, igualmente, estabelecer linhas breves de comparação com o actual período de programação, sobretudo, através do contraponto com os recursos de financiamento/dinâmicas de realização da Medida Competências Humanas e Equidade Social.

Estrutura e dimensão financeira das intervenções de Valorização dos Recursos Humanos

Un.: 10³ Euros

	Programação 2000-2006 ^(a)		Plano de financiamento 2007-2013 ^(b)	
	Despesa Pública	FSE	Despesa Pública	FSE
Medida 1.5. Competências Humanas e Equidade Social	127.736,29	108.575,44		
Assistência Técnica	2.053,63	1.745,56		
Total	129.789,92	110.321,00		
Eixo Prioritário I – Educação e Formação			118.625,00	91.700,00
Eixo Prioritário II – Emprego e Coesão Social			39.250,00	30.600,00
Eixo Prioritário III – Assistência Técnica			3.176,47	2.700,00
Total			161.051,47	125.000,00

(a) Valores aprovados na 11ª reunião da Comissão de Acompanhamento do POPRAM III, Julho de 2006.

(b) PO Valorização do Potencial Humano e Coesão Social.

Fonte: Proposta de *Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social*, Fevereiro de 2007.

Em termos globais regista-se um ligeiro crescimento dos montantes de financiamento público, comunitário (+ 13,3%) e total (+ 24,1%), uma disparidade que reflecte as necessidades de reforço da contrapartida nacional resultantes dos ajustamentos ocorridos na taxa de co-financiamento.

A estrutura de Acções da actual Medida Competências Humanas e Coesão social contempla a seguinte tipologia de intervenções:

- ✓ *Elevação dos níveis de qualificação* (Jovens – Acções 1.5.1; 1.5.2 e 1.5.4; e Activos – Acções 1.5.3; 1.5.6 e 1.5.8)
- ✓ *Promoção da empregabilidade* (Jovens – Acção 1.5.9; Adultos – Acções 1.5.10; e Global – Acção 1.5.12)
- ✓ *Integração socio-económica* (Acções 1.5.5 e 1.5.11)

Os Eixos Prioritários do PO Valorização do Potencial Humano e Coesão Social apresentam uma assinalável continuidade com esta tipologia de intervenções: a qualificação corresponde ao Eixo da Educação e Formação e a agregação da empregabilidade e da integração correspondem *lato sensu* ao Eixo Emprego e Coesão Social.

A programação financeira foi realizada ao nível da Medida sem desagregação pelas doze Acções pelo que utilizámos a informação de execução financeira para dispor de uma aproximação ao peso relativo das grandes tipologias de intervenção da Medida.

O quadro seguinte sistematiza a informação relativa às dinâmicas de execução acumulada a 30/06/2006, permitindo constatar uma relação de um para cinco na afectação de verbas entre a educação/formação e o emprego/coesão social. Na proposta para o **Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social** esta relação é sensivelmente de um para quatro, ajustamento aceitável face às necessidades prospectivas de apoio fruto das

tendências de evolução do desemprego e dos compromissos constantes do Plano Regional de Emprego.

Despesa executada até 30-06-2006 pela Medida Formação de Competências e Equidade Social do POPRAM III, segundo a tipologia de intervenções

Tipologia	FSE		Despesa Pública		Total	
	Montante (€)	%	Montante (€)	%	Montante (€)	%
Elevação dos níveis de qualificação ¹	71.899.537,53	78,6	84.587.691,03	78,6	87.978.412,74	79,3
Promoção da empregabilidade ²	13.428.105,39	14,7	15.797.771,10	14,7	15.797.771,10	14,2
Integração socio-económica ³	6.125.942,75	6,7	7.206.991,51	6,7	7.227.705,43	6,5
Total	91.453.585,67	100,0	107.592.453,64	100,0	111.003.889,27	100,0

(¹) Acções 1.5.1, 1.5.2, 1.5.3, 1.5.4, 1.5.6 e 1.5.8; (²) Acções 1.5.9, 1.5.10 e 1.5.12; (³) Acções 1.5.5 e 1.5.11.
 Fonte: *Comissão de Acompanhamento do POPRAM III*, Julho de 2006.

Com efeito, num horizonte de médio prazo alargado (sete anos de vigência do novo Programa), a evolução do desemprego registado constitui, naturalmente, uma variável onde a incerteza é mais acentuada. Dado que a Madeira tem registado baixas taxas de desemprego, uma evolução, p.e., para patamares próximos da média nacional representará uma pressão relevante sobre os apoios do Programa em matéria de emprego (apoio à criação do próprio emprego, ILE's, ajudas à reinserção profissional e socio-económica, etc.).

Em termos globais do Plano de Financiamento, o aumento relativo enunciado face ao actual período de programação permite, em abstracto, enquadrar as dinâmicas da procura registadas no passado recente e que estão na origem de taxas da despesa pública e do FSE de 120%, segundo o Ponto de situação da Execução Financeira a 30/06/2006.

Importa, todavia, não menosprezar as várias análises disponíveis (Estudos de Avaliação, Estudos Prospectivos e Inquéritos às Necessidades de Formação) as quais evidenciam a urgência de operar um salto de escala em direcção a domínios de formação mais dinamicamente ajustados às necessidades de renovação dos factores de competitividade:

- qualificação de activos empregados;
- formação técnica sectorial especializada;
- formação avançada de recursos humanos;
- formação de reconversão de activos desempregados;
- reconhecimento, validação e certificação de competências.

Trata-se de domínios em que a experiência existente na Região se afigura bastante limitada tanto nas unidades formativas da rede pública, como nas entidades acreditadas dos sectores associativo e privado. Mas trata-se, também, de domínios em que o investimento formativo necessário (instalações, equipamentos, recursos e materiais didácticos, encargos com

formadores, etc.) pressupõe recursos de financiamento mais elevados. Tal significa que, à partida e ponderando necessidades e capacidades existentes (e mobilizáveis), a dotação financeira prevista se apresenta como uma base de trabalho satisfatória mas pressupõe que as decisões micro de financiamento estimulem a (re)orientação das dinâmicas de formação.

Essa (re)orientação, segundo princípios de eficácia e eficiência, pressupõe um trabalho rigoroso de formulação selectiva de condições de acesso e de critérios de selecção estabelecendo orientações claras para as entidades beneficiárias qualificarem a sua procura de apoios.

Neste particular, a realização próxima de um *Estudo Prospectivo dos Perfis Profissionais para o Reforço da Competitividade e Produtividade da Economia Regional (2007-2013)*, deverá fornecer importantes elementos de fundamentação técnica para (re)orientar as ofertas formativas das entidades acreditadas mas também para (re)ajustar as trajectórias de qualificação inicial e contínua dos jovens e activos empregados e desempregados.

A apreciação da proposta de anualização da programação financeira evidencia uma acentuada concentração dos fluxos de financiamento nos dois primeiros anos de vigência do Programa: os anos de 2007 e 2008 deverão absorver quase metade da dotação orçamental global (48,38%).

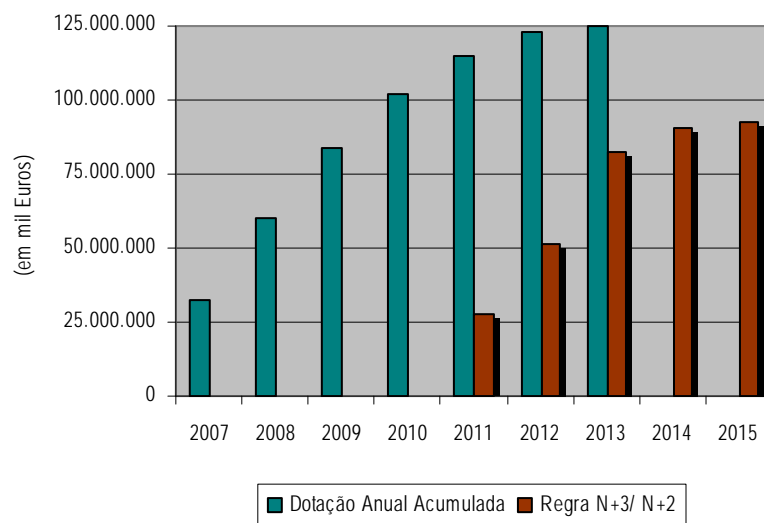
**Plano de Financiamento do Programa - Compromissos
do Fundo Social Europeu, por ano**

Anos	Montante (Euros)	%
2007	32.510.489	26,01
2008	27.961.133	22,37
2009	23.216.798	18,57
2010	18.271.505	14,62
2011	13.119.114	10,50
2012	7.753.317	6,20
2013	2.167.644	1,73
Total 2007-2013	125.000.000	100,00

Fonte: Proposta de *Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social*, Fevereiro de 2007.

O Gráfico seguinte, que espelha a dotação financeira anual acumulada face ao cumprimento da regra N+3/N+2, permite constatar que, não obstante a concentração referida em 2007 e 2008, a mesma poderá deslizar e ser executada até 2011 reconfigurando, pelas previsões de pedidos de pagamento à Comissão Europeia, as necessidades a suportar pelo Orçamento Regional.

Perspectiva acumulada do Plano Anual de Financiamento do Programa,
face ao cumprimento da Regra n+3/n+2.



Fonte: Proposta de *Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social*, Fevereiro de 2007.

Na perspectiva da Avaliação *ex-ante* esta repartição anual deveria, todavia, ser corrigida na medida em que não só se estabelece (com esta concentração) uma fortíssima pressão sobre as estruturas de gestão do Programa, como (e esse é o aspecto crucial) se corre o risco de, ao pressionar as entidades beneficiárias no sentido de absorção da maior parte dos recursos nos anos iniciais, não ser viável estimular (e garantir) o desenvolvimento de ofertas formativas amadurecidas à luz de novas orientações estratégicas sugeridas quer pelo PDES, quer pelo Projecto do Programa e fundamentadas nesta Avaliação *ex-ante*,

A possibilidade de estimular, com recurso a requisitos mais exigentes (reflectidos nas condições de acesso e nos critérios de selecção), a procura qualificada de novas competências e o desenvolvimento de ofertas formativas dinamicamente ajustadas (p.e., à formação de reconversão, à formação técnica sectorial especializada e à educação/formação de activos empregados e desempregados, geradoras de empregabilidade), pressupõe um investimento estruturalmente distinto por parte quer das entidades beneficiárias, quer das entidades formadoras acreditadas que não se compadece com o perfil de programação financeira proposto neste Projecto do Programa.

Também no tocante aos domínios de intervenção do Eixo Prioritário Emprego e Coesão Social, sobretudo no que concerne às ajudas do emprego, o padrão de incidência de procura das mesmas aconselha a uma redistribuição ao longo do período de vigência do Programa.

Finalmente, no que se refere à Assistência Técnica houve um ligeiro reforço dos montantes previstos nas primeiras estimativas transferindo verbas do Eixo Prioritário I. Tal poderá contribuir

para assegurar mais positivamente a estruturação de uma função acompanhamento (cf. recomendação relativa a esta estruturação que tem, naturalmente, implicações na referida dotação de recursos no ponto 4 deste Relatório).

A fundamentação para esta recomendação é basicamente a seguinte: a melhoria de eficácia e eficiência na gestão dos recursos de financiamento pressupõe não apenas o preenchimento dos circuitos administrativos e financeiros, em termos de requisitos formais (recepção, análise, selecção de candidaturas, verificação financeira e tecnico-pedagógica, análise de dossiers de saldo, ...), mas também um trabalho de gestão estratégica e operacional das modalidades de intervenção dos Eixos Prioritários do Programa.

Esta componente exige uma organização de recursos diferente, em termos de efectivos e de competências, com condições para desenvolver procedimentos regulares de monitorização e acompanhamento em apoio à gestão e às entidades executoras dos pedidos de co-financiamento, dentro daquelas preocupações/objectivos de eficácia e de eficiência indispensáveis à melhoria dos resultados e impactes.

Estes aspectos serão aprofundados no Capítulo do Relatório Final dedicado à análise do sistema de gestão e implementação do Programa.

3.2.3. Objectivos e Quadro-síntese de Indicadores

O actual período de programação rege-se por um conjunto de procedimentos que, no essencial, se encontram vertidos no Regulamento Geral dos Fundos REG(CE) 1083/2006, nas Orientações Comunitárias e no Documento de Trabalho *Indicators for Monitoring and Evaluation: a practical guide*.

