

AVALIAÇÃO *EX ANTE* DO PROGRAMA OPERACIONAL DA RAM NO ÂMBITO DO QUADRO ESTRATÉGICO COMUM 2014-2020

Procedimento por Ajuste Direto
2013-AQUI-EST-0040

Relatório Final
Outubro 2014



Ficha Técnica

Avaliação *Ex-Ante* do Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira 2014-2020

Relatório Final

Outubro 2014

Autoria: FUNDEUROPA



Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	i
Âmbito da Avaliação e Metodologia.....	i
Principais Conclusões.....	ii
Recomendações	v
I. INTRODUÇÃO	1
II. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO.....	5
II.1. Dimensão estratégica da programação do PO	5
II.2. Avaliação da coerência interna e externa do Programa.....	11
2.1. Coerência interna do PO.....	11
2.2. Pertinência das medidas propostas	26
2.3. Coerência externa do PO	33
II.3. Avaliação do modelo de participação e de governação	41
II.4. Articulação dos Fundos	43
II.5. Desenvolvimento territorial integrado	44
II.6. Princípios horizontais	45
II.7. Relevância dos indicadores e Consistência dos métodos de cálculo e das fontes de dados	48
II.8. Capacitação administrativa, sistemas de informação, monitorização e avaliação	56
II.9. Consistência da alocação dos recursos financeiros	59
II.10. Contributos para a Estratégia Europa 2020	66
III. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA.....	71
IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO	79
IV.1. Conclusões	79
IV.2. Recomendações	91
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97

Índice de Tabelas

Tabela 1. Comparação entre prioridades e objetivos da Estratégia Europa 2020, do Quadro Estratégico Comum, do Programa Nacional de Reformas e do Diagnóstico prospetivo Regional.....	7
Tabela 2. Articulação entre os Constrangimentos Estruturais, os Eixos de Intervenção e os Grandes Objetivos do Diamante Estratégico/Eixos Prioritários e Prioridades de Investimento do PO RAM.....	14
Tabela 3. Relações de Contributividade entre Eixos Prioritários do Programa.....	25
Tabela 4. Quadro de Intervenção do PO RAM e do PO SEUR na Região Autónoma da Madeira.....	35
Tabela 5. Formas de demarcação entre Fundos da Política de Coesão na RAM e o FEADER e FEAMP	37
Tabela 6. Quadro de Intervenção Programa de Cooperação Territorial Madeira-Açores-Canárias.....	40
Tabela 7. Programação Financeira do PO RAM 2014-2020.....	59
Tabela 8. Distribuição Financeira do EP 1, por Domínio de Intervenção	62
Tabela 9. Distribuição Financeira do EP 3, por Domínio de Intervenção	62
Tabela 10. Distribuição Financeira do EP 4, por Domínio de Intervenção	63
Tabela 11. Distribuição Financeira do EP 5, por Domínio de Intervenção	63
Tabela 12. Distribuição Financeira do EP 7, por Domínio de Intervenção	64
Tabela 13. Distribuição Financeira do EP 8, por Domínio de Intervenção	64
Tabela 14. Distribuição Financeira do EP 9, por Domínio de Intervenção	65
Tabela 15. Posicionamento da RAM face às metas da Estratégia Europa 2020 e do Programa Nacional de Reformas	67
Tabela 16. Síntese das oportunidades e riscos do modelo programático para os critérios de avaliação de cada um dos FCD.....	73
Tabela 17. Indicadores selecionados para o controlo da AAE.....	77

ACRÓNIMOS

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
AEA	Avaliação <i>ex ante</i>
AIDUS	Ação Integrada de Desenvolvimento Urbano Sustentável
AP	Acordo de Parceria
ARDITI	Agência Regional de Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Inovação
CAE	Classificação das Atividades Económicas
CELE	Comércio Europeu de Licenças de Emissão
CET	Cursos de Especialização Tecnológica
DLBC	Desenvolvimento Local de Base Comunitária
DLD	Desempregados de Longa Duração
DPR	Diagnóstico prospetivo Regional
EE 2020	Estratégia Europa 2020
EEE	Espaço Económico Europeu
EFA	Educação e Formação de Adultos
EP	Eixo Prioritário
FC	Fundo de Coesão
FCD	Fatores Críticos para a Decisão
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FEP	Fundo Europeu das Pescas
FSE	Fundo Social Europeu
GEE	Gases Efeito Estufa
I&D	Investigação e Desenvolvimento
I+D+I	Investigação e Desenvolvimento e Inovação
I&DT	Investigação e Desenvolvimento Tecnológico
IDTI+I	Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação
ICC	Indicador Comum Comunitário
IDE	Instituto de Desenvolvimento Empresarial
IDR	Instituto de Desenvolvimento Regional
ISCED	International Standard Classification of Education
ITI	Investimento Territorial Integrado
M€	Milhões de Euros
NEET	Jovens que não têm emprego, não estão a estudar nem participam em ações de formação
NPME	Não Pequena e Média Empresa
OES	Organizações da Economia social
OGR	Organismos do Governo Regional
ONG	Organização Não Governamental
OT	Objetivo Temático
PDES	Plano de Desenvolvimento Económico e Social
PDR-RAM	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira
PI	Prioridade de Investimento
PIB	Produto Interno Bruto
PIDT&I	Plano de Ação para a Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação

PME	Pequena e Média Empresa
PNR	Programa Nacional de Reformas
PO	Programa Operacional
PO CH	Programa Operacional Capital Humano
PO CI	Programa Operacional para a Competitividade e Internacionalização
PO ISE	Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
PO RAM	Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira
PO SEUR	Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos
POVT	Programa Operacional Valorização do Território
PRODERAM	Programa de Desenvolvimento Rural da Madeira, 2007-2013
PROMAR	Programa Operacional Pesca 2007-2013
QA	Questão de Avaliação
QEC	Quadro Estratégico Comum
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
RAM	Região Autónoma da Madeira
RIS3	Estratégia de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente
RVCC	Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
RUP	Região Ultraperiférica
SCT	Sistema Científico e Tecnológico
SRDITI	Sistema Regional para o Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Inovação
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UE	União Europeia
UNIVA	Unidade de Inserção na Vida Ativa
VAB	Valor Acrescentado Bruto
VVN	Volume de Negócios

SUMÁRIO EXECUTIVO

Âmbito da Avaliação e Metodologia

A elaboração do Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira 2014-2020 decorre no quadro da programação para o período 2014-2020, tendo como objetivos nucleares: (i) contribuir para melhorar a qualidade do PO, reforçando a sua relevância e pertinência face aos constrangimentos e oportunidades identificados no Diagnóstico; (ii) assegurar que o Programa articula de forma clara a sua lógica de intervenção, fundamentando as prioridades propostas; e (iii) garantir a coerência interna e externa do PO, bem como as condições de eficácia e eficiência, tendo em vista alcançar os resultados que se propõe atingir.

A Avaliação *Ex-Ante* do PO RAM 2014-20 orientou-se para melhorar a qualidade do Programa, procurando influenciar de forma positiva o respetivo processo de elaboração, nomeadamente, no que respeita à programação estratégica e ao sistema de monitorização e avaliação.

Em termos de organização de conteúdos, a Avaliação *Ex-Ante* assenta na resposta a um conjunto de Questões de Avaliação (QA) formuladas pelo Caderno de Encargos:

- **QA referentes à dimensão estratégica do Programa**, que compreendem: a relevância e pertinência do diagnóstico prospetivo que suporta a estratégia do PO; a observância das orientações da Estratégia Europa 2020 e do Programa Nacional de Reformas; o contributo do PO para as metas da Estratégia Europa 2020; e a incorporação das orientações do Acordo de Parceria (AP).
- **QA referentes aos Princípios horizontais da programação e ao envolvimento de “stakeholders”**, que compreendem a igualdade de oportunidades e de género, o desenvolvimento sustentável e o princípio da parceria e as formas de envolvimento de “stakeholders” no ciclo de vida do PO.
- **QA referentes à coerência interna** que compreendem as sinergias e complementaridades entre os diferentes Eixos Prioritários do PO e respetivas Prioridades de Investimento mobilizadas, bem como a análise crítica das tipologias de ações à luz dos objetivos específicos e resultados a atingir em cada Prioridade de Investimento.
- **QA referentes à coerência externa**, que compreendem a apreciação de complementaridades de intervenção com o Fundo de Coesão (PO Temático SEUR), FEADER e FEAMP na Região e também do PO da Cooperação com Açores e Canárias, tendo por base as versões preliminares dos respetivos PO e a delimitação definida no Acordo de Parceria.
- **QA referentes à conformidade da alocação de recursos financeiros**, que compreendem a apreciação da consistência das alocações conhecidas à luz da dimensão estratégica da programação e das necessidades/prioridades de intervenção adotadas.

- **QA referentes ao sistema de indicadores** que compreendem a apreciação da pertinência, consistência e exequibilidade dos indicadores propostos, tendo em conta os resultados a alcançar, dentro do que se pretende atingir com a programação.

O exercício avaliativo desenvolveu-se num registo de forte interação com o processo de elaboração do Programa, acrescendo desta forma o seu interesse e utilidade objetiva. Em termos metodológicos, o desenvolvimento do trabalho processou um conjunto de fontes de informação, de entre as quais se destaca:

- a análise de documentação relevante sobre o PO, os seus textos preparatórios, bem como estudos, planos e referenciais estratégicos elaborados nas áreas cobertas pelo PO;
- a interação permanente com as principais contrapartes dos avaliadores (técnicos e responsáveis do IDR, IP-RAM e de Organismos Intermédios Regionais); e
- as entrevistas a *stakeholders* relevantes dos campos de aplicação do PO.

O exercício de Avaliação foi acompanhado por um processo de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) do PO, que teve como principal objetivo assegurar, no processo de programação, a preservação, proteção e melhoria da qualidade dos indicadores ambientais, uma utilização racional dos recursos naturais e a integração das exigências do domínio ambiental no modelo de intervenção proposto.

Principais Conclusões

O PO RAM integra de modo bastante satisfatório os referenciais-chave de Avaliação, com destaque para: (i) as prioridades da Política de Coesão, os objetivos e metas da Estratégia Europa 2020 e do Programa Nacional de Reformas; (ii) as preocupações de equilíbrio na alocação de recursos financeiros, entre as prioridades de intervenção (bastante heterogéneas) dando especial atenção ao relançamento económico-empresarial, à dinamização da empregabilidade e ao combate à pobreza e à exclusão social; e (iii) a governação multi-nível, valorizando a experiência adquirida de envolvimento na gestão do PO de Organismos Intermédios, visando potenciar também a eficácia administrativa.