Da interpretação destes documentos, resulta que a proposta de indicadores a figurar no Programa deveria preencher os seguintes requisitos/finalidades:

- ✓ *centrar-se nas dimensões de impacte e de resultado*, o que significa que os indicadores de realização (associados na programação anterior às Medidas) não devem constar da bateria de indicadores a adoptar;
- ✓ *concentrar-se num número limitado de indicadores* observando o princípio da proporcionalidade (entre 10 a 15 indicadores, por Programa);
- ✓ reflectir uma relação objectiva com o espaço de eficácia dos objectivos operacionais dos Eixos Prioritários;
- ✓ possibilitar a avaliação dos progressos alcançados em relação à situação de partida.

O Programa objecto desta Avaliação *ex-ante* apresenta um conjunto de Indicadores de Resultado e de Realização: (i) quatro indicadores para o Eixo Prioritário Educação e Formação

(um dos quais desagregado, segundo o género); e (ii) três indicadores para o Eixo Prioritário Emprego e Coesão Social (dois dos quais, igualmente desagregados, segundo o género).

Indicadores de Realização e de Resultado do Eixo Prioritário Educação e Formação

Indicador	Situação de Partida		Meta 2010	Meta 2013
	Data	Valor		
Taxa Real de Escolarização do Ensino Secundário	2003/04	55,4%	63,9%	68,2%
Taxa de Participação da População Activa Empregada em Acções de Formação Profissional	2004	32%	35,5%	37,1%
H	2004	20%	21,5%	22,5%
M	2004	46%	49,5%	51,8%
Percentagem de Empresas Envolvidas em Acções de Formação - Consultoria	2004	2%	2,4%	3,0%
Grau de Qualificação da População Activa em % do Total de Trabalhadores por Conta de Outrem	2004	59,9%	60,5%	61,3%

Fonte: Proposta de *Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social*, Fevereiro de 2007.

Trata-se de uma opção restritiva e, de alguma forma redutora, da diversidade de tipologias de intervenção contempladas os Eixos Prioritários. No entanto, a Avaliação *ex-ante* reconhece aspectos positivos no conjunto de indicadores propostos:

- ✓ os indicadores seleccionados para o Eixo Prioritário Educação e Formação reportam a dois vectores estratégicos de actuação face a dimensões-problema mais pesadas, em termos de défice de qualificação da população madeirense: abandono e insucesso escolar e baixas qualificações dos activos empregados;
- ✓ os indicadores seleccionados para o Eixo Prioritário Emprego e Coesão Social consagram duas vertentes de actuação prioritária das políticas de emprego: a empregabilidade dos jovens e dos activos, após beneficiarem de medidas co-financiadas pelo Programa;
- ✓ os indicadores seleccionados têm na generalidade dos casos, um suporte de informação estatística (no dispositivo de informação do Programa e nas estatísticas regionais da educação e emprego), que poderá facilitar uma monitorização satisfatória dos mesmos.

Indicadores de Realização e de Resultado do Eixo Prioritário Emprego e Coesão Social

Indicador	Situação de Partida		Meta 2010	Meta 2013
	Data	Valor		
Percentagem de Beneficiários de Estágios Profissionais Empregados após a Conclusão do Estágio	2004	65%	70%	70%
H	2004	64%	70%	70%
M	2004	50%	70%	70%
Número de Desempregados de Longa Duração que obtiveram Emprego após participação numa Medida Activa de Emprego	2004	74	600	900
H	2004	21	300	450
M	2004	53	300	450
Taxa de Emprego Global	2005	67%	68%	70%

Fonte: Proposta de *Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social*, Fevereiro de 2007.

Relativamente à quantificação das metas, trata-se de um exercício cuja concretização rigorosa deveria pressupor uma prévia afectação de recursos de financiamento às tipologias de intervenção integradas nos Eixos Prioritários, designadamente as que interferem directamente com os indicadores. Como essa afectação não se encontra estabelecida (a afectação via tema prioritário/*eamarking* não é suficiente nesta perspectiva), a apreciação da estimativa das metas é basicamente qualitativa, sendo de destacar:

- uma perspectiva razoável para a escolarização efectiva de nível secundário, alimentada também pela tendência de retenção na escola, face ao menor ritmo de oportunidades precoces de emprego;
- uma perspectiva pouco ambiciosa de aumento dos níveis de participação dos activos empregados na formação, embora se admita que o valor da situação de partida se encontre empolado;
- a estimativa para a participação das empresas afigura-se sub-avaliada; o esforço regional para a formação contínua de activos e sectorialmente especializada exige uma evolução mais rápida;
- o indicador relativo à melhoria dos níveis de qualificação indicia a “*décalage*” com que o esforço de formação se reflecte nos grandes agregados das qualificações;

Os indicadores do Eixo relativo ao Emprego e à Coesão Social traduzem, numa perspectiva moderada de evolução da capacidade empregadora da economia regional (3%, no volume de emprego global e 5%, na empregabilidade dos estagiários). Já no que se refere ao potencial de reingresso no mercado de trabalho dos desempregados de longa duração, as metas apresentam um optimismo assinalável cuja concretização sugere um investimento

acentuado na formação de reconversão de modo a potenciar o aproveitamento de oportunidades de emprego por parte de ex-DLD.

Não obstante, a análise efectuada às propostas de **indicadores de impacte** constantes do Programa, a Avaliação *ex-ante* entende formular uma proposta de indicadores de impacte que parte da árvore de objectivos construída no ponto 3.2.1. para suportar a arquitectura do Programa. Com efeito, considera-se que os vectores/objectivos estratégicos constituem o espaço de materialização dos impactes (ou seja, os efeitos das intervenções do Programa para além dos resultados imediatos) e constituem, em definitivo, o quadro de referência para avaliação do grau de sucesso das modalidades de intervenção do Programa.

Na formulação da proposta avança-se com um indicador por vector/objectivo estratégico, segundo um fio condutor que alia a proporcionalidade à selectividade. A opção para este princípio aplica-se tanto aos objectivos estratégicos do Programa (que enquadram os *indicadores de impacte*), como aos objectivos específicos reportados a cada um dos Eixos Prioritários (que enquadram os *indicadores de resultado*).

Tendo em vista limitar a diversidade de indicadores, garantir um grau satisfatório de alimentação de informação para cálculo dos mesmos, e assegurar um nível de comparabilidade nacional e europeu, optou-se, sempre que possível, por indicadores presentes, p.e., nas Estatísticas do EUROSTAT e nos indicadores associados às metas do PNE 2005-2008 e do PRE Madeira, para igual período.

A proposta carece, naturalmente, de validação tanto na identificação e composição de indicadores, como no tocante à dimensão das metas. Trata-se de matéria relativamente à qual o trabalho de construção dos “instrumentos de política pública” poderá fornecer indicações preciosas de ajustamento.

O ensaio de quantificação provisório teve presente os compromissos existentes em matéria de concretização dos vectores da Estratégia de Aprendizagem ao Longo da Vida e da resposta às Orientações constantes do PNE e do PRE Madeira, um documento que na resposta às várias Orientações Integradas para o Crescimento e Emprego identificou instrumentos e fixou metas regionais.

Na maior parte dos casos, optou-se por metas cautelosas no horizonte 2010, de modo a que as ajudas à educação/formação e emprego possam percorrer a sua trajectória de produção de resultados e de impactes. Paralelamente, admitiu-se que as metas estabelecidas pelo PNE para 2010 poderão constituir um referencial satisfatório para a Madeira, no horizonte do final da vigência do Programa, em 2013.

Admitindo a dificuldade regional de preencher de imediato os valores da situação de partida, algumas metas foram formuladas provisoriamente em termos de percentagem de evolução.

Esta eventual dificuldade considera-se superável na medida em que os valores estão disponíveis para o Continente.

Proposta de Indicadores de Impacte do PO Valorização do Potencial Humano e Coesão Social

Objectivos globais	Indicador de Impacte proposto	Situação de partida		Meta 2010	Meta 2013
		Data/Fonte	Valor		
Garantir o aumento significativo dos níveis educativos e formativos da população da Região Autónoma da Madeira	Proporção de pessoas de 22 anos com o ensino secundário (ISCED 3)	DRPE/SEE, 2003/04	?	60%	65%
Elevar as competências regionais correspondentes à formação de base tecnológica e profissionalizante	Percentagem de jovens diplomados em cursos técnicos e profissionais de nível secundário	DRPE/SEE, 2003/04	?	(+10%)	(+25%)
Criar emprego em articulação pró-activa com o fomento da iniciativa empresarial e a inserção profissional	Taxa de emprego global	Inquérito ao Emprego, 2005	67%	68%	70%
Aumentar a coesão social	Volume de activos abrangidos por cursos EFA e/ou acções RVCC	DRPE e DRFP/SEE, 2005	?	(20%)	(+50%)

O objectivo global "*Melhorar a eficácia da governação regional nos domínios da educação, da formação, do emprego e da coesão social*" não aparece referenciado na listagem de indicadores de impacte dada a sua natureza estruturalmente distinta. Com efeito, essa natureza remeteria para um indicador compósito, de quantificação problemática uma vez que teria de associar dados relativos à evolução da capacidade formativa, das competências dos professores e formadores e da própria modernização das instâncias operacionais dos serviços públicos de educação, formação e emprego, matérias pontualmente abrangidas pelos indicadores de resultados.

Relativamente aos indicadores seleccionados anotam-se breves comentários:

- Proporção de pessoas de 22 anos com o ensino secundário (ISCED 3).** Este indicador visa reflectir a relevância atribuída pelo Programa ao esforço de formação inicial dentro e fora do sistema de ensino e encara seriamente designios constantes do PNE e do PRE 2005-2008 que vão no sentido de reforçar drasticamente as taxas de conclusão do ensino secundário e de melhorar as qualificações escolares de nível secundário dos activos empregados. As metas seguem o pressuposto que a Região poderá atingir em 2013, a meta fixada no PNE para 2010.
- Percentagem de jovens diplomados em cursos técnicos e profissionais de nível secundário.** Trata-se de reter um indicador claramente orientado para a melhoria estrutural das qualificações médias do emprego regional, através do alargamento dos efectivos diplomados com cursos técnicos e profissionais de nível secundário até 2010,

um desígnio do PNE 2005-2008 e também do PNACE. As metas propostas são realistas face às dinâmicas da procura juvenil por este tipo de formações tecnológicas e profissionalizantes.

- ☑ **Taxa de emprego global.** Houve a preocupação de reter um indicador que enfatize a relação estruturante da criação de emprego ligando o esforço de promoção da empregabilidade (via ajudas ao emprego) às dinâmicas de iniciativa empresarial. O indicador mais sustentado é a taxa de emprego global que se admite possa crescer, uma conjuntura significativamente desfavorável e de contra ciclo.
- ☑ **Volume de activos abrangidos por cursos EFA e/ou acções RVCC.** As orientações dirigidas à melhoria das qualificações dos activos empregados encontram-se fortemente presentes no PNACE e no PNE, sendo igualmente acolhidas no PNE 2005-2008. Recorde-se que o PNE 2005-2008 refere explicitamente a obrigatoriedade da frequência de ensino ou formação profissional para todos os jovens até aos 18 anos (na esteira também do cumprimento da cláusula de formação do Código de Trabalho) e fixa o objectivo nacional de qualificar um milhão de activos até 2010 através de cursos de educação e formação e do reconhecimento, validação e certificação de competências. As metas reflectem uma situação de partida regional ainda incipiente.

Eixo Prioritário I – Educação e Formação

Objectivos específicos	Indicador de resultado proposto	Situação de partida		Meta 2010	Meta 2013
		Data/Fonte	Valor		
Elevação dos níveis de qualificação escolar e profissional	Taxa de transição/conclusão do 3º ciclo	DRFP/SEE, 2003/04	79,5%	82,5%	85,0%
Combate ao insucesso e à saída escolar precoce	Taxa de abandono escolar	INE/Censos, 2001	2,9%	2,2%	1,5%
Intensificação de formação de activos empregados e desempregados	Taxa de participação da população dos 25 aos 64 anos em acções de educação e formação	DRFP/SEE, 2006	?	7,5%	12,5%
Promoção da adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas	% de empresas envolvidas em acções de formação - -consultoria	DRFP/SEE, 2006	?	(+20%)	(+50%)
Desenvolvimento da formação avançada	Nº de jovens envolvidos em mestrados e doutoramentos em áreas científicas e tecnológicas	DRPE/SEE, 2006	?	(+25%)	(+50%)
Melhoria da qualidade da educação e formação	Nº de formadores abrangidos por acções de formação em áreas técnicas sectoriais especializadas	DRFP/SEE, 2006	?	(+25%)	(+50%)
Estímulo ao desenvolvimento e à melhoria qualitativa das estruturas e serviços de apoio à educação e à formação	Nº de unidades formativas reconvertidas e/ou criadas para formação em áreas de excelência	DRFP/SEE, 2006	?	(+20%)	(+30%)

Os indicadores de resultados propostos para o Eixo Prioritário I justificam os breves comentários seguintes:

☑ **Taxa de transição/conclusão do 3º ciclo.** A maior disponibilidade de informação tratada relativa ao aproveitamento escolar e o peso da educação no PDES motivaram a escolha deste indicador. No entanto, importaria consolidar na Região, Estatísticas da Formação Profissional com vista a dispor de indicadores de resultado que reflectam o importante investimento das políticas públicas nesse domínio de intervenção.

Na quantificação, optou-se por uma aproximação prudente a indicadores/metast alcançadas pelo Continente, com uma melhoria visível no horizonte 2013.

☑ **Taxa de abandono escolar.** Optou-se por um indicador censitário mais global e por uma quantificação que segue de perto as metas do PRE 2005-2008 para 2010, embora transferindo-as para 2013.

☑ **Taxa de participação da população dos 25 aos 64 anos em acções de educação e formação.** Este é um indicador constante dos referenciais da Estratégia de Aprendizagem ao Longo da Vida e presente no PNE 2005-2008 onde tem uma estimativa de meta ambiciosa para 2010 (12,5%). As metas propostas para a Região reflectem uma situação de partida de afastamento das empresas relativamente ao investimento na formação dos seus activos empregados.

☑ **% de empresas envolvidas em acções de formação-consultoria.** Trata-se de um indicador importante pela influência que pode gerar na modernização do tecido empresarial e na reorientação do enfoque das empresas em matéria de investimento na formação. As metas reflectem também a escassa tradição regional neste domínio de intervenção.

☑ **Nº de jovens envolvidos em mestrados e doutoramentos em áreas científicas e tecnológicas.** O indicador seleccionado pretende valorizar uma prioridade afirmada no PDES que associa o investimento na inovação, empreendedorismo e sociedade do conhecimento à fixação de competências humanas altamente qualificadas. As metas estão fixadas num registo ambicioso se se pensar que as áreas tecnológicas têm uma base de partida muito estreita nas escolhas de formação pós-graduada dos diplomados.

☑ **Nº de formadores abrangidos por acções de formação em áreas técnicas sectoriais especializadas.** A opção por um indicador ligado à formação profissional releva da necessidade reiterada em diversos estudos de melhorar de forma acentuada o esforço de formação de formadores em domínios técnicos especializados, como parte da transformação qualitativa do ciclo formativo. A quantificação percentual da meta visa

transmitir um sinal de reforço gradual, mas que tem presente o quadro de custos associados a este tipo de formação.

- Nº de unidades formativas reconvertidas e/ou criadas para formação em áreas de excelência.** Este domínio de melhoria qualitativa da capacidade formativa regional tem de convergir com várias actuações no seio dos sub-sistemas de formação escolar e profissional. A ideia consiste em estimular a *renovação de capacidades formativas* orientando-as para domínios de formação mais estratégicos para a Região. As metas reflectem a dimensão do esforço de sensibilização que é necessário estabelecer para atingir aquela finalidade.

Eixo Prioritário II – Emprego e Coesão Social

Objectivos específicos	Indicador de resultado proposto	Situação de partida		Meta 2010	Meta 2013
		Data/Fonte	Valor		
Melhoria das condições de transição para a vida activa	Percentagem de beneficiários de estágios profissionais empregados após a conclusão do estágio	IRE, 2006	?	(+20%)	(+50%)
Melhoria das condições de acesso ao emprego	Percentagem de indivíduos que tendo frequentado acções de informação e orientação profissional acederam a um emprego	IRE, 2006	?	(+15%)	(+30%)
Reinserção profissional de desempregados e pessoas desfavorecidas	Nº de DLD's que beneficiaram de apoios à inserção em actividade após 12 meses	IRE, 2006	?	(+15%)	(+30%)
Combate à exclusão dos grupos mais vulneráveis e à irradiação da pobreza	Nº de postos de trabalho criados pelas empresas de inserção apoiadas	IRE, 2006	?	(+20%)	(+30%)

Os indicadores seleccionados para o acompanhamento e avaliação de resultados ao nível do Eixo Prioritário II motivam os comentários de fundamentação seguintes:

- Percentagem de beneficiários de estágios profissionais empregados após a conclusão do estágio.** Os estágios continuam a constituir um instrumento de política activa de emprego em que convergem as apreciações positivas dos jovens e dos empregadores. Nesse sentido, justifica-se o prolongamento da aposta, segundo critérios que acentuam (na selecção), a renovação de competências associadas à modernização das organizações. As metas propostas seguem essa preocupação e também o padrão de afectação de recursos financeiros a este Eixo.

- Percentagem de indivíduos que tendo frequentado acções de informação e orientação profissional acederam a um emprego.** Trata-se de valorizar uma das dimensões do esforço do serviço público de emprego no apoio aos desempregados inscritos (Assistência e Orientação aos Jovens, Metodologia Orienta Jovem, Metodologia Guia, etc.). As metas propostas estão de acordo com as referências indicativas do PRE 2005-2008, nomeadamente na sua Orientação 19.
- Nº de DLD's que beneficiaram de apoios à inserção em actividade após 12 meses.** Trata-se de construir um indicador que traduza uma activação dos apoios aos desempregados de longa duração, com reflexos efectivos na sua reinserção profissional. As metas reflectem as dificuldades de reintegração no mercado de trabalho, função da idade e também das limitações que resultam das qualificações detidas predominantemente por este segmento de desempregados.
- Nº de postos de trabalho criados pelas empresas de inserção apoiadas.** Trata-se de reter um indicador associado a um instrumento do mercado social de emprego que ainda não explorou as suas virtualidades intrínsecas na Região, mas que se considera promissor para suportar estratégias e prioridades constantes do Plano Regional de Apoio à Inclusão. As metas traduzem uma visão realista da capacidade de iniciativa do tecido associativo regional, na actualidade.

Na óptica da monitorização estratégica do desempenho dos Eixos Prioritários do Programa, esta bateria de indicadores constitui um quadro de referência relevante que deverá ser suportado por mecanismos expeditos de recolha de informação, a especificar na fase inicial de lançamento, pela gestão do Programa.

3.3. ANÁLISE DE COERÊNCIA EXTERNA

A relevância estratégica que as intervenções em matéria de valorização dos recursos humanos detêm no quadro do Objectivo Competitividade Regional e Emprego, está na origem de uma densidade assinalável de níveis de complementaridade externa do **Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social**.

No âmbito desta Avaliação *ex-ante*, e para efeitos de apreciação das principais sinergias, foram seleccionadas as seguintes referências:

- (a) Orientações Estratégicas Comunitárias, designadamente as que abrangem as três áreas de prioridade dos recursos humanos;
- (b) Orientações estratégicas para as políticas públicas nacionais relevantes para os Eixos Prioritários do Programa (QREN, PNACE, Plano Tecnológico e Programa Novas Oportunidades).

Relativamente à coerência com as políticas públicas regionais os níveis de complementaridade com os instrumentos de intervenção enquadrados pelo Programa Operacional Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial foram, entretanto, abordados no ponto inicial deste Capítulo. Uma segunda linha de níveis de complementaridade da intervenção do Programa ocorre com as Orientações do Plano Regional de Emprego 2005-2008 e do Plano Regional de Apoio à Inclusão.

3.3.1. Coerência com as áreas de prioridade dos recursos humanos das Orientações Estratégicas Comunitárias

Esta análise de coerência externa encontra-se fortemente condicionada pela circunstância formal de o exercício de programação ser fortemente medeado pelo volante do financiamento do Fundo Social Europeu e, nessa perspectiva, procurar um enquadramento favorável (racional e coerente) de aproximação a Orientações que consubstanciam, nomeadamente em termos de domínios políticos, a intervenção deste Fundo e enquadram o desenho dos Programas Nacionais de Reforma.

As Orientações para o Emprego constantes das Orientações Estratégicas da Política de Coesão consagram três prioridades de acção que deverão enformar as políticas de desenvolvimento do capital humano dos Estados-membros:

- atrair e reter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social;
- melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e a flexibilidade dos mercados e trabalho;
- reforçar o investimento no capital humano, melhorando a educação e as competências;
- melhorar a eficiência da administração pública, bem como as infra-estruturas nos sectores da educação e da saúde.

A Matriz seguinte é construída para apreciar os níveis de intensidade de relação entre estas Orientações e os vectores/objectivos estratégicos do Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social.

Orientações para o Emprego	Atrair e reter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social	Melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e a flexibilidade dos mercados e trabalho	Reforçar o investimento no capital humano, melhorando a educação e as competências	Melhorar a eficiência da administração pública, bem como as infra-estruturas nos sectores da educação e da saúde
Objectivos Estratégicos do PO				
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 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	●●	×	●●	●●●

Legenda: × - Ausência de relação com significado; ●● - Relação de complementaridade média; ●●● - Relação de complementaridade forte.

Os níveis de intensidade são especialmente acentuados dentro da formulação global das Orientações, necessariamente mais genérica. No entanto, importa salientar que, na abordagem da programação existe um notório predomínio das intervenções no domínio da educação e da formação. Esta preponderância reflecte uma opção das políticas de desenvolvimento do potencial humano que, embora centrada na Orientação “Aumentar o investimento em capital humano melhorando a educação e as competências”, acaba por dirigir intervenções de qualificação de recursos também para as outras duas Orientações: os apoios ao emprego na óptica da qualidade e da produtividade do trabalho beneficiam de contributos da qualificação profissional e a melhoria da adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas recebe contributos das abordagens de aprendizagem ao longo da vida ainda que, na perspectiva das Orientações, esta Prioridade se deva materializar no terreno da flexisegurança e da regulação salarial.

Na leitura dos níveis de intensidade de relação patentes na matriz importa evidenciar os seguintes elementos implícitos, extraídos do Programa:

- a aposta na diversificação e consolidação de parcerias de integração para pessoas desfavorecidas ou em risco de exclusão (p.e., jovens em situação de abandono escolar precoce, desempregados de longa duração e pessoas portadoras de deficiência) visando a garantia de mercados de trabalho inclusivos;
- a programação das medidas facilitadoras do acesso ao emprego dos jovens e a transição do mundo escolar para o mundo trabalho (modalidades formativas profissionalizantes, orientação profissional, acesso a acções de formação pré-escolar, ...); medidas que relevam também de orientações constantes do Pacto Europeu para a Juventude;
- a intenção de mobilizar as empresas para o investimento nos seus recursos humanos, através de uma (re)organização laboral facilitadora de frequência de acções de formação no quadro dos dispositivos de aprendizagem ao longo da vida, especialmente por parte dos trabalhadores de baixas qualificações e de meia idade;
- o investimento na antecipação de competências orientadas para o reforço da competitividade e da produtividade da economia regional (prevista a realização de um Estudo Prospectivo de Perfis Profissionais);
- a aposta na melhoria da eficácia e eficiência dos serviços de emprego na prestação de serviços aos candidatos a emprego, aos desempregados e às pessoas desfavorecidas.

A repartição indicativa do Plano de Financiamento do Programa (componente financiamento comunitário) por categoria de despesa, é coerente em grande medida com as apostas assinaladas apresentando-se estruturalmente contributiva para as principais categorias de despesa relevantes para efeitos de *emarking*.

Com efeito, os temas prioritários em termos de afectação de recursos FSE referem-se às tipologias de intervenção que remetem para: (i) o aumento da participação no ensino e na formação ao longo da vida (53,1%), complementadas por intervenções dirigidas à qualidade do ciclo formativo e incluindo a formação de formadores ($\approx 8,2\%$); e (ii) a promoção do emprego via medida activas e preventivas no domínio do mercado de trabalho (16,2%) c complementadas por apoios ao emprego independente e à criação de empresas (3%).