A Avaliação *Ex-ante* sinaliza algumas dimensões que constituem **fatores críticos de sucesso** para a concretização de objetivos e resultados das intervenções do PO:

- aplicação dos sistemas de incentivos, dependentes das dinâmicas de procura das entidades beneficiárias ao nível do investimento económico-empresarial e também da configuração dos Instrumentos Financeiros que vierem a ser adotados;
- capacidade do tecido de atores do Sistema Regional de Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (SRDTI) para absorver os recursos da dotação financeira programada, em articulação com o PIDT&I e a Estratégia regional de Especialização Inteligente, com metas ambiciosas para a Região;
- capacidade de dinamizar ofertas de educação e formação que respondam as necessidades de qualificação do tecido empresarial;

- integração dos instrumentos de apoio ao investimento (sistemas de incentivos) com os apoios à qualificação e ao emprego, em contexto de reduzida dinâmica empresarial e dependentes da criação/consolidação de trajetórias de crescimento económico;
- aproveitamento de complementaridades e sinergias entre os vários Eixos Prioritários, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável e da coesão territorial;
- abordagem de instrumentos de apoio à inclusão social inovadores, contemplados no PO e com menor experiência de dinamização e acesso na RAM, os quais se afiguram promissores para o combate ao abandono e insucesso escolar, ao empreendedorismo social e local e ao combate à pobreza e exclusão.

Relativamente aos elementos de balanço específico, as conclusões adiante alinhadas seguem de perto a abordagem das Questões de Avaliação, segundo os principais domínios de agregação adotados no Capítulo 2.

- **Pertinência, Adequação e Qualidade do Diagnóstico:** O Diagnóstico da situação da Região é sólido e fundamentado, assente num conjunto de vetores abordados nos instrumentos Referenciais Estratégicos setoriais, que contribuem para fundamentar uma sistematização clara e ampla do contexto de partida, assumindo uma visão realista quanto aos constrangimentos ditados pela atual situação de crise que o País atravessa e identificando com rigor os constrangimentos que se colocam ao desenvolvimento da Região, permitindo identificar as disparidades, as necessidades e oportunidades de desenvolvimento. Neste contexto, os desafios da programação situam-se no equilíbrio problemático entre a necessidade de encontrar soluções inovadoras que, simultaneamente, contribuam para superar os constrangimentos estruturais presentes nos diferentes domínios da Estratégia de Desenvolvimento Regional.
- **Elementos de Coerência interna do Programa:** O PO RAM é um instrumento que se posiciona de forma racional e coerente para concretizar a Estratégia de Desenvolvimento Regional. Para além da coerência com os grandes objetivos da Estratégia Europa 2020 e dos correspondentes instrumentos nacionais (Programa Nacional de Reformas e Acordo de Parceria estabelecido por Portugal com a União Europeia), o PO organiza um conjunto de Objetivos Temáticos, de Eixos Prioritários e de Prioridades de Investimento, uma arquitetura que, no essencial, aprofunda a sua coerência interna.
- **Elementos de Coerência externa:** Tendo por base os dois documentos fundamentais, de suporte à programação - o Diagnóstico prospetivo Regional e o Documento de Orientação Estratégica - o PO RAM incorpora a análise do posicionamento da Região face aos objetivos e metas da Estratégia Europa 2020 e do PNR, identificando as principais linhas de afastamento da Região, face ao País e à União Europeia e assumindo que a Região se situa aquém do desempenho das metas de referência estabelecidas para o horizonte 2020. A conclusão geral PO RAM apresenta um elevado nível de coerência com os objetivos da Estratégia Europeia 2020, com o PNR, o Acordo de Parceria e a Estratégia Regional de Desenvolvimento.

De referir, ainda, a complementaridade existente entre o PO RAM e os PO SEUR (no domínio das energias renováveis, da proteção do ambiente e da prevenção de riscos, da mobilidade sustentável, da gestão de resíduos e do setor da água), PO ISE (no âmbito na Iniciativa Emprego Jovem), PDR-RAM e PO FEAMP (no domínio da competitividade da economia regional, de sustentabilidade de paisagem e recursos naturais e do combate à pobreza e qualificações das comunidades rurais e piscatórias) e o Programa de Cooperação Territorial Madeira-Açores-Canárias (sobretudo, no domínio do OT1., OT3-PI 3.d., OT 5, OT6 – PI 6.c. e 6.d. e OT 11).

- **Envolvimento dos *stakeholders* relevantes:** Os principais stakeholders, com responsabilidades diretas e indiretas na formulação e desenvolvimento dos diferentes Eixos, foram envolvidos no processo de programação e a sua participação no desenvolvimento do Programa está assegurado de forma adequada, a avaliar pelos resultados das entrevistas realizadas e pela apreciação da Equipa de Avaliação. O PO RAM contém instrumentos visando o envolvimento dos parceiros na sua implementação (existência de Organismos Intermédios e Organismos Especializados responsáveis pela emissão de pareceres sobre candidaturas), acompanhamento, monitorização e avaliação.
- **Articulação entre Fundos Estruturais na programação:** Os mecanismos enunciados para a articulação e coordenação das intervenções dos vários Fundos seguem as orientações genéricas estabelecidas no Acordo de Parceria e podem considerar-se apropriados, no entanto, a arquitetura institucional do modelo de governação e de articulação carece, ainda, de ajustamentos e de aprofundamento em conformidade com o DL n.º 137/2014 de 12 de setembro, nomeadamente no que se refere ao funcionamento das redes temáticas de articulação funcional.
Assim, para além dos Fundos que suportam diretamente o PO RAM (FEDER e FSE), são identificadas formas de articulação: (i) com o FEADER (no suporte à Estratégia de Desenvolvimento Rural da Madeira 2014-2020, em apoio a intervenções de reforço da competitividade das atividades agro rurais e de sustentabilidade de paisagem e recursos naturais); (ii) com o FEAMP (sobretudo, perspetivando o apoio ao setor das pescas e da aquacultura, como elementos chave na Promoção da Competitividade da Economia Regional, mas também o combate à pobreza e a promoção das qualificações das comunidades piscatórias); (iii) com o Fundo de Coesão (orientado para ajudas à Região no âmbito da adaptação às alterações climáticas, da proteção do ambiente e da prevenção de riscos e, ainda, da mobilidade sustentável e da gestão de resíduos e do setor da água); e, finalmente (iv) com os instrumentos de apoio à Cooperação Territorial Europeia.
- **Abordagem do desenvolvimento territorial integrado:** Apesar de o Acordo de Parceria não preconizar esta abordagem para as Regiões Autónomas, o PO RAM não deixa de contemplar intervenções de base territorial visando a promoção do desenvolvimento e a coesão do território, sendo de registar positivamente: (i) a consideração de intervenções de desenvolvimento local em comunidades desfavorecidas, em resposta ao agravamento das situações de precariedade sociocomunitária em importantes núcleos urbanos; e (ii) a adoção de mecanismos de majoração dos Sistemas de Incentivos

(objetivo desenvolvimento empresarial), norteadas pelo reforço da eficácia territorial dos incentivos visando contrariar a excessiva concentração de empresas na zona do Funchal.

- **Observância dos Princípios Horizontais:** O PO RAM explicita a intenção de assegurar o respeito pelos princípios horizontais consagrados, designadamente, os princípios do desenvolvimento sustentável, da igualdade entre homens e mulheres, da igualdade de oportunidades e da não discriminação e da parceria. A estes o PO acrescenta, ainda, por opção, considerar a Inovação Social como novo princípio horizontal, operacionalizando-o de forma desenvolvida e de modo que se considera pertinente e adequado para nos Eixos 7, 8 e 9 correspondentes aos domínios sociais do Programa.
- **Indicadores - Pertinência, adequação e verificabilidade:** A análise do conjunto dos indicadores definidos no PO RAM evidencia uma intenção e um esforço de criação de uma bateria restrita de indicadores, integrando Indicadores Comuns Comunitários e Indicadores propostos no Acordo de Parceria e nas Cadeias de Programação Temáticas, seguindo as orientações comunitárias e nacionais. Os indicadores propostos são, em regra, pertinentes, adequados e verificáveis, e na generalidade dos casos, construídos a partir de informação anualmente recolhida pelos serviços regionais/nacionais de estatística, pelos serviços da Administração Pública ou, quando apropriado, pela gestão do próprio PO.
- **Coerência da alocação de recursos com as prioridades definidas:** A programação revela uma concentração significativa de recursos no domínio do apoio as PME (sobretudo através dos EP 3 e EP 11. que absorve quase 1/4 dos fundos disponíveis), incluindo 58,18M€ destinados a compensar as empresas regionais pelos sobrecustos ligados à ultraperifricidade. Destaca-se, também, o domínio do Capital Humano (EP 10.), que concentra cerca de 1/5 dos recursos do Programa, absorvendo 44% do montante FSE.

A alocação de recursos do PO RAM apresenta, no entender da Equipa de Avaliação, coerência com os objetivos e prioridades selecionadas, assegurando, uma concentração adequada nas necessidades de intervenção mais relevantes, com uma concentração do FSE no domínio da educação/formação, seguido do emprego e da inclusão social. No caso do FEDER existe uma concentração para o apoio a atividades orientadas para a promoção da competitividade e internacionalização da economia regional, o que é coerente com as prioridades identificadas e com as orientações de focalização temática dos apoios.

Recomendações

Os instrumentos selecionados, no essencial, estão adequadamente concebidos e fornecem orientações para o desenvolvimento do Programa, no entanto, sintetizam-se um conjunto de recomendações que se refere, fundamentalmente, à afinação dos Objetivos Específicos definidos (em reforço da coerência das intervenções nos diversos Domínios Temáticos), ao reforço da coerência externa do PO, à melhoria do envolvimento dos *stakeholders* e à qualificação do sistema de indicadores.

- **Racionalidade e Coerência da programação:** O PO tem vantagem em aprofundar as relações sinérgicas: (i) com a Estratégia de Especialização Inteligente da Região, a qual tem particular incidência no recorte final dos Eixos Prioritários que enquadram as PI do OT1 e parte das PI do OT3; e (ii) com as intervenções relativas ao desenvolvimento rural, identificando rumos para o desenvolvimento dos recursos da paisagem e para a função social e económica do espaço rural, em articulação com a conclusão dos trabalhos do PDR-RAM 2020.
- **Reforço da coerência das intervenções nos Domínios temáticos**
 - ✓ *Competitividade e Internacionalização:* O texto do PO deveria identificar de forma mais clara os constrangimentos estruturais existentes na área da I&D e Inovação os quais estão para além do afastamento face aos objetivos e metas da Estratégia Europa 2020; assegurar uma maior explicitação das ações a desenvolver e do seu papel na indução de maior conhecimento em domínios-chave para a Estratégia Regional e complementares a outros EP, como p.ex., a economia verde, a economia da cultura, a eficiência energética e as energias renováveis; reforçar a complementaridade com outros EP (p.ex., EP 4 e EP 5) através da explicitação de objetivos/resultados em matéria de eficiência energética, redução de GEE e conhecimento especializado nas áreas da energia sustentável, das atividades da economia verde e da cultura; assegurar um justo equilíbrio no tocante à definição de critérios de priorização dos projetos, evitando uma valorização excessiva da “criação de emprego, em particular, de emprego qualificado e altamente qualificado”.
 - *Inclusão Social e Emprego:* reforçar a articulação entre ações das várias PI deste Domínio, o que permitiria ganhos de eficiência e no impacto social das intervenções; nomeadamente através de uma presença mais acentuada de algumas ações de inclusão social e de redução da pobreza, desenvolvendo as ações previstas, segundo metodologias que garantam esse tipo de resultados; enunciar e aprofundar as desejáveis articulações entre a PI 8.e., e os projetos de modernização empresarial apoiados no EP3; assegurar uma maior explicitação, nomeadamente ao nível das ações a desenvolver na PI 8.e.; clarificar como se garante o acesso preferencial dos grupos prioritários, os mais vulneráveis, aos apoios abrangidos pela PI 9.d, de melhoria do acesso a serviços públicos, em particular de cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral; enunciar e aprofundar as desejáveis articulações entre, p.ex., a PI 8.g, relativa à modernização e consolidação das estruturas de apoio ao emprego (Clubes de Emprego, UNIVAS, etc.), e as PI 9.a. (inclusão ativa e melhoria da empregabilidade) e PI 9.e. (empreendedorismo social e economia social), onde melhor se integra a mais-valia das contribuições das Organizações da Economia Social e de projetos de inovação social nas dinâmicas de inclusão profissional e social; assegurar a articulação de operações elegíveis na PI 9.h. (FEDER) com intervenções das PI 9.e. e 9.a., assegurando a mobilização das comunidades locais e a participação de alguns dos seus membros (pessoas e instituições) nos processos da regeneração física, económica e social das próprias comunidades; assegurar a articulação entre a PI 8.g., relativa à modernização e

consolidação das estruturas de apoio ao emprego (Clubes de Emprego, UNIVAS, etc.) e as PI 9.a. e 9.e., relativas à inclusão ativa de desempregados e outros grupos vulneráveis e jovens em risco e aos contributos das OES nas dinâmicas de inclusão profissional; adotar uma perspetiva da intervenção integrada sobre os contextos sociais indutores de vulnerabilidade à pobreza e exclusão social, numa ótica de promoção do desenvolvimento social.