Código	Tema prioritário	Relevante p/Earmarking	Montante	
			(Euros)	(%)
Aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores, das empresas e dos empresários				
62	Desenvolvimento de sistemas e estratégias de aprendizagem ao longo da vida nas empresas; formação e serviços destinados a melhorar a adaptabilidade à mudança; promoção do empreendedorismo e da inovação	Convergência e Competitividade	6.300.000	5,04
63	Concepção e difusão de formas inovadoras e mais produtivas de organização do trabalho	Convergência e Competitividade	2.100.000	1,68
64	Desenvolvimento de serviços específicos para o emprego, formação e apoio em conexão com a reestruturação de sectores e empresas, e desenvolvimento de sistemas de antecipação de mudanças económicas e requisitos futuros em termos de empregos e competências	Convergência e Competitividade	2.300.000	1,84
Melhorar o acesso ao emprego e a sustentabilidade				
65	Modernização e reforço das instituições do mercado de trabalho	Convergência e Competitividade	400.000	0,32
66	Implementação de medidas activas e preventivas no domínio do mercado de trabalho	Convergência e Competitividade	20.200.000	16,16
67	Medidas de incentivo ao envelhecimento em actividade e ao prolongamento da vida activa	Convergência e Competitividade	200.000	0,16
68	Apoio ao emprego independente e à criação de empresas	Convergência e Competitividade	3.700.000	2,96
69	Medidas para melhorar o acesso ao emprego e aumentar a participação sustentável e a progressão das mulheres no emprego, reduzir no mercado laboral a segregação baseada no sexo e conciliar a vida profissional e a vida privada, facilitando o acesso aos serviços de acolhimento de crianças e de cuidados às pessoas dependentes	Convergência e Competitividade	1.200.000	0,96
70	Acções específicas para aumentar a participação dos migrantes no emprego e assim reforçar a sua inserção social	Convergência e Competitividade	100.000	0,08
Melhorar a inclusão social dos mais desfavorecidos				
71	Vias destinadas à integração e readmissão no emprego para os desfavorecidos; luta contra a discriminação no acesso e na progressão no mercado de trabalho, e promoção da aceitação da diversidade no local de trabalho	Convergência e Competitividade	5.000.000	4,0
72	Concepção, introdução e implementação de reformas nos sistemas de ensino e formação por forma a desenvolver a empregabilidade, melhorar a pertinência para o mercado de trabalho do ensino e formação inicial e profissional e actualizar as qualificações dos formadores, tendo em vista a inovação e uma economia baseada no conhecimento	Convergência e Competitividade	10.200.000	8,16
73	Medidas para aumentar a participação no ensino e formação ao longo da vida, em especial através de acções destinadas a reduzir o abandono escolar prematuro e a segregação curricular baseada no sexo, e a aumentar o acesso ao ensino e à formação inicial, profissional e superior, bem como a qualidade dos mesmos	Convergência e Competitividade	66.400.000	53,12
74	Desenvolvimento do potencial humano no domínio da investigação e da inovação, nomeadamente através de estudos de pós-graduação e da formação de investigadores, bem como de actividades em rede entre universidades, centros de investigação e empresas	Convergência e Competitividade	4.000.000	3,20
Mobilização para a reforma nos domínios do emprego e inclusão				
80	Promoção de parcerias, pactos e iniciativas através de redes dos stakeholders relevantes	Não relevante	100.000	0,08
Reforço da capacidade institucional aos níveis nacional, regional e local				
81	Mecanismos para melhorar a concepção, monitorização e avaliação de boas políticas e programas aos níveis nacional, regional e local, reforço das capacidades de execução de políticas e programas	Não relevante	100.000	0,08
Assistência técnica				
85	Preparação, implementação, monitorização e controlo	Não relevante	2.200.000	1,76
86	Avaliação e estudos, informação e comunicação	Não relevante	500.000	0,40
TOTAL			125.000.000	100,00

Fonte: Fonte: Proposta de Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social, Fevereiro de 2007.

3.3.2. Coerência com orientações estratégicas das políticas públicas nacionais

A. Prioridades Estratégicas do QREN

As orientações políticas de suporte ao planeamento e à programação da intervenção estrutural comunitária em Portugal no período 2007-2013 evoluem sobre o Designio estratégico global do QREN 2007-2013

"Qualificar os Portugueses, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como promover níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sócio-cultural e de qualificação territorial num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, aumentar a eficiência e qualidade das instituições públicas, através da superação dos principais constrangimentos que se revestem de dimensão e características estruturais, e criar as condições propícias ao crescimento e ao emprego."

Estamos em presença de uma formulação que compreende um conjunto de vertentes-objectivo significativamente presentes na formulação dos vectores/objectivos estratégicos do Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social sendo de salientar de forma mais expressiva:

- ✓ A qualificação dos portugueses que surge ligada a aspectos centrais de prioridades estratégicas do PDES Madeira 2007-2013 (conhecimento, ciência, tecnologia e inovação), no quadro de um desafio de grande amplitude que remete para o paradigma da economia baseada na inovação e no conhecimento, na senda dos objectivos da Estratégia de Lisboa.
- ✓ A criação de condições propícias (ao crescimento e) ao emprego, valorizando na formulação global do Designio: a construção de um triângulo virtuoso entre a produção de competências, o crescimento económico e a criação de mais e melhor emprego.

A matriz seguinte caracteriza a intensidade de relação entre as Prioridades estratégicas nacionais (QREN) e os vectores/objectivos estratégicos do Programa Operacional.

Intensidade de articulação entre o PO Valorização do Potencial Humano e Coesão Social e QREN

Objectivos Estratégicos QREN Objectivos Estratégicos do PO	Promover a qualificação dos portugueses	Promover o crescimento sustentado	Garantir a coesão social	Assegurar a qualificação do território e das cidades	Aumentar a eficiência da governação
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 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	●●	×	●●	×	●●●

Legenda: × - Ausência de relação com significado; ●● - Relação de complementaridade média; ●●● - Relação de complementaridade forte.

Os níveis de intensidade das sinergias/complementaridades mais relevantes assinalados na matriz reportam, naturalmente as Prioridades estratégicas “Promover a qualificação dos portugueses” e “Garantir a coesão social”, designadamente porque constituem o nexo de racionalidade estratégica que fundamenta os Eixos Prioritários pelo Programa.

No entanto, importa ainda salientar a relevância da “qualificação do território e das cidades” para a criação de emprego, o contributo indirecto para uma envolvente saudável das actividades laborais e para a equidade e a coesão social.

Paralelamente, assinala-se as prioridades estabelecidas no Programa em matéria de formação dos agentes da Administração Regional e de desenvolvimento das estruturas e serviços de apoio à educação, à formação e ao emprego que contribuem fortemente para aumentar a “Eficiência da governação”.

B. Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE)

A implementação do PNACE 2005-2008, em Portugal pretende atingir quatro objectivos estratégicos que constituem uma agenda para a modernização tendo em vista concretizar a ambição de «Colocar Portugal de novo no centro do processo de desenvolvimento à escala da União Europeia e à escala global, promovendo o crescimento e o emprego através da melhoria da qualificação das pessoas, das empresas, das instituições, dos territórios, do

desenvolvimento científico e do reforço da atractividade, da coesão social e da qualidade ambiental.».

Intensidade de articulação entre o PO Valorização do Potencial Humano e Coesão Social e o Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE)

Objectivos Estratégicos PNACE	Reforçar a credibilidade	Apostar na confiança	Assumir os desafios da competitividade	Reforçar a coesão social, territorial e ambiental
Objectivos Estratégicos do PO				
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 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	×	×	×	×

Legenda: × - Ausência de relação com significado; ● - Relação de complementaridade média; ●●● - Relação de complementaridade forte.

Na perspectiva das complementaridades externas do Programa com o PNACE importa destacar, sobretudo, a intensidade de relação com o objectivo estratégico Reforçar a coesão social, territorial e ambiental o qual enquadra, na óptica do PNACE, a promoção do emprego, o combater ao desemprego e o reforço da educação e qualificação da população portuguesa numa óptica de aprendizagem ao longo da vida. Ou seja, uma paleta densa de objectivos que integram significativamente os vectores/objectivos estratégicos que a Avaliação *ex-ante* propõe para o Programa, como integra também os objectivos específicos delineados para os Eixos Prioritários do Programa.

Aquela paleta densa de objectivos é abordada, em termos de políticas transversais, na política de Qualificação, Emprego e Coesão Social.

C. Plano Tecnológico (PT)

O Plano Tecnológico constitui uma peça-chave da resposta portuguesa ao desafio da Estratégia de Lisboa e procura organizar um conjunto consistente de medidas de política com o objectivo de aumentar a capacidade de inovação da economia. O conjunto articulado de políticas transversais orientado para a construção de uma economia dinâmica capaz de se afirmar na moderna sociedade do conhecimento, encontra assinalável ressonância na

formulação das Prioridades estratégicas do PDES Madeira 2007-2013 relativa à Inovação, Empreendedorismo e Sociedade do Conhecimento e ao Potencial Humano e Coesão Social.

Intensidade de articulação entre o PO Valorização do Potencial Humano e Coesão Social e o Plano Tecnológico (PT)

Objectivos Estratégicos PNAE Objectivos Estratégicos do PO	Imprimir um novo impulso à inovação	Vencer o atraso científico e tecnológico	Qualificar os portugueses no espaço europeu	Mobilizar Portugal para a sociedade da informação e do conhecimento
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 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	●●	●●	●●	●●

Legenda: × - Ausência de relação com significado; ●● - Relação de complementaridade média; ●●● - Relação de complementaridade forte.

Na especificidade dos domínios de intervenção do **Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social** a matriz evidencia uma forte relação de contributividade para o Eixo do Plano Tecnológico relativo à Qualificação, no âmbito do qual este Documento referencia prioridades igualmente prosseguidas pelo PO FSE Madeira, designadamente: elevar os níveis educativos médios da população e a criação de um sistema abrangente e diversificado de aprendizagem ao longo da vida, que abra a todos a possibilidade de actualizar e aprofundar competências e de corresponder aos desafios económicos e sociais.

Importa, ainda, sublinhar a necessidade de, no âmbito do **Programa Operacional Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial**, aprofundar os contributos para dimensões estruturais contidas no Plano Tecnológico, designadamente:

- o papel central das empresas e da sua capacidade competitiva baseada na inovação, no emprego de recursos humanos qualificados e em actividades de investigação e desenvolvimento (I&D);
- a aposta no reforço das competências científicas e tecnológicas nacionais (no sector privado e no sector público), no fomento da mobilidade e da excelência dos recursos humanos em ciência e tecnologia e na qualificação dos cidadãos para a sociedade do conhecimento.

- a construção da sociedade da informação e do conhecimento, estimulando uma base alargada de procura de bens e serviços intensivos em informação e conhecimento, reforçando o investimento público nessa área e induzindo o investimento privado através da promoção da inovação e da criação de novas actividades em áreas estratégicas.

D. Programa Novas Oportunidades

Conforme assinalado aquando da Análise da pertinência da Estratégia, o Programa Novas Oportunidades consagra um conjunto de opções/prioridades que visam responder à dimensão do desafio de qualificação dos jovens e dos adultos.

Intensidade de articulação entre o PO Valorização do Potencial Humano e Coesão Social e o Programa Novas Oportunidades

Prioridades de política do Programa Novas Oportunidades	Diversificação das vias de educação e formação de jovens	Elevação dos níveis de qualificação de base da população adulta
Objectivos Estratégicos do PO		
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 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	●●	●●

Legenda: × - Ausência de relação com significado; ●● - Relação de complementaridade média; ●●● - Relação de complementaridade forte.

Entre os conteúdos enunciados no **Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social** que se mostram mais contributivos para as Prioridades das Novas Oportunidades destacam-se os subjacentes às prioridades/objectivos específicos referenciados na Estratégia e prioridades de desenvolvimento:

- assegurar a recuperação de alunos com insucesso escolar, promovendo e apoiando a formação profissionalizante e aumentando a sua importância no modelo formativo regional;
- dinamizar a qualificação dos jovens e a atribuição de equivalência escolar e a dupla certificação;
- promover a subida significativa dos níveis educativos e formativos da população regional, assegurando a permeabilidade entre as vias ensino e as profissionalizantes;

- desenvolver a validação da aprendizagem não oficial e informal e o reconhecimento e certificação de competências pessoais e profissionais.

3.3.3. Coerência com prioridades de instrumentos de política/sinergias

Um aspecto relevante, para robustecer as complementaridades de actuação e níveis de contributividade do **Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social**, remete para as dimensões de articulação com as políticas públicas regionais, parte das quais se encontra enquadrada em Planos Regionais de que são exemplo, o Plano Regional de Emprego e o Plano Regional de Apoio à Inclusão.

Os quadros seguintes evidenciam sinergias potenciais relevantes que, em grande medida, deverão ser concretizadas na convergência entre a concretização das medidas de política (no conteúdo das Linhas de Acção do Programa) mas, sobretudo, nas estratégias de abordagem das entidades beneficiárias e nos dispositivos de gestão e acompanhamento dos organismos responsáveis pela gestão.

A. Plano Regional de Emprego (2005-2008)

A versão mais recente do Plano Regional de Emprego (2005-2008) tem uma estruturação distinta do passado desenvolvendo-se agora em torno das três prioridades gerais das Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego que se concretizam em sete orientações específicas acolhidas no PRE 2005-2008.

Prioridades/ /Orientações do PRE Objectivos Estratégicos do PO	Atrair e reter mais pessoas no emprego e modernizar os sistemas de protecção social	Melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas ...	Aumentar o investimento em capital humano melhorando a educação e as competências
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 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	●●	●●	●●●

As dimensões de complementaridade entre o PRE 2005-2008 e **Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social** são acentuadas face à Matriz de referência de elaboração do Plano, embora fortemente medeadas pela vertente Educação-Formação do Programa.

Os aspectos ligados à transformação estrutural do sistema de emprego, ao modelo de organização do trabalho e de relações laborais, bem como as matérias de regulação salarial, não são objecto da programação, embora seja todavia, de admitir que no patamar das condições de acesso e dos critérios de selecção, no acesso aos apoios das Medidas do Programa, venham a ser ventiladas discriminações positivas destinadas a estimular a adopção das práticas subjacentes às orientações integradas para o emprego que foram vertidas no PRE 2005-2008.

B. Plano Regional de Apoio à Inclusão (PRAI)

Em matéria de níveis de complementaridade entre o Programa Operacional e o Plano Regional de Apoio à Inclusão valorizou-se, sobretudo, o facto de um dos cinco objectivos estratégicos reportar ao Aumento da Coesão Social, claramente integrador da Prevenção dos riscos de exclusão e da Actuação em favor dos mais vulneráveis, dois grandes objectivos do PRAI. Também no domínio da melhoria dos níveis educacionais e da eficácia da governação na esfera da coesão social, se registam complementaridades potenciais relevantes.

Grandes Objectivos do PRAI	Promover a participação no emprego e o acesso de todos os recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços	Prevenir os riscos de exclusão	Actuar em favor dos mais vulneráveis	Mobilizar o conjunto dos intervenientes
Objectivos Estratégicos do PO				
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 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	●●	●●	●●	●●●

Legenda: × - Ausência de relação com significado; ●● - Relação de complementaridade média; ●●● - Relação de complementaridade forte.

3.4. AVALIAÇÃO DA UTILIDADE GLOBAL DO PROGRAMA

Esta dimensão analítica do Programa adquire especial relevância no quadro da reforma dos fundos estruturais e do papel crucial que as políticas regional e de coesão possuem, na sequência do aprofundamento do processo de construção europeia. As Orientações estratégicas da Política de Coesão vêem enriquecer de forma muito especial o sentido a atribuir ao conceito de “Valor Acrescentado Comunitário”. Este conceito central no contexto da **avaliação da utilidade global do Programa** sugere que a sua apreciação seja conduzida à luz da observância das grandes mensagens daquelas Orientações:

- observância das grandes prioridades da coordenação das políticas estruturais;
- reforço da afectação de recursos em função das prioridades comunitárias;
- melhoria da eficiência e da eficácia na utilização dos fundos, valorizando a relação recursos/resultados;
- optimização do “efeito alavanca”.

No plano metodológico, a documentação disponível converge na complexidade do conceito em termos operativos na medida em que abrange aspectos de natureza qualitativa (associados à mobilização e afectação de recursos financeiros) e aspectos qualitativos (associados à concepção da estratégia, à selecção dos objectivos, à operacionalização das intervenções e à aprendizagem do sistema de actores, em matéria de gestão e execução das políticas públicas).

O exercício simples que sistematizamos neste ponto assenta na passagem em revista (nos aspectos em que isso se revela possível no momento de uma avaliação *ex-ante*) da observância de um conjunto de critérios fixado no Documento de Trabalho da Comissão Europeia “Valor Acrescentado Comunitário no quadro das Políticas Estruturais”, 2002, critérios que serviram de referência metodológica, p.e., no exercício de Actualização das Avaliações Intercalares, em 2005:

- ✓ Critérios associados à concretização de objectivos comunitários;
- ✓ Critérios associados à vertente financeira dos fundos estruturais;
- ✓ Critérios associados à metodologia dos fundos estruturais;
- ✓ Critérios associados à cooperação transnacional.

(a) Contribuição para os objectivos comunitários

Os elementos principais centram-se no critério “qualificação dos recursos humanos” e nos critérios relativos à observância das prioridades transversais.

Quanto ao 1º critério, os dois principais vectores (objectivos estratégicos do Programa estão claramente associados à melhoria das qualificações escolares e profissionais dos madeirenses numa óptica mais ambiciosa que no passado, nomeadamente a partir de prioridades centradas nas modalidades qualificantes que enriqueçam as condições para a promoção da empregabilidade e para a renovação dos factores de competitividade. Aliás, a natureza dos vectores estratégicos e a própria composição de objectivos específicos do Eixo Prioritário I, vai no sentido de assegurar a dinamização de respostas que incidem sobre a competitividade (formação tecnológica e de base profissionalizante e formação avançada de recursos humanos) mas que contemplam modalidades que favorecem a recuperação de segmentos desfavorecidos em termos de qualificações (combate ao abandono e insucesso, promoção da adaptabilidade, reconhecimento e validação de competências).

Quanto às prioridades transversais (igualdade de oportunidades, sociedade de informação e ambiente), estamos em presença de dimensões de contributividade aparentemente favorecidas:

- nas complementaridades que o PO Valorização do Potencial Humano e Coesão Social estabelece com o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, em cujos domínios prioritários de intervenção têm especial relevância a sociedade de informação e o desenvolvimento sustentável;
- na referência objectiva à promoção da Igualdade de Oportunidades.

No tocante à sociedade de informação e ao ambiente, trata-se de matérias que a partir do Programa de Valorização do Potencial Humano são relevantes no patamar dos conteúdos das acções de formação, ou seja, há que garantir nos critérios de selecção, uma prioridade elevada para projectos que atribuam relevância aos conteúdos TIC e Ambiente, naturalmente, ajustados de forma dinâmica à natureza dos conteúdos técnicos especializados das acções concretas. A difusão da utilização das TIC na concepção e organização das ofertas e práticas formativas converge igualmente para ampliar os efeitos de alavancagem dos apoios à formação.

Nesta matéria das prioridades horizontais, importa ter em consideração o conjunto de recomendações globais constantes do Estudo *Análise das Prioridades Horizontais na Gestão e Implementação do POPRAM III*⁵, designadamente, as seguintes:

- “Desenvolver uma reflexão conjunta de aprofundamento do potencial de integração das prioridades horizontais nas políticas públicas regionais e nas Intervenções/Medidas co-financiadas pelos fundos estruturais.
- Sensibilizar e capacitar dos técnicos e responsáveis pelas políticas públicas regionais, bem como dos elementos da Estrutura de Apoio Técnico de Gestão do Programa para a

⁵ Estudo encomendado pelo Instituto de Gestão de Fundos Comunitários ao IESE, em 2005.

problemática das prioridades horizontais, mediante a organização de acções de formação específicas.

- Afinar as condições de acesso e os critérios de selecção de modo a reflectir, de forma explícita, a incorporação das prioridades Ambiente, Sociedade da Informação e Igualdade de Oportunidades, na gestão e implementação dos instrumentos de promoção do desenvolvimento regional.
- Sensibilizar os promotores de projectos para a questão das prioridades horizontais, incluindo as entidades da Administração Pública.
- Dinamizar a implementação de projectos que estabeleçam parcerias no âmbito da investigação, inovação e desenvolvimento, envolvendo a Universidade da Madeira e Unidades de I&D, nacionais e estrangeiras”.

(b) Contribuição em termos de adicionalidade resultante da aplicação dos fundos estruturais

O perfil de afectação financeira pelas prioridades estratégicas da valorização dos Recursos Humanos, demonstra coerência com as Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego e em matéria de política de coesão. Paralelamente, é referenciada a preocupação de selectividade e concentração de recursos de financiamento. As metas associadas aos indicadores seleccionados reflectem objectivos ambiciosos que se concretizadas, otimizarão o Valor Acrescentado Comunitário gerado pelo Fundo Social Europeu induzido, p.e., na melhoria do nível de qualificação escolar dos activos empregados e no aumento da participação destes em acções de formação profissional.

A elevada adicionalidade dos recursos do Fundo Social no contexto do financiamento de valorização dos Recursos Humanos na Região acentuam a dimensão a dimensão do Valor Acrescentado Comunitário.

No entanto, a questão fulcral neste âmbito é de sentido inverso e adquire especial relevância no horizonte dos próximos sete anos: em que medida é que a adicionalidade resultante da mobilização dos recursos do Fundo Social Europeu pode, por um lado, desencadear efeitos sobre os recursos públicos canalizados para o investimento nos domínios da educação e formação e do emprego e coesão social e, por outro lado, estimular a alavancagem sobre o investimento privado, mobilizável no quadro da implementação do Programa. Este é um aspecto central no domínio da formação, numa perspectiva de futuro em que se caminha para a alteração gradual do modelo financiamento, através do reforço do investimento das empresas, um quadro mais vasto de dinamização da formação via procura individual e das empresas.

As perspectivas actuais, e não apenas na Madeira, são pouco animadoras quanto a esta evolução pelo que se torna indispensável usar o próximo período de acesso e utilização de

recursos do Fundo Social, segundo uma abordagem selectiva significativamente afiliada a prioridades de formação próximas do investimento de modernização das empresas e demais organizações.

(c) Metodologia de abordagem dos fundos estruturais

Neste âmbito é apenas possível sinalizar alguns aspectos referentes à qualidade da estratégia de programação. As indicações disponíveis são globalmente positivas, sendo de salientar:

- a elaboração do PDES 2007-2013, um Documento de Estratégia para cuja elaboração foram recolhidos contributos da generalidade das instâncias horizontais e sectoriais da Administração Regional e em que são estabelecidas prioridades estratégicas de intervenção que constituem a espinha dorsal da preparação do **PO Valorização do Potencial Humano e Coesão Social**;
- a integração de elementos de diagnóstico estratégico e de Matrizes SWOT (global e por domínios prioritários de intervenção), na Proposta do Programa;
- a preparação de fichas relativas a um vasto conjunto de Instrumentos de política pública que devem contribuir para suportar fundamentadamente aspectos-chave da programação e, simultaneamente, constituem uma base útil de trabalho para operacionalizar as orientações de selectividade e concentração na afectação dos recursos de financiamento;
- a intenção de acolher, nas condições de acesso, nos conteúdos de selecção e em orientações mais específicas a ter presente na concepção dos projectos, elementos operacionais que traduzam a integração das prioridades horizontais comunitárias;
- a referência à prestação de contas e à transparência (pressupostos a reflectir nos dispositivos de gestão, acompanhamento, controlo e avaliação), uma abordagem que se enquadra numa preocupação mais vasta de eficácia e eficiência das políticas públicas co-financiadas.

A incorporação das lições dos anteriores períodos de programação demonstra de forma clara a necessidade de aprofundar a reforma da Administração Pública Regional, designadamente nas vertentes específicas de regulação das medidas de política, de estímulo da qualidade das abordagens no acesso e utilização dos recursos de financiamento público e no acompanhamento pró-activo das entidades beneficiárias e dos projectos apoiados.