- *Capital Humano:* Explicitar os instrumentos de prevenção do abandono escolar precoce e de intervenção para o regresso ao percurso escolar, através de abordagens territoriais, por diferenciação curricular ou adoção de programas especiais de ação e por cooperação interinstitucional de sinalização e acompanhamento individual; potenciar as sinergias de uma gestão mais integrada entre as ações previstas na PI 10.b. relativa à melhoria da qualidade, da eficiência e da abertura do ensino superior (apoio à formação avançada e à contratação de doutorados) e ações da PI 1.a., visando promover a investigação científica e tecnológica, bem como o aumento e a qualificação dos recursos humanos envolvidos em atividades de I&D; clarificar o leque heterogéneo de ações propostas para cada uma das PI atendendo a que, face a tão grande diversidade, será necessário que os indicadores de resultados e/ou de realização “acompanhem” a diversidade de públicos, de ações e de contextos e, de modo adequado, deem conta do desempenho do Programa e dos seus resultados.
 - *Capacitação institucional:* assegurar que as medidas de modernização administrativa e de qualificação dos agentes da Administração Regional, são norteadas pela necessidade de preparar a Administração para uma intervenção mais pró-ativa nos domínios estruturantes da Estratégia Regional, p.ex., em apoio de proximidade às empresas, como um elemento fundamental para dinamizar a procura qualificada de incentivos do próprio PO RAM.
- **Envolvimentos dos “stakeholders” relevantes:** investir na mobilização dos *stakeholders* e promover a construção de parcerias abrangentes, reforçando a mobilização de recursos da sociedade civil e a adequação das medidas às necessidades dos públicos-alvo (intermédios e finais); valorizar a participação dos Organismos Intermédios como facilitadores da simplificação administrativa e da suscitação de procura dinâmicas e inteligentes de incentivos veiculados pelas Prioridades de Investimento do PO.
- **Articulação entre Fundos e desenvolvimento territorial integrado:** A opção de prescindir da inclusão de intervenções de desenvolvimento territorial integrado no âmbito do PO RAM 2014-2020, deverá ter consequências na filosofia de gestão e implementação dos recursos de diversas PI que contenham um espectro de intervenção territorial com maior significado e impacto potencial. Assim, recomenda-se que a regulamentação dessas PI, com destaque para a PI 9.h., e das prioridades e critérios que venham a orientar uma aplicação das mesmas, tenha subjacente preocupações de correção das assimetrias territoriais de desenvolvimento e de integração temática de atuações das políticas públicas e da orientação do investimento privado, nos territórios alvo de intervenção.

- **Princípios Horizontais:** Em consequência, das dificuldades, por parte dos promotores, de incorporação destas prioridades deverá centrar as intervenções na sensibilização e capacitação dos promotores e dos técnicos (dos organismos públicos e dos parceiros), para o reforço da integração das problemáticas das prioridades horizontais na conceção e implementação das ações e projetos, bem como no acompanhamento e na investigação nestes domínios.
- **Indicadores e Sistema de informação:** integração de indicadores adicionais constantes nas cadeias de programação temáticas e que visam melhorar a sua adequação face aos objetivos da respetiva PI; a inclusão de indicadores alternativos ou adicionais; a alteração da formulação do Indicador para tornar mais claro o que se pretende medir ou para harmonizar a forma de redação dos indicadores de todas as PI. O Programa deverá, ainda, mobilizar o apoio de um conjunto de indicadores de monitorização mais exaustivo de modo a, na fase de gestão, assegurar a cobertura da diversidade de ações a apoiar e responder às necessidades de informação do sistema de gestão, acompanhamento e avaliação do PO.

I. INTRODUÇÃO

Âmbito e principais objetivos da Avaliação e do Relatório Final

A elaboração do Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira 2014-2020 (PO RAM 2014-2020) decorre no quadro da preparação dos novos Programas Operacionais para o período de programação 2014-2020, constituindo o instrumento de referência para o acesso e a mobilização dos Fundos Estruturais da Política de Coesão, designadamente do FEDER e do FSE, num contexto de programação plurifundos que vai permitir combinar num mesmo Programa intervenções em diversos Domínios temáticos: competitividade e internacionalização, sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos, capital humano e inclusão social e emprego.

De acordo com o Caderno de Encargos, a Avaliação *Ex-Ante* (AEA) teve como objetivos nucleares: (i) contribuir para melhorar a qualidade do PO, reforçando a sua relevância e pertinência face aos constrangimentos e oportunidades identificados no Diagnóstico; (ii) assegurar que o Programa articula de forma clara a sua lógica de intervenção, fundamentando as prioridades propostas; e (iii) garantir a coerência interna e externa do PO, bem como as condições de eficácia e eficiência, tendo em vista alcançar os resultados que se propõe atingir.

Em síntese, a Avaliação *Ex-Ante* do PO RAM 2014-2020 orientou-se para melhorar a qualidade do Programa, procurando influenciar de forma positiva o respetivo processo de elaboração, nomeadamente, no que respeita à programação estratégica e ao sistema de monitorização e avaliação.

Em termos de organização de conteúdos (e com implicações no processo metodológico de trabalho associado ao processamento de informação empírica), a Avaliação *Ex-Ante* assenta na resposta a um conjunto de Questões de Avaliação (QA) formuladas pelo Caderno de Encargos:

- **QA referentes à dimensão estratégica do Programa**, que compreendem: a relevância e pertinência do diagnóstico prospetivo que suporta a estratégia do PO; a observância das orientações da Estratégia Europa 2020 e do Programa Nacional de Reformas; o contributo do PO RAM para as metas da Estratégia Europa 2020; e a incorporação das orientações do Acordo de Parceria (AP).
- **QA referentes aos Princípios horizontais da programação e ao envolvimento de “stakeholders”**, que compreendem a igualdade de oportunidades e de género, o desenvolvimento sustentável e o princípio da parceria e as formas de envolvimento de “stakeholders” no ciclo de vida do PO.
- **QA referentes à coerência interna** que compreendem as sinergias e complementaridades entre os diferentes Eixos Prioritários do PO e respetivas Prioridades de Investimento mobilizadas, bem como a análise crítica das tipologias de ações à luz dos objetivos específicos e resultados a atingir em cada Prioridade de Investimento.

- **QA referentes à coerência externa**, que compreendem a apreciação de complementaridades de intervenção com o Fundo de Coesão (PO Temático SEUR), FEADER e FEAMP na Região e também do PO da Cooperação com Açores e Canárias, tendo por base as versões preliminares dos respetivos PO e a delimitação definida no Acordo de Parceria.
- **QA referentes à conformidade da alocação de recursos financeiros**, que compreendem a apreciação da consistência das alocações conhecidas à luz da dimensão estratégica da programação e das necessidades/prioridades de intervenção adotadas.
- **QA referentes ao sistema de indicadores** que compreendem a apreciação da pertinência, consistência e exequibilidade dos indicadores propostos, tendo em conta os resultados a alcançar, dentro do que se pretende atingir com a programação.

O exercício avaliativo desenvolveu-se num registo de forte interação com o processo de elaboração do Programa, acrescentando desta forma o seu interesse e utilidade objetiva.

O exercício de Avaliação foi acompanhado por um processo de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), que teve como principal objetivo assegurar, no processo de programação, a preservação, proteção e melhoria da qualidade dos indicadores ambientais, uma utilização racional dos recursos naturais e a integração das exigências do domínio ambiental no modelo de intervenção proposto.

O Relatório Final da Avaliação *Ex ante* do PO da Região Autónoma da Madeira que agora se apresenta foi elaborado tendo por base a versão de 14 de agosto de 2014, do PO Regional da Madeira e, em termos de conteúdo, corresponde às Especificações Técnicas definidas no Caderno de Encargos, apresenta o essencial de resposta às Questões de Avaliação que orientaram o exercício avaliativo; as principais Conclusões; e um conjunto de Recomendações.

Metodologia

Em termos metodológicos, o desenvolvimento do trabalho processou um conjunto de fontes de informação, de entre as quais se destaca:

- a análise de documentação relevante sobre o PO, os seus textos preparatórios, bem como estudos e planos elaborados nas áreas cobertas pelo PO;
- a interação permanente com as principais contrapartes dos avaliadores (técnicos e responsáveis do IDR e de Organismos Intermédios Regionais); e
- as entrevistas a *stakeholders* relevantes dos campos de aplicação do PO.

O processo de avaliação foi disponibilizando produtos intermédios, centrados em aspetos fundamentais do trabalho de programação, oportunamente submetidos ao IDR, IP-RAM para apreciação e consideração no desenvolvimento do PO, tendo contribuído para aprofundar as matérias e conteúdos integrados no PO RAM 2014-2020, com elementos de fundamentação orientados para melhorar a versão inicial do Programa enviada para a Comissão Europeia.

Estrutura do Relatório Final

O Relatório Final da AEA segue a estrutura recomendada pelo Caderno de Encargos. Para além desta Introdução (Capítulo I) contém os seguintes Capítulos:

II. Resposta às Questões da Avaliação, onde se pretende responder às diferentes Questões da Avaliação, abrangendo: (i) a avaliação do contexto e das necessidades de intervenção, onde se procede à análise da fundamentação do Diagnóstico, e da sua coerência/relevância face aos objetivos da Estratégia Europa 2020 e dos documentos enquadradores da estratégia regional para o período 2014-2020; (ii) a análise da Coerência interna e externa do Programa; (iii) os contributos do PO para os Princípios Horizontais subjacentes ao financiamento pelos Fundos Estruturais; (iv) a análise da relevância e pertinência dos indicadores e dos mecanismos de monitorização e avaliação e (v) a análise da consistência da alocação dos recursos financeiros.