A análise da qualidade e adequação do modelo de gestão e implementação dos Eixos Prioritários e Linhas de Acção do Programa, a realizar com detalhe no Relatório Final, deverá reflectir os pressupostos e as condições necessárias à maximização do Valor Acrescentado Comunitário nesta dimensão crucial do modelo de governação a adoptar.

(d) Contribuição em termos de cooperação transnacional

Neste âmbito, a contribuição do Programa afigura-se bastante limitada, ao contrário do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial que prevê uma Linha de Acção orientada para a cooperação e participação em Redes de Conhecimento Nacionais e Internacionais. No entanto, entende-se haver vantagem no estabelecimento de redes de acção a nível nacional, e mesmo à escala europeia, que organizem o intercâmbio de experiências e de materiais relacionados com metodologias de informação e orientação escolar e profissional, práticas formativas, recursos e materiais didácticos.

A experiência de parceria estabelecida por entidades regionais no quadro das Iniciativas Comunitárias (EQUAL, INTERREG III, ...) e de Programas Comunitários (Leonardo, Sócrates, ...) deveria ter continuidade mesmo que tal represente um esforço de iniciativa e financiamento próprio, p.e., via Orçamento Regional e das entidades associativas.

Em todo o caso, a existência no Eixo Prioritário I de Linhas de Acção relativas à Produção de Recursos e Materiais Didácticos e à Informação e Orientação Profissional deveria, no terreno dos campos de aplicação concreta, assegurar o apoio a estas actividades de cooperação técnica e intercâmbio de experiências e práticas, designadamente nos domínios da educação e formação, mas também na esfera da coesão social.

4. SISTEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

A apreciação da adequação dos dispositivos para implementar o Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social, incide sobre a arquitectura do modelo de governação (órgãos, suas atribuições e relações institucionais), sobre os mecanismos associados à gestão estratégica, à gestão operacional, ao acompanhamento e ao controlo e, ainda, sobre os recursos humanos, técnicos e financeiros.

Na óptica da Avaliação *ex-ante* procedeu-se a uma análise que teve em consideração os seguintes vectores: (i) as lições que resultam da experiência de gestão do POPRAM III e em particular, da vertente FSE; e (ii) os desafios que estão colocados à governação no próximo período de programação.

4.1. LIÇÕES DE EXPERIÊNCIA DO POPRAM III

A *Avaliação Intercalar do POPRAM III* valorizou positivamente a concentração da gestão e da coordenação global (plurifundos) do Programa na estrutura do Instituto de Gestão de Fundos Comunitários (IGFC) e, sobretudo, a desconcentração de competências de gestão do FSE, FEOGA-O e IFOP, consagrando um modelo de progressiva internalização na Administração Pública regional da gestão dos fundos estruturais. Este modelo de governação permitiu ajustar as estruturas de gestão à orgânica governativa regional, canalizando para a gestão do Programa capacidades técnicas e permitindo a acumulação de experiências em domínios tão especializados e complexos como a gestão de fundos estruturais e o cumprimento de regulamentação comunitária, por exemplo ao nível dos auxílios de Estado e Concorrência.

Aquele Documento salienta, ainda, o potencial de capacidade de gestão e de solidez técnica das estruturas de gestão mas aproveita essa apreciação positiva para identificar margens de melhoria da eficácia, sobretudo, na promoção de novos factores de inovação, com maior nível de diversificação dos promotores e da tipologia de projectos, estimulando as intervenções de natureza imaterial.

As insuficiências assinaladas foram igualmente referenciados no Estudo de *Actualização da Avaliação Intercalar do PO de Assistência Técnica do QCA 2000-2006* do qual, de forma sintética, se sistematizam as principais conclusões acerca do modelo de governação instituído para a globalidade do QCA III:

- „
 - a experimentação de novos instrumentos de política e de novas abordagens mais inovadoras, não foi fomentada;
 - a implementação do modelo de administração desconcentrada ficou aquém das expectativas, não se tendo verificado uma efectiva desconcentração do poder de decisão sectorial para o nível regional;
 - os Grupos Temáticos e, posteriormente, as Plataformas de Integração Temática Estratégica não conseguiram constituir-se como espaços de conhecimento técnico e de integração estratégica;
 - o funcionamento das reuniões da Comissão de Acompanhamento dos PO perdem eficácia com uma participação da CE com mero estatuto de observador e não como parceiro;
 - a participação dos parceiros sociais nas Comissões de Acompanhamento não se traduziu em impulsos significativos no desenvolvimento de temas de integração estratégica nos PO;
 - o acompanhamento estratégico das operações financiadas, revelou-se deficiente concentrando-se o esforço dos recursos humanos e técnicos em actividades de acompanhamento administrativo;
 - os sistemas de informação de apoio à gestão, acompanhamento e avaliação, revelaram deficiências, nomeadamente na alimentação de indicadores físicos;
 - a função segregada de controlo não foi assumida, na generalidade dos casos, como um dos instrumentos de gestão, em articulação com as funções de acompanhamento e avaliação” (cf. Relatório Final do Estudo citado, Dezembro de 2005).

O Estudo citado formulou Recomendações que evidenciaram um conjunto de necessidades:

- “
 - melhoria da qualidade da definição das metas;
 - reforço da dimensão da avaliação, assumindo uma lógica predominantemente *on-going*;
 - necessidade de reforçar a divulgação de boas práticas e projectos de referência;
 - melhoria da informação disponibilizada nos *sites* dos PO, nomeadamente quanto à actualização dos conteúdos e sua versão em inglês;
 - maior transparência em sedes como as Unidades de Gestão onde frequentemente estão representadas entidades que são simultaneamente decisores e promotores de projectos”. (idem).

As questões relativas ao acompanhamento interno e ao sistema de informação das acções co-financiadas pelo Fundo Social Europeu revelam-se como áreas cruciais em que o aprofundamento da margem de progressão para melhoria da eficácia representa um desafio permanente.

As acções de acompanhamento organizadas pela Direcção Regional de Formação Profissional (DRFP) constituem uma actividade de especial importância no âmbito da gestão da intervenção do FSE, designadamente pelo contributo que podem proporcionar à garantia da qualidade dos processos formativos.

A Estrutura de Apoio Técnico, constituída por pessoal do quadro da DRFP, integra um Director de Serviços, oito técnicos e oito administrativos e caracteriza-se pela estabilidade funcional e pela competência técnica operacional assegurando, para além das funções de análise e selecção de candidaturas e tramitação dos circuitos administrativos e financeiros, aquelas acções de acompanhamento. Nesta função, o grau de cobertura dos projectos acompanhados até final de 2005, ascendeu a mais de um terço dos aprovados e, em termos

de entidades, cerca de dois terços, uma amostra relativamente robusta. Todavia, esta capacidade de resposta positiva está confinada a dimensões de verificação formal de procedimentos e, apenas parcialmente, a elementos técnico-pedagógicos revelando-se, ainda, insatisfatória em dimensões mais próximas do acompanhamento dos objectivos e resultados das acções apoiadas.

Em matéria de sistema de Informação encontram-se sinalizados problemas de ligação com o IGFC que deverão ser superados no próximo período de programação com a adopção de novos dispositivos, entre duas opções: (i) o dispositivo da DRFP, associando um módulo de exportação de dados; e (ii) o dispositivo desenvolvido no âmbito do SIGIFSE.

O carácter estratégico da gestão e do acompanhamento fundamentaram a recomendação da Avaliação Intercalar de 2005 enquadrada pelo objectivo "Melhorar o Sistema de Gestão e de Acompanhamento e Sistema de Informação" que se transcreve:

"A dinamização da acção dos diversos instrumentos de acompanhamento, sejam eles internos, externos, operacionais ou estratégicos, deverá ser uma preocupação contínua no sentido do desafio permanente de maiores níveis de eficácia e eficiência (...). Neste domínio, recomenda-se para futuro, particularmente:

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

4.2. DESAFIOS ASSOCIADOS AO MODELO DE GOVERNAÇÃO

As orientações estratégicas comunitárias valorizam a vertente da eficácia de governação estimulando actuações de reforma da administração pública que contemplem a preocupação de melhorar o modelo e os instrumentos de gestão dos fundos estruturais.

Trata-se de um elemento crucial na perspectiva do próximo período de programação tendo em vista desafios específicos reflectidos também pela Avaliação *ex-ante* do **Programa Operacional Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial**:

- ✓ *Phasing-in* da Região no domínio da política de coesão (inserido no Objectivo Competitividade Regional e Emprego), situação que coloca à Madeira importantes restrições globais orçamentais num quadro nacional em que o cumprimento das metas do Pacto de Estabilidade para o Crescimento e o Emprego, não permite colmatar as quebras nas transferências financeiras da Comissão Europeia.

- ✓ Necessidade de redireccionar o enfoque para o reforço da competitividade e da capacidade de atracção da Região, atribuindo prioridade aos domínios imateriais ligados à inovação e à sociedade do conhecimento, num quadro de desenvolvimento da Região que apresenta ainda debilidades nestes domínios.
- ✓ Estratégia e prioridades de desenvolvimento estabelecidas pelo Governo Regional para o período 2007-2013, designadamente o desígnio estratégico “manter ritmos elevados e sustentados de crescimento da economia e do emprego, assegurando a protecção do ambiente, a coesão social e o desenvolvimento territorial”.

Estes desafios encontram-se reflectidos nos *considerandos* da Resolução nº 334/2006, da Presidência do Governo Regional que referencia ainda *“alterações significativas face às orientações actualmente vigentes”*: programação monofundo; programação plurianual do Fundo de Coesão; e desaparecimento das Iniciativas Comunitárias.

Em matéria de modelo de gestão, a Resolução refere que o modelo adoptado actualmente (atribuição de responsabilidades transversais de gestão e acompanhamento) *“tem demonstrado resultados muito positivos na coordenação global das respectivas componentes e na eficiência global da utilização dos fundos estruturais”*.

Em face desta avaliação, que valoriza a experiência adquirida pelo IGFC enquanto importante mais valia para o próximo período de programação, a Resolução atribui ao Instituto as competências respeitantes à gestão, certificação, controlo, pagamento, acompanhamento e avaliação no âmbito dos fundos estruturais comunitários, bem como a coordenação estratégica e operacional das intervenções co-financiadas pela generalidade dos fundos.

A Resolução prevê explicitamente a *“descentralização de relevantes componentes dos sistemas de gestão e de acompanhamento nas instituições públicas regionais competentes”* e estabelece, ainda, que tais competências serão exercidas, numa *“perspectiva de descentralização funcional, mediante a associação de entidades públicas e privadas ao respectivo exercício formalizada através de instrumentos adequados”*.

Esta formulação constitui base de suporte regulamentar para prolongar a concentração das responsabilidades de gestão e coordenação estratégica e operacional do Fundo Social Europeu na Direcção Regional de Formação Profissional, mas remete para um elemento novo na programação futura, o denominado genericamente *instrumento adequado* (um Documento técnico) que *“especifique os objectivos e finalidades prosseguidas, os instrumentos de intervenção, os níveis máximos de financiamento e um número reduzido de metas quantificadas que serão concretizadas em (...) coerência com a Estratégia e as prioridades definidas no Programa Operacional”*.

4.3. AVALIAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Uma primeira referência de carácter global remete para o conjunto de inovações que marca a abordagem comunitária em matéria de gestão de fundos estruturais para o próximo período de programação as quais se traduzem numa maior responsabilização dos Estados-membros e na valorização da dimensão estratégica das Intervenções, implicando um acompanhamento anual mais centrado nos efeitos e resultados do que na realização. Acresce que, a um nível mais operacional, são introduzidos alguns mecanismos de simplificação, a par da separação de funções ao nível da gestão, da certificação e do controlo (auditoria), tendo como pressuposto a necessidade de uma postura mais profissionalizada e maiores níveis de eficácia e eficiência das estruturas de apoio técnico.

O Capítulo Disposições de Execução do Programa reproduz, no essencial, o formato e conteúdos constantes do **PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial** esboçando em seis pontos a arquitectura do modelo de governação, os mecanismos de gestão operacional e os instrumentos de apoio à gestão estratégica preconizados para o próximo período de programação 2007-2013: (i) sistema de gestão; (ii) sistema de controlo e auditoria; (iii) autoridades de coordenação, de gestão, de certificação e de auditoria e controlo; (iv) acompanhamento e avaliação; (v) pagamentos e fluxos financeiros; (vi) informação e comunicação.

A avaliação destes seis pontos segue de perto o perfil de avaliação do sistema global de implementação daquele Programa, co-financiado pelo FEDER, com ligação sempre que pertinente entre o modelo de governação instituído para o QREN, a nível nacional.

O Capítulo relativo às Disposições de Execução insere, igualmente, compromissos relativos a Mercados Públicos; Igualdade de Oportunidades; Compatibilidade com as Políticas de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, compromissos que se encontram em conformidade com as orientações regulamentares comunitárias, nestes domínios.

(a) Sistema de Gestão

Os dispositivos de gestão preconizados vão no sentido do aprofundamento da experiência positiva em matéria de gestão de fundos estruturais e reproduzem as determinações estabelecidas pela Resolução do Governo Regional.

A descentralização funcional prevista, mediante a associação de entidades públicas e privadas, surge associada à necessidade de formalização da delegação de competências de gestão e de execução e está conforme com os artigos 42.º e 43.º do REG (CE) n.º 1083/ 2006, de 11 de Julho). Trata-se de uma possibilidade que se pretende instituir a nível do QREN, a qual, no sentido de assegurar objectividade, clareza, responsabilidade e transparência, deverá ser

suportada em formas de contratualização que serão objecto de contrato reduzido a escrito entre as partes.

O alargamento da possibilidade de delegação da gestão e/ou da execução de uma parte de um Programa num ou mais Organismos intermédios encontra-se justamente equacionada, a nível interdepartamental, através da atribuição de responsabilidades de gestão e coordenação das intervenções enquadradas pelo Eixo Prioritário II – Emprego e Coesão Social, ao Instituto Regional de Emprego (IRE). Esta solução, que deverá permitir solucionar constrangimentos pontuais que se colocaram no passado no *interface* emprego/formação de Acções da Medida Competências Humanas e Equidade Social, pressupõe a criação no espaço do IRE capacidades e mecanismos de gestão corrente. Essas capacidades devem incluir a operacionalização de dispositivos de informação de molde a assegurar uma adequada eficácia e eficiência de gestão, ou seja, oferecendo garantias de solvabilidade e de competência nos domínios em causa, bem como em matéria de gestão administrativa e financeira, requisitos apontados para os Organismos intermédios, conforme estabelecido pelo REG (CE).

Em termos globais, a arquitectura do sistema de gestão preconizado mostra-se adequada aos desafios de coordenação estratégica, constituindo factor crítico a forma como será operacionalizada e estabelecida a articulação/ integração dos canais de decisão e de operacionalização.

(b) Sistema de Controlo e Auditoria

Este ponto remete, na Proposta de Programa, para as orientações nacionais constantes da RCM N.º 25/2006, as quais estabelecem a responsabilidade da Autoridade de Gestão dos Programas pelo controlo interno, uma solução satisfatória perante as dimensões de responsabilidade gestionária em presença.

Os resultados da avaliação da experiência do QCA III neste domínio, bem como as responsabilidades acrescidas dos Estados-membros nos termos dos regulamentos comunitários, apontam para um modelo de concentração das competências de controlo e auditoria na Inspeção Geral de Finanças e nos Institutos responsáveis pela coordenação, gestão e monitorização financeira do FEDER, do FSE e do Fundo de Coesão.

Esta concentração de competências, poderá assumir maior eficiência mas terá de ter presente a necessidade de instituir mecanismos de articulação com as diferentes autoridades envolvidas na gestão do Programa. A eficácia dessa articulação deve contemplar uma ligação das actividades de auditoria e controlo ao sistema de gestão, contribuindo para melhorar as “performances”, naquele que é reconhecido como um domínio menos conseguido no QCA III.

(c) Autoridades de Coordenação, de Gestão, de Certificação e de Auditoria e Controlo

De acordo com o novo modelo de governação instituído para o QREN (RCM n.º 25/ 2006), o modelo de governação constante da Proposta do Programa compreende órgãos de orientação política e estratégica e órgãos de gestão e de acompanhamento. A composição e as competências destes órgãos deve assegurar a participação adequada dos municípios e dos parceiros sociais da Região.

A Comissão de Coordenação Política e Estratégica integra os membros do Governo Regional com tutela sobre as actividades enquadradas nos Programas e tem como competências-chave: (i) assegurar a coerência entre os Programas e o prosseguimento das orientações políticas pertinentes do Governo (nomeadamente, as constantes do PDES 2007-2013); (ii) analisar regularmente a execução dos Programas; (iii) apreciar os Relatórios anuais de Execução dos Programas e os Relatórios de controlo; (iv) aprovar os contratos de delegação da gestão e execução de componentes dos Programas; e (v) apreciar, antes das Comissões de Acompanhamento, as propostas de reprogramação dos Programas apresentadas pelas Autoridades de Gestão.

A Autoridade de Gestão é exercida pelo Presidente do IGFC e deverá profissionalizar a gestão através de uma Estrutura de Apoio Técnico que assegure o exercício das competências da responsabilidade do órgão de gestão, segundo o estabelecido no Regulamento comunitário [art. 60.º do REG (CE) 1083/ 2006, de 11 de Julho]. O órgão de acompanhamento integra a participação dos parceiros económicos e sociais e é responsável pelo exercício das competências da Comissão de Acompanhamento definida no Regulamento comunitário (art. 63.º a 65.º do REG (CE) 1083/ 2006, de 11 de Julho).

A Autoridade de Certificação é exercida pelo Director-Geral do Desenvolvimento Regional e a Autoridade de Auditoria pela Inspeção-Geral de Finanças. As responsabilidades são as definidas pelos regulamentos comunitários.

As soluções propostas em matéria de orientação estratégica e de operacionalização parecem adequadas a esta nova óptica de gestão dos Programas, numa perspectiva essencialmente de natureza estratégica. No entanto, a experiência anterior aconselha a desenvolver mecanismos operativos que traduzam uma adequada articulação e cooperação entre as duas instâncias de gestão dos fundos estruturais na RAM. Entre esses mecanismos, destaca-se a importância estratégica do sistema de informação estruturado de modo a integrar diferentes níveis de intervenção (*de estratégia, de gestão e de operacionalização*), um objectivo que supõe uma clara atribuição de responsabilidades e competências (bem como novas metodologias de trabalho), aos diferentes níveis.

(d) Acompanhamento e Avaliação

O acompanhamento do PO Valorização do Potencial Humano e Coesão Social será assegurado conjuntamente com o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial (FEDER) e no quadro da missão e competências de uma Comissão de Acompanhamento que é presidida pela Autoridade de Gestão dos Programas. Esta Comissão tem por objectivo assegurar a eficácia e a qualidade da execução de ambos os Programas, optando a Proposta do Programa por descrever as suas principais responsabilidades, em cumprimento do disposto no Regulamento dos fundos comunitários.

A experiência de funcionamento desta Comissão no anterior período de programação não é relevada positivamente pela Avaliação Intercalar, nem pelas entidades representadas com destaque para as entidades de *interface* e para os parceiros sociais e económicos que se caracterizam por um significativo afastamento dos processos de programação, gestão e acompanhamento dos fundos estruturais. Em termos futuros seria desejável encontrar mecanismos de dinamização deste *forum* de acompanhamento do Programa, considerado com bastante relevância pela Comissão Europeia, não obstante o seu estatuto remeter para uma “função consultiva”, conforme ponto 2 do art. 64.º do REG (CE) 1083/ 2006, de 11 de Julho.

Em matéria de Avaliação, a obrigatoriedade das avaliações intercalares é abandonada, sendo as mesmas substituídas por “avaliações de natureza estratégica e operacional” (art. 47.º do REG (CE) 1083/ 2006, de 11 de Julho): (i) as avaliações de natureza estratégica, visam examinar a evolução de um PO relativamente às prioridades comunitárias e nacionais; (ii) as avaliações de natureza operacional, visam apoiar o acompanhamento de um PO, em particular quando se verificar um desvio considerável em relação aos objectivos inicialmente fixados ou sempre que seja apresentada uma proposta de revisão.

A Proposta do Programa refere explicitamente que as avaliações deverão ser desenvolvidas antes, durante e após o período de programação e que deverão ser efectuadas por peritos ou organismos internos ou externos, funcionalmente independentes das autoridades de certificação e auditoria.

Recorde-se, no entanto, que a *Actualização da Avaliação Intercalar do POPRAM III* recomendou que “os programas a aplicar na RAM sejam objecto de avaliações intercalares no final do primeiro triénio de execução das intervenções, visando não só corrigir eventuais divergências entre as realizações e os objectivos e metas definidas ou a preparação de também eventuais propostas de revisões substanciais dos programas, como também retirar conclusões relevantes para a melhoria dos programas no restante período de apoio. Os recursos financeiros para a Assistência Técnica das Intervenções deverão, deste modo, prever reservas para a gestão estratégica e para a monitorização/avaliação dos resultados, não se esgotando na sua gestão operacional” (Cf. *Actualização da Avaliação Intercalar do POPRAM III*, Relatório Final, pg. 152).

Ainda em matéria da Avaliação, é instituído a nível nacional um Grupo Técnico de Avaliação composto por representantes da entidade responsável pela monitorização estratégica do QREN, da Autoridade de Certificação e das Autoridades de Gestão dos PO. O GTA deverá assegurar a coordenação das avaliações estratégicas e operacionais, estabelecer referenciais metodológicos para os exercícios de avaliação, acompanhar o lançamento e a realização dos estudos de avaliação e pronunciar-se sobre os seus resultados.

A Proposta prevê um sistema de informação de apoio à monitorização, gestão, acompanhamento e Avaliação do Programa, do qual se espera eficácia e eficiência consonantes com as exigências de fiabilidade e suporte objectivo às funções que visa apoiar.

(e) Pagamentos e Fluxos Financeiros

Neste domínio, a Proposta do Programa reproduz os referenciais estabelecidos a nível comunitário em matéria de pagamentos e fluxos financeiros. O modelo é similar ao vigente no QCA III, com as necessárias adaptações face à instituição da Autoridade de Certificação do Programa.

Em matéria de controlo financeiro, a Proposta consagra a conformidade com o Regulamento (CE) N.º 1083/2006 (artigo 71) e com os procedimentos de controlo e auditoria a definir.

(f) Informação e Comunicação

A Autoridade de Gestão concentra as responsabilidades em matéria de Informação e Comunicação, um domínio que se pretende mais abrangente, por um lado, em matéria de actores envolvidos e de públicos-alvo a atingir e, por outro lado, quanto aos meios de comunicação a utilizar os quais deverão maximizar a cobertura mediática.

A Autoridade de Gestão deverá, num no prazo até quatro meses após a adopção do Programa, apresentar à Comissão Europeia um Plano de Comunicação que deverá contemplar: objectivos e público-alvo; estratégia e conteúdo das medidas de informação e de publicidade; orçamento; organismos responsáveis pela sua execução; e modalidades de avaliação.

A *Avaliação Intercalar do POPRAM III* salientou as insuficiências desta vertente operacional da gestão dos fundos estruturais e apontou a necessidade de atribuir maior importância ao Plano de Comunicação e à divulgação dos objectivos e resultados do Programa. Em idêntico sentido, concluiu a *Análise das Prioridades Horizontais na Implementação do POPRAM III*⁶ que evidencia a necessidade de um trabalho mais profundo em matéria de divulgação e de orientações práticas para incorporar nos projectos co-financiados as prioridades transversais

⁶ Estudo de *Avaliação das Prioridades Horizontais na Gestão e Implementação do POPRAM III*, realizado pelo IESE para o Instituto de Gestão de Fundos Comunitários, 2005.

das políticas comunitárias, designadamente as relativas à igualdade de oportunidades, à sociedade de informação e ao ambiente e desenvolvimento sustentável.

O estabelecimento de mecanismos eficazes de comunicação com os diferentes públicos-alvo/potenciais promotores, pode assumir a via electrónica (*sites interactivos* que permitam aos promotores ter acesso, p.e., a informação actualizada sobre o ponto de situação do seu projecto, em matéria de procedimentos administrativos) e a via da delegação de competências operacionais em entidades especializadas que, mais próximas dos diferentes actores económicos, podem desempenhar funções de aconselhamento técnico e estratégico, em apoio ao desenho e à configuração dos projectos, especialmente nos domínios imateriais e na ajuda a micro e pequenas empresas com carências de apoio técnico.