III. Avaliação Ambiental Estratégica, abrangendo um resumo que identifica e avalia os efeitos ambientais resultantes de implementação do PO, tendo em conta os resultados da Consulta às entidades com responsabilidades ambientais específicas.

IV. Conclusões e Recomendações da Avaliação, abrangendo um balanço compreensivo dos resultados das diferentes dimensões de avaliação, sinalizando os principais elementos positivos e menos positivos (a corrigir), tecendo para estes últimos um conjunto de Recomendações.

II. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

II.1. Dimensão estratégica da programação do PO

A pertinência e adequação do Diagnóstico à situação de partida e como elemento-chave de fundamentação das necessidades de intervenção, constitui matéria presente na formulação das duas Questões de Avaliação iniciais. A abordagem destas QA é, assim, conduzida de forma combinada na medida em que o exercício de programação foi orientado por forma a colocar o Diagnóstico ao serviço da fundamentação de necessidades de intervenção enquadradas pelas prioridades da Política de Coesão. Em idêntico sentido, a justificação da escolha das Prioridades de Investimento (Secção 1.1.2 do texto do PO), evolui a partir de uma síntese dirigida ao enunciado de constrangimentos estruturais que fundamentam ter desafios/necessidades de intervenção e suportam, frequentemente, a formulação de Objetivos Específicos das PI.

QA. O Diagnóstico das disparidades, necessidades e oportunidades de desenvolvimento está devidamente fundamentado?

QA. O Diagnóstico comporta as dimensões previstas nos objetivos e metas da Estratégia Europa 2020, nas recomendações do Conselho Europeu, no Programa Nacional de Reformas e no Programa do Governo ou noutros documentos de orientação estratégica associados às áreas de intervenção do PO (incluindo os previstos no âmbito das condicionalidades ex ante)?

Pertinência e adequação da caracterização do contexto de partida

O PO RAM constitui um instrumento de intervenção da maior relevância para a superação dos constrangimentos que afetam o desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira. O Programa ocupa um lugar fundamental na concretização da Estratégia de Desenvolvimento Regional e na adequação das políticas regionais aos objetivos da Política de Coesão da União Europeia, consubstanciados na Estratégia Europa 2020 e assumidos por Portugal, no Programa Nacional de Reformas e no Acordo de Parceria.

A elaboração do Programa assentou num rigoroso e fundamentado diagnóstico do contexto de partida, que contribui para identificar não só as principais necessidades e oportunidades de desenvolvimento, mas também os principais constrangimentos. Nesse processo preparatório, importa de destacar a elaboração de contributos por parte dos Organismos do Governo Regional (OGR) visando:

- responder à necessidade de preencher as Condicionalidades *ex-ante* da programação, por OT;
- caracterizar os constrangimentos estruturais nos diversos domínios de intervenção que dão consistência às Prioridades temáticas da Política de Coesão; e
- identificar os objetivos de política regional naqueles domínios de intervenção, tendo presente a matriz de suporte à programação operacional de Objetivos temáticos *vs* Prioridades de Investimento.

As componentes descritas encontram-se sintetizadas de forma compreensiva em três documentos de referência: (i) Condicionalidades *ex-ante* – Contributo RAM; (ii) Diagnóstico prospetivo Regional; e (iii) Documento de Orientação Estratégica Compromisso Madeira@2020. Este último documento evoluiria,

entretanto, para o estatuto formal de Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PDES) através do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2014/M, de 10 de Abril de 2014.

O processamento destes documentos (bem como contributos originários dos OGR que suportaram a sua elaboração¹, no âmbito dos trabalhos da Avaliação), permite afirmar que a Secção 1 - *Estratégia de Contribuição do Programa Operacional com vista a contribuir para a Estratégia da União para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo e para a Coesão Económica, Social e Territorial* do PO está devidamente fundamentada, tendo por base o Diagnóstico Prospetivo Regional (DPR) que procede a uma identificação exaustiva da situação da Região:

- (i) por um lado, da comparação dos indicadores regionais com os indicadores relativos aos objetivos da Estratégia Europa 2020 e do Programa Nacional de Reformas; e
- (ii) por outro lado, da análise dos recursos naturais e adquiridos disponíveis na Região, sinalizando, com clareza, as principais questões que constroem e potenciam o desenvolvimento futuro da RAM.

Na perspetiva da Avaliação, o Diagnóstico identifica as principais tendências de evolução recente com a preocupação de combinar uma leitura de constrangimentos e opções estruturais mediadas pelas Prioridades temáticas da Política de Coesão, decorrentes dos pilares estruturantes da Estratégia Europa 2020. Este enunciado permite identificar as diferentes dimensões objeto de análise no âmbito de cada uma das áreas temáticas, bem como a forma como as mesmas se articulam com as diferentes vertentes dos instrumentos de políticas públicas (nacionais e europeus) vocacionados para o enquadramento da utilização de Fundos ao longo do período 2014-2020.

Os trabalhos preparatórios do PO RAM, designadamente a elaboração do Diagnóstico, permitiram estruturar, face à situação em que a Região se encontra, um conjunto de desafios às políticas públicas que o PO procura assumir e para as quais se propõe operacionalizar respostas adequadas. O Diagnóstico enfatiza a situação de crise existente: “no momento do arranque do período de programação 2014-2020, a RAM encontra-se numa delicada situação financeira, social e económica, sofrendo os efeitos sistémicos da crise económica com que o País se confronta, agravados pelas especificidades da ultraperiferidade, o que impõe a necessidade de encontrar soluções tendo por base um contexto de caminhos estreitos”.

A Tabela 1. sistematiza as inter-relações observadas entre as dimensões constantes do Diagnóstico e os restantes documentos europeus e nacionais com os quais se relaciona.

¹ *Plano de Ação para a Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIDT&I)*, ARDITI - Agência Regional para o Desenvolvimento da Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação; *Plano Referencial Estratégico para a Economia da RAM, no horizonte 2020*, IDR - Instituto de Desenvolvimento Empresarial; *Plano Regional de Emprego 2012-2020*, IEM - Instituto de Emprego da Madeira; *Referencial Estratégico da Educação e Formação*, Secretaria Regional da Educação; *Plano de Ação para a Energia Sustentável das Ilhas da Madeira e do Porto Santo, 2020*, AREAM - Agência Regional de Energia e Ambiente da RAM; *Plano de Investimentos para o período 2014-2020*, Serviço de Saúde da RAM, E.P.E.; *Orientações de Política Regional nos Domínios da Água, Resíduos, Infraestruturas e Equipamentos Coletivos*, Vice-Presidência do Governo Regional; *Orientações de Política Regional nos domínios da Cultura e dos Transportes*, Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes.

Tabela 1. Comparação entre prioridades e objetivos da Estratégia Europa 2020, do Quadro Estratégico Comum, do Programa Nacional de Reformas e do Diagnóstico prospetivo Regional

EUROPA 2020		Quadro Estratégico Comum (QEC) Objetivos Temáticos	Portugal Programa Nacional de Reformas Objetivos	Região Autónoma Madeira Diagnóstico e Necessidades/Prioridades de Intervenção
Prioridades/Iniciativas Emblemáticas	Principais objetivos			
<i>Crescimento Inteligente</i> - Uma União da Inovação - Juventude em movimento - Agenda Digital para a Europa	- Melhorar as condições para a investigação e o desenvolvimento tendo em vista que o investimento público e privado atinjam 3% do PIB. - Melhorar os níveis de educação procurando: 1. reduzir o abandono escolar precoce para um nível inferior a 10%; 2. aumentar, para pelo menos 40%, a percentagem da população de 30-34 anos que conclui o ensino superior.	1. Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a informação 2. Melhorar o acesso às TIC e fomentar a sua utilização e qualidade 3. Reforçar a competitividade das PME, do setor agrícola (FEADER), das Pescas e da Aquicultura (FEAMP)	Objetivo I&D e Inovação: - Meta I&D - Meta Inovação Objetivo Mais e Melhor Educação - Meta Redução do abandono escolar precoce - Meta ensino superior	<i>Competitividade e Inovação</i> Diagnóstico dos constrangimentos e necessidades nos diferentes domínios: • Inovação e I&D • Desenvolvimento Empresarial • Turismo • Recursos do mar e economia azul • Atividades Tradicionais (Agricultura e Pesca)
<i>Crescimento Sustentável</i> - Uma Europa eficiente em termos de recursos - Uma política industrial para a era da globalização	- Reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em pelo menos 20% relativamente aos níveis de 1990, ou em 30% se estiverem reunidas as condições.	4. Apoiar a transição para a economia de baixo teor de carbono em todos os setores 5. Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos 6. Proteger o ambiente e promover a utilização sustentável de recursos 7. Promover os transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais infraestruturas de rede	Objetivo Energia e Clima - Meta Redução de emissões - Meta energias renováveis - Meta eficiência energética	<i>Desenvolvimento Sustentável</i> Diagnóstico dos constrangimentos e necessidades nos diferentes domínios: • Alterações Climáticas • Ordenamento do Território • Energia • Redes e Serviços de Transportes • Recursos Hídricos e saneamento
<i>Crescimento Inclusivo</i> - Agenda para novas qualificações e novos empregos - Plataforma europeia contra a pobreza	- Procurar elevar para 75% a taxa de emprego das mulheres e dos homens, com idade entre os 24 – 64 anos, inclusivamente através de uma maior participação dos jovens, dos trabalhadores mais velhos e dos trabalhadores menos qualificados e de uma melhor integração de migrantes legais. - Promover a inclusão social, em especial através da redução da pobreza, tendo em vista retirar pelo menos 20 milhões de pessoas de situações de risco de pobreza e de exclusão.	8. Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral 9. Promover a inclusão social e combater a pobreza 10. Investir na educação, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida	Objetivo aumentar o emprego - Meta Emprego Objetivo Combate à pobreza e às desigualdades sociais - Meta redução da pobreza	<i>Potencial Humano</i> Diagnóstico da situação relativa à formação escolar e profissional da população em geral e da população empregada COESÃO SOCIAL Diagnóstico relativo a: - emprego e desemprego - exclusão social
		<i>Capacitação Institucional</i> 11. Reforçar a capacidade institucional e garantir uma administração pública eficiente		<i>Capacitação Institucional</i> Identificação das necessidades de reforço da capacidade institucional das organizações regionais e do reforço da cooperação territorial no quadro das RUP

Nos pontos seguintes sintetiza-se um conjunto observações relativamente aos elementos que suportam o Diagnóstico, em domínios-chave da programação:

➤ ***Competitividade e Inovação***

- O Diagnóstico é abrangente e fundamentado, apontando caminhos coerentes para focar os apoios ao desenvolvimento empresarial, defendendo uma reorientação da intervenção das políticas públicas para enquadrar a procura de apoios por parte das empresas, associada ao desenho dos novos sistemas de incentivos.
- A mobilização dos instrumentos de apoio ao empreendedorismo para diversificar a base económica regional, afigura-se particularmente adequada ao contexto atual, sobretudo se ajustados ao ambiente adverso em que essa procura vai operar.
- A adoção de estratégias de reposicionamento para que o setor do turismo não entre na fase subsequente de Declínio é correta, considerando-se adequada a estratégia de diversificação, para a qual se aponta, sobretudo, nas vertentes económicas que remetem para o aprofundamento da cadeia de valor, mediante a dinamização das atividades a montante e complementares, as quais deverão beneficiar de incentivos (no âmbito do POR RAM, mas também do PO FEADER e do PO FEAMP).
- A dupla orientação para a valorização económica dos “outputs” da atividade agroflorestal e para a valorização das respetivas sinergias com o turismo e o desenvolvimento sustentável, afigura-se bastante pertinente no contexto regional.
- A valorização económica dos Recursos do Mar numa ótica de clusterização e de dinamização das atividades de I&D, domínio com um elevado potencial por explorar na Região.
- No domínio da I&D e Inovação a ambição assumida implica uma forte rutura com as condições de partida, difícil de concretizar e que exigirá, por um lado, recursos que estão para além daqueles que o PO RAM pode acolher (justificando uma abordagem dinâmica de outros instrumentos de financiamento, como o Programa Horizon) e, por outro lado, uma capacidade institucional que vai depender da afirmação rápida da Agência Regional de Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Inovação (ARDITI).

➤ ***Capital Humano***

- O Diagnóstico é realista relativamente aos problemas educativos da Região, evidenciando a magnitude das tarefas e a dificuldade dos resultados a atingir para conseguir, em simultâneo, diminuir a distância da Região face aos níveis educativos médios europeus e reduzir a diferença entre os níveis educativos da Região e do País, em geral.
- As prioridades estratégicas enunciadas mostram-se coerentes e articuladas com o essencial das orientações europeias [grandes objetivos da Estratégia Europa 2020 e objetivos temáticos do Quadro Estratégico Comum (QEC)], bem como do PNR que estabelece o desígnio Mais e Melhor Educação.

➤ ***Inclusão Social e Emprego***

- O Diagnóstico assenta numa análise aprofundada do contexto regional, segundo um conjunto de dimensões pertinentes que abrangem os domínios do emprego e do desemprego e das condições de pobreza e de risco de exclusão social, abrindo espaço para se reconhecer a importância de respostas de intervenção integrada junto dos contextos sociais que criam desvantagem, p.ex., junto de núcleos urbanos degradados, algumas comunidades piscatórias e de populações rurais. A insuficiência das respostas existentes para a redução das múltiplas fragilidades sociais, sugere a necessidade de novas respostas que mitiguem os riscos de fraturas sociais e que, de um modo eficiente, potenciem os efeitos combinados de várias intervenções singulares setoriais.
- O Diagnóstico mobiliza e incorpora, igualmente, propostas de atuação constantes dos relatórios de Monitorização do Programa Rumos nos domínios do emprego e da coesão social, reconhece de forma fundamentada as vulnerabilidades económicas da Região nesta fase do seu desenvolvimento e assinala que as mesmas se repercutem com intensidade no funcionamento do mercado de trabalho.

➤ ***Desenvolvimento Sustentável***

- O Diagnóstico abrange as principais dimensões relevantes neste Domínio Temático, sendo de destacar a abordagem do Clima e Energia, âmbito em que é sublinhada a distância significativa a que a Região se encontra dos objetivos específicos da Estratégia Europa 2020 e do PNR.
- Em matéria de Energia, a Região beneficia da disponibilidade de dois Planos de Ação (para a Madeira e o Porto Santo) compreendendo um diagnóstico aprofundado de constrangimentos estruturais e de necessidades de intervenção, a par de uma formulação fundamentada de objetivos de política regional, com fixação de metas associadas.
- No que se refere ao problema das Alterações climáticas, domínio que não beneficia de intervenção do PO, sem prejuízo de se reconhecer a necessidade de desenvolver estudos sobre as vulnerabilidades e respostas para esses fenómenos no Arquipélago, ainda no quadro do Programa Intervir+. Tendo em conta o lugar que as questões do Clima ocupam nas preocupações globais, traduzidas com expressiva importância nos compromissos da Estratégia Europa 2020, recomenda-se que seja dada prioridade ao desenvolvimento de conhecimento regional neste domínio.
- Ao nível da sensibilidade da gestão dos recursos urbanos e naturais para a sustentabilidade da Região, o Diagnóstico revela um nível de consciência elevado (intenção de revisão do PROTRAM e referências ao ordenamento do território e da orla costeira), reforçado pela pertinência de incluir a reabilitação urbana no Diagnóstico e entre as intervenções do PO RAM, no enquadramento do desenvolvimento sustentável e reforçando o seu efeito potencial positivo em várias dimensões da Estratégia Regional.
- No domínio dos Resíduos sólidos foi estabelecido um conjunto de objetivos coerentes com o Diagnóstico, sendo preconizadas: a compensação dos sobrecustos decorrentes da recolha, acondicionamento, transporte para tratamento e tratamento dos resíduos; a renovação da frota e a

implementação de equipamentos de recolha seletiva para o aumento da eficiência dos sistemas de recolha de resíduos; o tratamento adequado dos resíduos perigosos produzidos na Região; o encerramento ambiental adequado das infraestruturas que esgotaram o seu tempo de vida útil; e a prevenção da produção de resíduos e fomentar a sua reciclagem - através de campanhas de sensibilização/informação da população. De acordo com o Acordo de Parceria este domínio foi integrado no PO SEUR.

- Ao nível dos Recursos Hídricos, o Diagnóstico socorre-se do trabalho realizado no âmbito do Plano Regional da Água da Madeira – 2008 e do Plano de Gestão da Região Hidrográfica do Arquipélago da Madeira, 2014, documento que contém o diagnóstico mais recente e o elenco de medidas a adotar. A semelhança dos resíduos sólidos, esta área não está contemplada no PO Regional, mas é assegurada pelo PO SEUR.
- Relativamente aos transportes terrestres, marítimos e aéreos é feito um diagnóstico e são desenvolvidas orientações que assentam, por um lado, na necessidade de melhorar a sustentabilidade ambiental e mitigar os efeitos da ultraperifricidade e, por outro, de potenciar o retorno do investimento efetuado no reforço da rede de transportes. A problemática da sustentabilidade ambiental é visível essencialmente a propósito dos transportes terrestres e a perspetiva adotada pugna pela promoção da mobilidade sustentável e pelo desenvolvimento dos transportes coletivos com recurso a combustíveis mais limpos (incluindo a mobilidade elétrica) em linha, aliás, com as orientações de política comunitária.
- No que se refere ao ordenamento do território e ao desenvolvimento urbano, o Diagnóstico identifica os principais constrangimentos existentes, onde se destaca a macrocefalia da aglomeração do Funchal e a expansão desordenada dos principais tecidos urbanos regionais, explicitando a necessidade de articulação inter-territorial, potenciando a interação da grande e principal aglomeração urbana, que é Funchal, com as periferias rurais que a sustentam.
- A introdução de um ponto ligado à Cultura revela uma perspetiva de reforço do potencial endógeno e de valorização do património e identidade regionais, numa abordagem positiva para a qualidade de vida dos cidadãos e para a afirmação do Destino Turístico Madeira.

➤ ***Capacitação institucional***

- O Diagnóstico apresenta uma fundamentação adequada nesta dimensão transversal, não associada a objetivos específicos precisos. A inclusão desta vertente revela-se coerente com as orientações previstas na Estratégia Europa 2020 e no PNR, respondendo à apropriação prevista de Objetivos temáticos do Quadro Estratégico Comum (QEC), designadamente, OT 2 e OT 11.
- O Diagnóstico reconhece e identifica a necessidade de promover a eficácia das intervenções na esfera da regulação da atividade económica, bem como a superação de debilidades manifestas na mobilização de recursos e de fixação de competências, ao nível do associativismo empresarial e municipal, suscetíveis de contribuir para dinamizar e qualificar as intervenções favorecedoras do robustecimento das empresas e da Administração Regional e Local.

➤ **Cooperação territorial**

- A experiência de cooperação inter-regional no atual período de programação (Cooperação no espaço das RUP, entre Madeira/Açores/Canárias) permite identificar diversas áreas de intervenção com grande interesse para a economia regional. Essa experiência aponta para uma maior focalização das intervenções, privilegiando as dimensões associadas à cooperação nas áreas da I&D e mantendo as prioridades transversais aos territórios nas áreas do Ambiente e da Prevenção de riscos e das potencialidades económicas do Mar/RUP e da Biodiversidade, de grande relevância para a Madeira. Paralelamente, estabelece como prioritária a inclusão de países terceiros nas parcerias de cooperação, promovendo o envolvimento de Cabo Verde, bem como uma dimensão de ligação a África.
- A Avaliação considera que o Programa, apesar de não ter mobilizado a PI 11.b., deverá conter mecanismos de envolvimento de agentes externos, que possibilitem o reforço das competências da Região em I&D, o que pode constituir uma boa base de partida para a definição de uma estratégia da RAM no quadro do PO de Cooperação Territorial em que vai participar (Açores/Madeira/Canárias).

Em síntese, no entender da Avaliação *ex-ante*, considera-se que:

- O Diagnóstico está devidamente fundamentado, comporta as dimensões previstas nos objetivos da Estratégia Europa 2020 e no PNR e revela ainda uma adequada articulação com os Objetivos temáticos do Quadro Estratégico Comum (QEC). O Diagnóstico assenta, entre outros fundamentos, num conjunto de Referenciais Estratégicos atuais que refletem uma visão fundamentada e realista dos constrangimentos, das necessidades de intervenção e das oportunidades de desenvolvimento para as diferentes áreas setoriais.
- O Diagnóstico suporta de forma adequada a definição da Estratégia de Desenvolvimento Regional, consubstanciada no designado “Diamante Estratégico da Região Autónoma da Madeira, no horizonte 2020”. A Estratégia foi delineada tendo em conta os constrangimentos estruturais e os ativos regionais para o desenvolvimento, equacionando uma estratégia sustentável do ponto de vista económico, social e ambiental para o período 2014-2020 e que deverá proporcionar a estruturação de contributos próprios da Região para os objetivos da Estratégia Europa 2020.

II.2. Avaliação da coerência interna e externa do Programa

2.1. Coerência interna do PO

QA. Os objetivos, as prioridades de investimento selecionadas, as realizações e resultados esperados são coerentes com o Diagnóstico?

No período de programação 2014-2020 existe uma forte tónica na orientação para os resultados e no aumento da eficácia na aplicação dos recursos de financiamento dos Fundos Estruturais, maximizando o

impacto desse financiamento comunitário e potenciando o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, sendo este um dos grandes desafios para os vários Programas.

A racionalidade estratégica do PO RAM 2014-2020 tem de ser encontrada nas correspondências e fatores críticos observáveis entre: por um lado, o Diamante Estratégico Madeira Horizonte 2020 (o qual beneficiou da existência de um conjunto de importantes Referenciais Estratégicos preparados no quadro das atribuições e competências dos diversos Organismos do Governo Regional) e, por outro lado, as Prioridades de Investimento selecionadas e os Objetivos específicos e resultados esperados com a aplicação do Programa.