O novo patamar de exigência em matéria de gestão e acompanhamento do Programa, a par da necessidade de uma postura mais proactiva por parte da Autoridade de Gestão, tem implicações em matéria de **dotação de recursos humanos e competências técnicas específicas**, ou seja, implica a necessidade de assegurar uma (re)qualificação da Estrutura de Apoio Técnico, com a fixação de novas competências de gestão em áreas específicas, de acordo com prioridades temáticas e novos domínios de intervenção.

Este reforço de competências, a par da introdução de mecanismos de simplificação administrativa (p.e., de acordo com os novos regulamentos a elegibilidade das despesas dos projectos só ocorre a partir da primeira decisão, e não da data de entrega das candidaturas por parte dos promotores, como vigorou no QCA III), deverá contribuir para o cumprimento da intenção do Programa que visa atribuir maior atenção à fase de acompanhamento técnico dos projectos e à posterior divulgação e disseminação dos resultados, quando tal for oportuno.

Também para esta perspectiva, deverá convergir o trabalho de articulação e de coordenação inter-níveis departamentais da Administração Regional e uma efectiva eficácia do Sistema de Informação, assegurando acesso electrónico de informação relevante para as tarefas de monitorização, acompanhamento técnico e estratégico, e para as tarefas de avaliação e controlo, aos diferentes níveis de actores envolvidos na implementação do Programa.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As orientações estratégicas, e prioridades de desenvolvimento, bem como a arquitectura de Eixos prioritários do Programa respondem globalmente ao padrão de necessidades prioritárias existentes, sendo de destacar as apostas estratégicas seguintes:

- ✓ Modalidades educativas de carácter profissionalizante procurando enfatizar a antecipação da relação com o mercado de trabalho, sem prejuízo de continuar a assegurar o prosseguimento dos estudos.
- ✓ Enquadramento das modalidades de qualificação inicial inseridas no mercado de emprego, nomeadamente a formação em alternância. O sucesso comparado desta modalidade de formação deve, todavia, ser interpretado como um estímulo a concentrar recursos formativos e de integração no mercado de trabalho, valorizando a diferenciação competitiva da alternância e imputando ao sistema educativo o esforço (de medidas de política e de financiamento), com vista a enquadrar as trajectórias vincadamente escolares.
- ✓ Valorização das modalidades formativas que se enquadram na Estratégia de Aprendizagem ao Longo da Vida com destaque para as diversas vertentes respeitantes à formação de activos (via cursos de educação/formação), acções dirigidas aos activos empregados quer nas empresas, quer na Administração Pública Regional, com destaque para os sectores da educação e da saúde.

Esta prioridade deve incorporar (através de uma rigorosa formulação de critérios de selecção e de condições de acesso):

- a formação de reconversão quer de activos empregados, quer de desempregados, mobilizando competências (formais, não formais e informais) numa óptica de transferibilidade/reconversão;
 - a formação de agentes do Estado, associada a projectos de modernização dos serviços públicos, um objectivo cuja concretização se encontra significativamente atrasada na Região;
 - a formação de professores e outros agentes educativos, incentivando a qualificação dos Projectos Educativos e a própria organização do espaço Escola, com o objectivo de melhorar o desempenho escolar e reduzir os índices de abandono e insucesso escolar.
- ✓ Inclusão de uma Linha de Acção destinada a apoiar a formação-consultoria, uma medida de intervenção que tem proporcionado resultados positivos em outros

contextos regionais mobilizando para o investimento na formação e na qualificação dos recursos humanos, as empresas de pequena e muito pequena dimensão. Este investimento que deve ser acautelado na operacionalização, mediante uma rigorosa acreditação de entidades e de consultores, pode constituir um instrumento importante tanto na modernização de actividade das empresas (uma das maiores condicionantes do desenvolvimento empresarial), como no estímulo à participação das empresas na formação e à frequência de acções por parte dos activos empregados.

- ✓ Continuidade dos apoios ao emprego centrada nos estágios profissionais, nas ILE's, nas empresas de inserção e na metodologia de apoio à procura de emprego. Trata-se de intervenções de política que deverão contribuir para a concretização das Orientações Integradas para o Crescimento do Emprego acolhidas no Plano Regional de Emprego e que se devem inscrever numa lógica de racionalização gradual das medidas activas da política de emprego. Essa racionalização deve contribuir para, a prazo, as vertentes estratégicas das medidas de acesso ao emprego se centram prioritariamente nas intervenções seguintes:
 - relação activa criação de emprego/desenvolvimento do espírito e iniciativa empresarial;
 - formação ao longo da vida proporcionando argumentos a activos empregados, em vista da manutenção consistente dos seus empregos, e aos desempregados, para um regresso expedito ao mercado de trabalho; e
 - acompanhamento individualizado dos desempregados inscritos, valorizando o papel da informação e orientação profissional e da formação junto dos desempregados à procura de 1º e de novo emprego; o enriquecimento deste papel deve assentar na qualificação/reciclagem dos técnicos de emprego e dos conselheiros de orientação profissional, mas também na modernização do serviço público de emprego regional.
- ✓ Formulação de uma vertente de intervenção dirigida ao desenvolvimento social com vista a integrar medidas e linhas de acção destinadas a enquadrar as dimensões-problema das dificuldades de integração no mercado de trabalho e da exclusão social, designadamente de grupos sociais mais desfavorecidos, com expressão relevante em alguns concelhos da Região (p.e., crianças e jovens em risco).

Este domínio de intervenção deverá estabelecer níveis adequados de articulação com a prioridade estratégica relativa à coesão social e territorial do Programa co-financiado pelo FEDER procurando potenciar as sinergias potencialmente existentes. Essa articulação permitiria corrigir um desvio tradicional face aos objectivos daquela Medida de intervenção que se tem traduzido na Região na incapacidade de aproveitar os

investimentos materiais realizados, aproveitamento que implica a concepção de projectos imateriais orientados não só para melhorar as condições e qualidade de vida dos beneficiários finais, mas também para promover a sua integração social, profissional e económica.

Em matéria de coerência externa, a estrutura e o conteúdo dos Eixos prioritários e das Medidas do Programa, apresentam níveis de complementaridade acentuada das quais se destacam como mais relevantes:

- ✓ *Complementaridade potencial com o P.O. co-financiado pelo FEDER* que enquadra intervenções, nomeadamente, nos domínios do desenvolvimento empresarial, da inovação, da sociedade da informação e do conhecimento e para as quais as lógicas da formação ao longo da vida, incluindo a formação avançada de recursos humanos, tendem a proporcionar, à partida, importantes contributos na oferta de competências básicas, transversais e sectorialmente especializadas. Em contrapartida, a qualificação e modernização do tecido empresarial e do sistema económico, dos sistemas ambiental e urbano-territorial que constituem desafios estratégicos presentes nos Eixos do Programa FEDER, devem proporcionar oportunidades de empregabilidade que ampliem a eficácia e os efeitos dos apoios à educação e formação, os quais devem preencher condições de acesso e selectividade que aproximem os diplomados de forma dinâmica das necessidades da procura das empresas e das demais organizações empregadoras.
- ✓ *Complementaridade com as Orientações fixadas no Plano Regional de Emprego 2005-2008* que concretizam na Região o relançamento da Estratégia Europeia de Emprego.

Esta complementaridade genérica deve ser objecto de aprofundamento, nomeadamente em direcção a aspectos relacionados com a inovação e a sociedade do conhecimento de modo a que no terreno das candidaturas de projectos se garanta a concepção de intervenções com componentes de inovação que estimulem a qualificação do sistema de actores regional (instituições da Administração Regional, empresas, associações de desenvolvimento, parceiros sociais e económicos, etc.). A utilização regular das ferramentas da sociedade de informação e o enriquecimento das intervenções, com novos conteúdos produzidos pelo conhecimento regional, representam um relevante desafio à concretização das sinergias identificadas.

Existe, todavia, um conjunto de compromissos estabelecidos no PRE 2005-2008 em termos de instrumentos que visam concretizar as Orientações Integradas que estão para além das lógicas e recursos de intervenção do **Programa Operacional Valorização do Potencial Humano e Coesão Social**, designadamente às que remetem para: a flexibilidade e segurança no emprego, a evolução favorável dos custos do factor

trabalho, o trabalho remunerador para os que procuram emprego, o modelo laboral e diálogo social, matérias, igualmente, abordadas em profundidade (orientações estratégicas e medidas) no PDES Madeira 2007-2013.

- ✓ *Complementaridade com as Orientações do Programa Novas Oportunidades (Jovens e Adultos)*. O perfil de complementaridades é bastante acentuado dentro da interpretação comum das Orientações da Estratégia Europeia para o Emprego e da Estratégia de Aprendizagem ao Longo da Vida. Dentro desse perfil importa destacar as componentes relativas:
 - ao reforço dos níveis de escolarização dos jovens apostando na construção de percursos de recuperação do insucesso escolar e nas ofertas qualificantes conferindo dupla certificação;
 - à elevação dos níveis de qualificação de base da população adulta abrangendo a formação de activos, empregados e desempregados, designadamente na óptica da formação de reconversão;
 - ao esforço de reconhecimento e validação e certificação de competências;
 - à formação avançada de recursos humanos; e
 - à articulação estratégica e de recursos entre a formação escolar e a formação profissional.

As dimensões de complementaridades destacadas, devem ser encaradas como indicação de prioridade de intervenção (de concentração de recursos de financiamento e de selectividade de apoios) no desenvolvimento operacional dos trabalhos de programação.

Na sequência dos trabalhos de programação deve proceder-se à consolidação dos objectivos do Programa e dos seus Eixos Prioritários e completar com as especificidades adequadas as dimensões da gestão e acompanhamento.

As notas seguintes sistematizam um conjunto de **Recomendações** formuladas na óptica da eficácia e da ampliação de efeitos do Programa e que devem ser tomados em consideração no encadeamento lógico da programação (Eixos/Medidas/Linhas de Acção), no Plano de Financiamento e nas condições de operacionalização das Prioridades de desenvolvimento:

- reforço da prioridade atribuída à formação inserida no mercado de emprego, designadamente da formação em alternância concentrando-a nos níveis III e IV;
- reforço da prioridade à formação de activos empregados, abrangendo a formação dos professores e agentes educativos e outros agentes do Estado;
- reforço da mediação dos parceiros sociais no aumento dos níveis de participação das empresas nas acções de formação e da procura individual de formação;

- valorização das componentes de produção de recursos didácticos (e da criação de centros de recursos de conhecimento);
- desenvolvimento dos serviços de educação, formação e emprego tanto na vertente qualificação profissional dos funcionários, como na vertente logística e técnica de prestação do serviço aos utentes;
- avaliação da viabilidade de instalação de um Centro de Formação para o Comércio e Serviços;
- estruturação de uma função acompanhamento de apoio à gestão e execução das medidas activas visando a melhoria da empregabilidade dos diplomados pelas diversas modalidades de educação e formação;
- reforço dos mecanismos de combinação de intervenções das políticas regionais co-financiadas (p.e., projectos de formação; modernização administrativa/formação de agentes do Estado; projectos educativos inovadores e de combate ao abandono e insucesso escolar/formação de professores e outros agentes educativos; e projectos de modernização empresarial/formação de competências sectoriais especializadas).

O novo ciclo de intervenção dos fundos estruturais tendo definido uma prioridade estratégica centrada no Aumento da Governância (Aumento da Eficiência da Governação), cria especiais responsabilidades e exigências às instâncias da Administração Pública Regional envolvidas na gestão da educação, formação, emprego e coesão social, mas também às entidades de intermediação (parceiros sociais, associações de desenvolvimento, etc.).

A separação acentuada de atribuições e competências existente na Região nestes domínios de intervenção, a par das fragilidades reveladas em termos de capacidade de interlocução e de gestão partilhada por aquelas entidades, sugere a necessidades de reflectir e tomar opções quanto a uma eventual capacitação técnica e institucional dos agentes da Administração e dos parceiros de modo a proporcionar níveis de eficácia e de eficiência consentâneos com a relevância estratégica das prioridades de intervenção associadas à mobilização e afectação dos recursos de financiamento.