O Diamante Estratégico está organizado em cinco Domínios temáticos bem definidos (Inovação, I&DT e Energia; Competitividade e Internacionalização; Formação de Competências; Sustentabilidade Ambiental e Coesão Territorial; e Coesão Social) e formula seis grandes objetivos, alguns dos quais bastante ambiciosos, tendo presente o Diagnóstico da situação de partida.

A focalização do Programa nas áreas temáticas da competitividade do tecido empresarial, das competências, educação e aprendizagem ao longo da vida e da promoção do emprego, mas contemplando, igualmente, investimentos nos domínios da coesão social e territorial, a melhoria da eficiência energética, a sustentabilidade ambiental e a capacitação institucional, reflete e é justificada pelos elementos de Diagnóstico apresentados, bem como pelos objetivos definidos para a Região, evidenciando coerência com a necessidade de ultrapassar ou minimizar os constrangimentos estruturais e potenciar os ativos regionais para o Desenvolvimento.

A Tabela 2. mostra, no entendimento da Equipa de Avaliação, a correspondência entre os principais constrangimentos estruturais da Região, os Objetivos Estratégicos definidos no Diamante Estratégico e os Eixos Prioritários e PI do PO RAM. A análise da Tabela evidencia a existência de correspondência entre os principais constrangimentos estruturais, os objetivos estratégicos, a Estratégia Regional e os Eixos Prioritários e Prioridades de Investimento do Programa, concluindo-se que, de uma forma geral, os Eixos Prioritários definidos, as Prioridades de Investimento e os Objetivos Específicos selecionados, bem como as ações a apoiar, e os respetivos resultados esperados, são coerentes com os elementos de diagnóstico e com os Objetivos Estratégicos para a Região, não tendo sido identificadas incoerências ou contradições. No entanto, existem alguns aspetos que a Avaliação considera que poderiam beneficiar de melhorias, nomeadamente, os seguintes:

- O facto de cada Objetivo Estratégico estar associado a mais do que um Eixo Prioritário e de alguns EP responderem a mais do que um Objetivo poderá dificultar a compreensão do modo como o Programa responderá à ambição definida, considerando-se que devia ter existido uma preocupação de ligar de forma mais direta os Eixos Prioritários e os Objetivos Estratégicos.
- No domínio da I&D e Inovação, a relevância estratégica das opções tomadas poderia ter beneficiado de uma identificação mais clara dos constrangimentos estruturais existentes nesta área. Apesar de o Diagnóstico contemplar esta dimensão, o texto inicial do Programa é relativamente omissivo

relativamente a esta dimensão, sendo apenas apresentada referência ao afastamento face aos objetivos e metas da Estratégia Europa 2020.

- Os constrangimentos existentes em termos de desenvolvimento urbano, designadamente no Funchal, assim como, as especificidades da ilha de Porto Santo, poderiam ter beneficiado da mobilização do instrumento regulamentar AIDUS e ITI, no entanto, o Acordo de Parceria apenas completa as abordagens integradas de desenvolvimento territorial AIDUS e ITI para as regiões do Continente.
- O domínio da Capacitação institucional merecia um maior destaque nos Objetivos Estratégicos definidos para a Região, imprimindo maior coerência entre os Constrangimentos Estruturais, os Eixos de Intervenção, os vértices do Diamante Estratégico e os Eixos Prioritários do Programa.

Tabela 2. Articulação entre os Constrangimentos Estruturais, os Eixos de Intervenção e os Grandes Objetivos do Diamante Estratégico/Eixos Prioritários e Prioridades de Investimento do PO RAM

Principais constrangimentos estruturais	Eixos de Intervenção Estratégia Regional	Grandes Objetivos do Diamante Estratégico	Eixos Prioritários	Prioridades de Investimento
- Sobrecustos de operação e necessidade de duplicar investimentos em capacidade de produção e armazenamento de energia; - Situação ultraperiférica e mercado interno exíguo, que condicionam a capacidade de integrar as cadeias económicas globais; - Acréscimo da concorrência no mercado regional, de reduzida dimensão e com sobrecustos de transporte e de fatores de produção, num contexto de incipiente organização da produção que impossibilita a concentração da oferta; - Dependência do Cluster do Turismo que, tendo sido responsável pelo sucesso da Região, tem constituído um efeito inibidor da diversificação do tecido económico ao apresentar uma cadeia de valor relativamente estreita e pouco profunda, fruto de uma escassa integração com atividades a montante (agroalimentar, pesca,...) e complementares (cultura, património, paisagem,...); - Manutenção problemática do quadro de incentivos fiscais como elemento central da atração de investimento externo; - Reduzida atividade e resultados diminutos nos domínios da incubação de empresas e do lançamento de “start-ups” e unidades de capital semente; - Fragilidade do perfil económico das atividades empresariais instaladas nos Parques Empresariais, não contribuindo para renovar o padrão de especialização.	I&D, Inovação e Energia	Inserir a Madeira nas redes europeias e mundiais de I&DT Promover a utilização de energias renováveis e a eficiência energética	EP 1. Reforçar a Investigação, o Desenvolvimento Tecnológico e a Inovação EP 4. Apoiar a Transição para uma Economia de Baixo Teor de Carbono em todos os Setores EP 9. Investir em Competências, Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida	PI 1.a. e 1.b. PI 4.b. 4.c. e 4.e. PI 10.b.
	Competitividade e Internacionalização	Alargar a base económica regional com novas atividades exportadoras de bens e serviços de elevado valor acrescentado Promover a integração de níveis mais elevados de I&D e Inovação no cluster do Turismo e Lazer, aumentando a sua ligação à economia da Região	EP 3. Reforçar a Competitividade das Pequenas e Médias Empresas EP 1. Reforçar a Investigação, o Desenvolvimento Tecnológico e a Inovação EP 5. Proteger o Ambiente e Promover a Eficiência de Recurso EP 7. Promover o Emprego e Apoiar a Mobilidade Laboral EP 11. Sobrecustos da Ultraperiféricidade	PI 3.a., 3.b. e 3.c. PI 1.b. PI 6.c. PI 8.e. Custos adicionais
- Baixo nível educativo, apresentando uma estrutura global de níveis de habilitações da população ativa caracterizada por um baixo nível educacional e peso reduzido dos diplomados com o Ensino Superior; - Níveis de retenção e desistência no Ensino Básico é superior à média nacional; - Necessidade de (re)qualificação dos ativos (empregados e desempregados), em ajustamento à evolução dos perfis profissionais; - Evolução negativa do emprego que se caracteriza pela intensidade do ajustamento na construção, nas indústrias transformadoras, nas atividades imobiliárias e no alojamento, restauração e similares e pela quebra resultante de efeitos induzidos (na atividade das empresas e nos rendimentos das famílias) das atividades do comércio por grosso e a retalho, nas atividades financeiras e de seguros e nos serviços. - Incidência de fenómenos de desigualdade e de pobreza, acima da média nacional.	Formação de Competências	Transformar a RAM num pólo de excelência na formação de recursos nas áreas chave da especialização regional Consolidar o processo de qualificação do potencial humano da Região	EP 7. Promover o Emprego e Apoiar a Mobilidade Laboral EP 9. Investir em Competências, Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida	PI 8.a., 8.e. PI 10.a., 10.b., 10.c. e 10.d.

(continua)

Tabela 2. Articulação entre os Constrangimentos Estruturais, os Eixos de Intervenção e os Grandes Objetivos do Diamante Estratégico/Eixos Prioritários e Prioridades de Investimento do PO RAM (cont.)

Principais constrangimentos estruturais	Eixos de Intervenção da Estratégia Regional	Grandes Objetivos do Diamante Estratégico	Eixos Prioritários	Prioridades de Investimento
• Necessidade de melhorar as acessibilidades da rede viária principal às infraestruturas portuárias e aeroportuárias (ligação ao exterior), bem como aos equipamentos de saúde e educação, contemplando vias de comunicação, nucleares na estruturação do mercado interno regional • Existência de assimetrias de desenvolvimento inter-ilhas e entre concelhos de dominante urbana e concelhos rurais da Ilha da Madeira; • Disparidades dos níveis de cobertura de cuidados de saúde e de acesso a equipamentos sociais entre a Madeira e Porto Santo e entre concelhos da Madeira; • Densidade de problemas nos domínios do abastecimento de água às populações e atividades económicas e da drenagem e tratamento de águas residuais urbanas.	Coesão Social	Promover a inclusão social pela via do trabalho e da iniciativa, renovando nas políticas ativas de emprego e a dinamização da economia social e local	EP 7. Promover o Emprego e Apoiar a Mobilidade Laboral EP 8. Promover a Inclusão Social e Combater a Pobreza	PI 8.a., 8.c., 8.e. e 8.g. PI 9.a., 9.d., 9.e., 9.g. e 9.h.
	Sustentabilidade Ambiental e Coesão Territorial	Qualificar redes e sistemas de suporte às atividades humanas, com adaptação às alterações climáticas e prevenção e minimização de riscos naturais	EP 4. Apoiar a Transição para uma Economia de Baixo Teor de Carbono em todos os Setores EP 5. Proteger o Ambiente e Promover a Eficiência de Recursos EP 6. Promover Transportes Sustentáveis e Eliminar Estrangulamentos nas Redes de infraestruturas	PI 4.e. PI 6.c. e 6.e. PI 7.b.
• Persistência de custos de contexto em algumas áreas de regulação pública, com impacto na atividade empresarial; • Existência de debilidades a nível do associativismo empresarial e municipal na mobilização de recursos e de fixação de competências suscetíveis de contribuir para a dinamização e qualificação das intervenções favorecedoras do robustecimento das empresas e das Autarquias Locais da Região.	[Capacitação institucional]	Promover a sustentação dinâmica de atividades económicas instaladas orientando-as para uma crescente autonomização face a apoios públicos	EP 2. Melhorar o Acesso às Tecnologias de Informação e da Comunicação, bem como a sua Utilização e Qualidade EP 10. Reforçar a Capacidade Institucional e a Eficiência da Administração Pública	PI 2.c. PI 11.a.

Nos pontos seguintes analisa-se de uma forma mais detalhada a articulação entre as prioridades assumidas pelo Programa, o Diagnóstico e a Estratégia Regional.

Do ponto de vista da Estratégia global da Região de favorecimento da rotura com o modelo de crescimento das duas décadas anteriores, a opção pelo EP 9. Investir em Competências, Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida revela-se muito pertinente, tendo em conta a alocação de recursos financeiros prevista (cerca de 1/5 da dotação programada). A qualificação de ativos é condição necessária de qualquer “upgrade” do modelo económico produtivo da Região, sobretudo, se a mesma for concretizada em conformidade com as opções de valorização de setores de atividade emergentes e com a maior intensidade de incorporação de conhecimento no Cluster de Atividades do Turismo e Lazer.

No caso da relevância e prioridade atribuídas à valorização dos recursos humanos, veiculada no EP 9, observa-se coerência com o Diagnóstico efetuado e com a fragilidade da situação de partida da Região, na medida em que a diversificação das atividades que participam para a elevação da cadeia de valor regional, bem como a afirmação da excelência no setor-chave de importância regional da “hospitality” requerem elevada qualificação de base e adequado desenvolvimento das qualificações especializadas nos domínios dessa aposta estratégica. Acresce que a Estratégia 2020 define objetivos que se revelam exigentes para a Região, p.ex., em matéria de redução da taxa de abandono escolar e de reforço dos diplomados com o ensino Superior.

Aliás, a dimensão do apoio ao Ensino Superior deveria implicar a ponderação cuidadosa do papel a atribuir a este nível de ensino no Diamante Estratégico da Região. O aumento da escolarização no 2º e 3º ciclo no Ensino Superior, em geral e sem definição de objetivos estratégicos, constituindo um bem em si, arrisca a ser afetada por uma envolvente nacional bastante competitiva (dada a diminuição da procura por relação à oferta de ensino superior disponível) e a não produzir sinergias com os objetivos do Diamante Estratégico. A clarificação de domínios estratégicos de investimento no Ensino Superior e do papel deste na concretização do Diamante Estratégico (p.ex., na relação com a Estratégia de Especialização Inteligente) será, nesta perspetiva, uma forma de maximizar efeitos na concretização dos resultados ambiciosos definidos.

A este respeito, o que vier a ocorrer quanto à formação de recursos humanos na área do “Hospitality” é exemplar do modo como será gerido este processo. A contratualização da expansão da formação nesta área (como noutras de importância para a concretização do Diamante Estratégico) através de um processo planeado, participado pelos “stakeholders” e visível para a Região (e para os operadores que são seus parceiros no setor turístico) pode maximizar significativamente o retorno dos investimentos a realizar.

O racional implícito nesta opção deve corresponder à preocupação de potenciar uma aproximação mais efetiva às metas de diplomados e de enquadramento de bolsas. Na concretização desta perspetiva, a Universidade da Madeira não será apenas a principal beneficiária, mas também uma parceira essencial no desenvolvimento da estratégia a definir para o que será importante garantir que o esforço a realizar é focalizado e coerente com a estratégia de desenvolvimento definida, o que pressupõe, apoios a áreas concretas e não apenas metas de reforço genérico, p.ex., do número de diplomados.

O mesmo raciocínio se aplica à formação de segmentos da população com Ensino Superior que registam dificuldades de empregabilidade. Esta disposição poderia, ainda, alargar-se à realização de formações vocacionais para licenciados carenciados de reorientação para a empregabilidade de diplomas superiores, p.ex., formação para professores que não conseguem emprego na profissão ou formação para o empreendedorismo em diplomas superiores, sem qualquer formação prévia que os oriente na reafecção da sua atividade.

Paralelamente, é importante considerar que o sistema de ensino e formação estará sujeito, nas condições antecipáveis, a uma procura que para certas famílias de públicos será exigente, em termos de metodologias de envolvimento e de trabalho com jovens e adultos, em componentes de acompanhamento e individual fortemente consumidoras de tempo e de recursos. As prioridades deverão residir na formação e apetrechamento técnico focado na abordagem a públicos-alvo carenciados de atitudes básicas favoráveis à aprendizagem e ao contacto com metodologias pedagógicas, de formação e ativação orientadas para esse tipo de públicos. A territorialização de projetos de combate ao abandono escolar, envolvendo intervenções sociais de mais largo espectro junto de comunidades educativas, também deverá constituir uma prioridade relevante.

Em relação aos objetivos do Diamante Estratégico relacionados com a qualificação e mudança do modelo produtivo da Região, a programação opta por centrar a alocação de recursos no EP 3, desvalorizando em parte a abordagem ao Objetivo Temático Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação, o chamado objetivo I&D. Esta opção traduz o reconhecimento de que a Região tem uma baixa capacidade de absorção de fundos na área da I&D, sobretudo da que é transformável em operações de I+D+I.

A opção de apostar os “recursos disponíveis” na abordagem ao EP 3. Reforçar a competitividade das PME, afigura-se correta, nas condições do tecido de PME regionais, em que toda a abordagem à internacionalização deve basear-se numa perspetiva de inovação de modelo de negócio, seja ela alimentada por aquisição de nova maquinaria, equipamento ou *software*, incorporação de I&D empresarial interna ou adquirida no exterior ou, simplesmente, por aquisição de serviços. A execução do Programa neste domínio poderia ganhar alguma consistência adicional se considerasse uma única porta de entrada para os projetos de Inovação e Internacionalização atualmente veiculada pelas PI 3.b. e PI 3.c.

Noutro plano, conhecidas as características do tecido produtivo regional, a promoção do espírito empresarial constituirá um desafio importante dada a magnitude de apoios comparada, p.ex. com o apoio à inovação e à internacionalização. Nessas condições, a Prioridade 3.a. deve ser objeto de uma aprofundada preparação da sua implementação, combatendo a proliferação de viveiros de empresas, pois eles não podem ser entendidos como “viveiros de flores” que brotam quase espontaneamente, sendo indispensável identificar com rigor os centros de recursos (triagem, aconselhamento, “mentoring”, apoio técnico e outras funções) que será necessário reunir para concretizar um programa coerente de apoio ao empreendedorismo.

O apoio do Programa à conceção e organização de centros de recursos para apoiar a montante os viveiros de empresas a financiar, enquadrável na tipologia de ações prevista, permite colocar o PO numa perspetiva estratégica de favorecer ganhos de escala nesta matéria, apoiando uma ou, no máximo, duas estruturas que constituiriam o referencial de apoio técnico (metodologias, kits de formação, plataformas digitais, etc.) e de massas de recursos de “mentoring” e acompanhamento técnico de projetos para todos os núcleos de apoio ao empreendedorismo. Tendo em conta a necessidade de articular a Prioridade 3.a com a Prioridade 8.c (empreendedorismo como elemento de políticas ativas de emprego), propõe-se nesta fase o apoio apenas a duas estruturas a montante (uma para os projetos de empreendedorismo de base tecnológica e outra para os projetos do âmbito de políticas ativas de emprego). Para além disso, o apoio aos viveiros deverá ser baseado em resultados, com prémios de mérito a quem revelar melhores níveis de incubação bem sucedida.

Neste domínio não resulta claro como é que a programação, com o desenho atual, responderá à prioridade do Diamante Estratégico “Promover a sustentação dinâmica de atividades económicas instaladas, preparando a sua autonomização gradual dos apoios públicos”. A interpretação da Equipa de Avaliação é que o respeito por essa prioridade será concretizado em sede de gestão de incentivos e apoios às PME, apoiando as que garantam no futuro uma menor dependência face aos apoios públicos. Esta orientação imprimirá a tais apoios uma forte seletividade, questão que só aprofundamentos de programação permitirão discernir com maior objetividade.

Relativamente ao EP 4. Apoiar a Transição para uma Economia de Baixo Teor de Carbono em todos os Setores e ao EP 5. Proteger o Ambiente e Promover a Eficiência de Recursos, considera-se que são coerentes com o Diagnóstico e a Estratégia, na medida em que a mudança de paradigma de crescimento económico da Região, para além da qualificação dos seus ativos, requer uma outra capacidade de incorporar a sustentabilidade do território e dos seus recursos naturais diferenciadores no próprio modelo económico. Assim, uma parte do apoio aqui implícito (sobretudo, o da Prioridade de Investimento 4.b. referente à eficiência energética e promoção das energias renováveis nas empresas) deverá de ser adequadamente integrado e articulado com as ações do EP 3.

Uma maior intensidade de eficiência energética e uma menor dependência de combustíveis fósseis, por via do aumento das renováveis no consumo energético empresarial, deverão fazer parte do processo de “upgrading” da economia regional que deverá caminhar no sentido de uma menor dependência face à interação, hoje bem menos virtuosa, entre Turismo - Imobiliário - Infraestruturas. Essa preocupação não deve, sublinhe-se, envolver apenas a atividade turística (núcleo Turismo-Lazer), mas também as atividades produtivas regionais que com aquele núcleo mantêm relações intersetoriais.

Do mesmo modo, também parece constituir um bom indicador de coerência a prioridade atribuída à melhoria da rede rodoviária, ao património natural e cultural e ao desenvolvimento urbano. Todos estes domínios contribuem para a qualificação do modelo regional, condição necessária para pensar em procura de visitantes mais recetivos a essa imagem de qualidade e, consequentemente, mais dispostos a pagar. De referir,

ainda assim, que face aos desafios estratégicos que a Região enfrenta em termos de ordenamento do território e de combate a macrocefalia exercida pelo Funchal a coerência do Programa poderia ter sido reforçada se tivesse sido prevista para a Região uma AIDUS.

Na valorização estratégica dos recursos da Região não pode subvalorizar-se a importância da qualidade ambiental. Sendo a Madeira, simultaneamente, uma Região com significativos núcleos urbanos e uma procura turística que valoriza o seu património natural, a gestão das cargas turísticas tem que ser equilibrada e a gestão da pressão humana sobre a natureza tem que ser permanentemente monitorizada. Os riscos do perfil de povoamento em certas zonas são conhecidos e importa manter presente a necessidade de corrigir disfuncionamentos e potenciar o reequilíbrio na relação do urbanizado com a natureza.

A integração entre a preocupação com o património natural e com o património cultural é pertinente, em particular numa Região que aposta nestas duas dimensões do património, não apenas para a garantia da qualidade de vida como também como recurso económico a potenciar. Neste domínio, é relevante que a referência ao património cultural (cf. Prioridade de Investimento 6.c) possa constituir uma oportunidade efetiva de atribuir à cultura um papel mais determinante na qualificação do modelo regional.

Os EP 7 e EP 8., da Promoção do Emprego e da Economia e Coesão Social, são coerentes com o Diagnóstico e a Estratégia Regional, não podendo ignorar-se que é no EP 3 da Competitividade da Economia Regional que se encontra um dos grandes instrumentos (indiretos) de criação de emprego e absorção de desemprego. No EP 7 Promoção do Emprego estarão, sobretudo, inseridas as grandes componentes das políticas ativas de emprego e de empregabilidade e no EP 8 de promoção da inclusão social ativa.

A operacionalização destes Eixos Prioritários exige a clara diferenciação entre a ativação de desempregados (sem características indutoras de desemprego de longa duração) e a criação de medidas próprias focadas no público-alvo de desempregados de longa duração e outros grupos vulneráveis. Trata-se de um domínio para o qual devem reverter os investimentos metodológicos de capacitação sendo também desejável que os processos de ativação (essencialmente, formação de ativação para a empregabilidade), possam contar com o necessário e amplo envolvimento de potenciais empregadores, distinguindo bem entre capacitação em termos de “skills” básicos para a empregabilidade e formação específica necessária para responder a oportunidades de colocação devidamente sinalizadas.

No âmbito da Prioridade de Investimento consignada no EP 10 e exclusivamente vocacionada para os Serviços da Administração regional, justificar-se-ia que tivesse sido mobilizada também a PI 11.b., mais orientada para a capacitação de outros *stakeholders*, potenciando melhores condições de governação do desenvolvimento dos territórios.

Adicionalmente, dadas as especificidades territoriais e os desafios de desenvolvimento da Ilha de Porto Santo considera-se que a criação de uma ITI para este território poderia ter contribuído para uma maior territorialização das políticas públicas na Região, designadamente em Prioridades de Investimento que justificariam uma abordagem mais próxima dos constrangimentos e potencialidades existentes.

QA. Os objetivos, as prioridades de investimento selecionadas, as realizações e resultados esperados são coerentes entre si?

A resposta a esta Questão de Avaliação remete para uma análise da coerência interna do PO RAM, ou seja, para a aferição da coerência entre os vários EP e PI e das sinergias e complementaridades existentes, tendo sido elaborada uma matriz de contributividade e sinergia entre os vários EP (cf. Tabela 3).

A leitura da Matriz evidencia coerência entre os diferentes Eixos Prioritários, observando-se relações de complementaridade/contributo entre os diferentes Eixos e respetivas Prioridades de Investimento, revelando a existência de sinergias que potenciam os resultados esperados, ainda que com intensidades de relação diferenciadas. Nos pontos seguintes apresentam-se evidências das complementaridades para cada um dos Eixos Prioritários.

➤ **Eixo Prioritário 1. Reforçar a Investigação, o Desenvolvimento Tecnológico e a Inovação**

Forte complementaridade das duas PI deste Eixo Prioritário com as PI do Eixo Prioritário 3, que resulta, por um lado, da aposta no apoio a investimentos de IDTI+I em áreas com relevância económica e estratégica, contribuindo para aumentar o conhecimento e a intensidade tecnológica de setores-chave da economia madeirense, nomeadamente os identificados na RIS 3 (sobretudo, por via da PI 1.a. e, por outro lado, do estímulo à introdução de uma cultura de I&D&I nas empresas regionais e de cooperação entre estas e as entidades do SRDITI. Em síntese, espera-se que os apoios do EP 1 contribuam decisivamente para promover uma melhoria da competitividade do tecido empresarial regional e para a dinamização de projetos criativos indutores de investimento privado.

Adicionalmente, este EP articula-se com o EP 9, nomeadamente, a PI 10.b. que incide na promoção de qualificações de nível superior e na formação avançada favorecedoras da introdução crescente de uma cultura de I&DT e de uma fileira de emprego científico na Região.

A complementaridade com outros EP (p.ex., EP 4 e EP 5) poderia ser reforçada com a explicitação de objetivos/resultados em matéria de eficiência energética, redução de GEE e conhecimento especializado nas áreas da energia sustentável, das atividades da economia verde e da cultura.

➤ **Eixo Prioritário 2. Melhorar o acesso às tecnologias de informação e da comunicação, bem como a sua utilização e qualidade**

O reforço da incorporação da dimensão TIC transversalmente aos serviços da Administração Pública Regional tem uma relação forte e complementar com o espaço de intervenção do EP 10., devendo ambos os Eixos Prioritários ter um contributo para a modernização e melhoria dos serviços prestados pelas diversas entidades da Administração Regional. Este EP deverá, igualmente, contribuir para a melhoria da competitividade das empresas regionais (EP 3), por via da diminuição dos custos de contexto, e bem como

para a promoção da inclusão social (EP 8), por via da facilitação do acesso das empresas e cidadão à Administração.

De forma a potenciar os resultados deste EP deverá também existir uma complementaridade com ações a desenvolver no âmbito dos EP 7 e EP 9, procurando que contribuam para aumentar os níveis de literacia digital e de utilização das TIC por parte dos cidadãos e das empresas (empresários, gestores e pessoal ao serviço).

➤ **Eixo Prioritário 3. Reforçar a Competitividade das Pequenas e Médias Empresas (PME)**

Este EP revela uma elevada sinergia com o EP 1:

- (i) No caso da PI 3.a., as empresas a criar deverão incidir em áreas privilegiadas pela Estratégia de Especialização da Região, devendo beneficiar das infraestruturas e equipamentos existentes na Região, assim como, dos resultados efetivos que vierem a ser alcançados com os projetos apoiados.
- (ii) Na PI. 3.b., os novos modelos empresariais para a internacionalização devem ser modelos com valor acrescentado aliados a atividades de inovação.
- (iii) Na PI 3.c. por via do reforço dos investimentos de carácter inovador e qualificados, concretizando no terreno económico-empresarial as competências resultantes do investimento em I&DT.

Também com o EP 7, existe complementaridade, nomeadamente: (i) a PI 8.c., que contempla apoio ao empreendedorismo e à criação e emprego por conta própria, incluindo novas atividades económicas inovadoras complementares das apoiadas na PI 3.a.; (ii) a PI 8.e., que abrange formação orientada para a adaptação dos trabalhadores às mudanças; e (iii) a PI 8.a., que inclui os incentivos à contratação e à transição para a vida ativa. Igualmente, se observa complementaridade com o EP 9 e investimentos na educação e aprendizagem ao longo da vida.

Com o EP 4 (PI 4.b.) existe uma articulação no que se refere especificamente ao domínio da eficiência energética do tecido empresarial, complementando investimentos realizados neste EP, contribuindo para a competitividade das iniciativas empresariais regionais.

Sendo o Turismo um setor-chave da economia da Região, beneficiando de uma orientação explícita do Programa e do EP 3 para a respetiva modernização, existe ainda uma forte articulação com o EP 5., nomeadamente a PI 6.c. vocacionada para valorizar o património cultural e natural da Região, elementos-chave do Destino turístico Madeira. Neste domínio é, ainda, de referir a articulação existente por via da dinamização de atividades económicas nas áreas da economia da cultura e da economia verde.

➤ **Eixo Prioritário 4. Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores**

Este Eixo articula-se com os apoios concedidos no EP 3, quer através da PI 4.b. que visa contribuir para a competitividade das empresas através da melhoria da eficiência energética quer, de uma forma geral, através

da criação de condições que favorecem a criação e dinamização da oferta de serviços de eficiência energética e energias renováveis.

Este Eixo apresenta também relações com o EP 1, na medida em que os apoios à IDTI+I devem contribuir para aumentar a sensibilização e o conhecimento especializado na área da energia sustentável, incluindo o desenvolvimento de novas tecnologias e soluções, assim como, com os EP 7 e 9, devendo a oferta de formação e educação responder adequadamente a necessidades de emprego qualificado nestas áreas setoriais especializadas.

➤ **Eixo Prioritário 5. Proteger o ambiente e promover a eficiência de recursos**

A PI 6.c. revela uma forte articulação com o EP 3 por via do efeito indutor na dinamização do potencial turístico da Região e do surgimento de novas atividades económicas relacionadas com a economia de cultura e economia verde, devendo existir, igualmente, articulação com as respostas dos sistemas de educação e formação integradas no EP 7 e no EP 9.

➤ **Eixo Prioritário 6. Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes de infraestruturas**

A organização da rede viária apresenta uma forte relação com o EP3 e EP 8 na medida em que o reforço das acessibilidades contribui positivamente para a melhoria da competitividade das PMEs, assim como, para a melhoria do acesso a equipamentos e serviços, promovendo a inclusão social. Adicionalmente considera-se que este EP poderá ter uma relação com o EP 4 e 5 pela contributo positivo que os projetos apoiados poderão ter em termos de sustentabilidade.

➤ **Eixo Prioritário 7. Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral**

O EP 7 assume uma relação privilegiada com o EP 3 e EP 1, quer através dos incentivos à contratação e apoios para a transição para a vida ativa que terão de ser operacionalizados por via de uma forte interação com o tecido empresarial e com entidades do SRDITI, quer através da articulação entre os vários apoios à criação de empresas e ao empreendedorismo, quer, ainda, do desenvolvimento de competências orientadas para o mercado de trabalho, incluindo as que se articulam diretamente com a implementação de projetos de modernização e desenvolvimento empresarial.

Este Eixo apresenta também uma sinergia com os apoios à promoção de competências, da educação e aprendizagem ao longo da vida (EP 9) e constitui um contributo importante para a inclusão social e o combate à pobreza (EP 8) através do apoio a inserção de desempregados e outros grupos mais vulneráveis no mercado de trabalho.

Adicionalmente, este EP deverá articular-se de forma transversal com os outros EP criando condições para que a Região disponha de recursos humanos com as competências necessárias aos ambiciosos desafios que enfrenta, p.ex., nos domínios da economia verde e da cultura (EP 5/PI 6.c.), da eficiência energética e energias renováveis (EP 4), da capacitação institucional e modernização administrativa (EP 2 e EP 10).

Os apoios para a modernização dos serviços regionais de emprego (PI 8.g.) deverão ser articulados com as medidas de modernização e simplificação administrativa previstas no EP 2 e EP 10.

➤ **Eixo Prioritário 8. Promover a inclusão social e combater a pobreza**

A promoção da inclusão social e o combate à pobreza têm uma forte relação com o EP 7 e EP 9, na medida em que o acesso ao mercado de trabalho e aos sistemas de educação e formação são condições indispensáveis para a inclusão social. Existe, igualmente, relação com o EP 2 e EP 10, devendo as medidas apoiadas nestes EP privilegiar a facilitação do acesso de todos os cidadãos, designadamente, os mais vulneráveis aos serviços da Administração.

A dinamização da economia social (PI 9.e.) e o apoio à regeneração física, económica e social das comunidades e zonas urbanas (PI 9.g.) apresenta uma sinergia potencial com os apoios concedidos para a modernização do tecido empresarial regional (EP 3) e a valorização do património natural e cultural (EP 5/PI 6.c.).

➤ **Eixo Prioritário 9. Investir em Competências, Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida**

A redução do abandono escolar precoce, a promoção da qualificação inicial e contínua de jovens e adultos e a melhoria da qualidade do ensino superior tem um contributo transversal para vários EP do Programa, particularmente: (i) EP 1 e EP 3, por via do reforço de recursos humanos qualificados em domínios com necessidades reveladas e complementares à dinamização do tecido empresarial e à crescente aposta na IDTI+I; e (ii) EP 7 e EP 8 através da melhoria das competências e qualificações dos jovens e adultos e da complementaridade com os apoios à integração e transição para o mercado de trabalho, combatendo a pobreza e promovendo a inclusão social.

Adicionalmente este EP deverá articular-se de forma transversal com os outros EP criando condições para que a Região estruture as suas ofertas educativa e formativa em domínios chave da Estratégia Regional contemplando, p.ex., a economia verde, e economia da cultura (EP 5/PI 6.c.), a eficiência energética e energias renováveis (EP 4), a capacitação institucional e modernização administrativa (EP 2 e EP 10).

A melhoria das condições físicas e materiais do sistema de educação e formação (PI 10.e.) apresenta uma relação com as medidas de modernização dos serviços públicos de emprego (EP 7/PI 8.g.) e com as medidas de modernização e simplificação administrativa previstas nos EP 2 e EP 10.

➤ **Eixo Prioritário 10. Reforçar a capacidade institucional e a eficiência da administração pública**

A promoção da capacitação das organizações da Administração Regional é central para a implementação de uma gestão eficaz e eficiente dos fundos públicos, assumindo um carácter transversal na relação com todos os EP, assumindo uma maior articulação com o EP 2, EP 3, EP 7, EP 8 e EP 9.

➤ **Eixo Prioritário 11. Sobrecustos da ultraperificidade**

Este EP destinado a compensar as empresas pelos sobrecustos que incorrem devido a condição ultraperiférica da RAM tem um forte relação com o EP 3. na medida em que contribui indiretamente para melhorar as condições de desempenho empresarial das empresas da Região.

Tabela 3. Relações de Contributividade entre Eixos Prioritários do Programa

Eixo Prioritário	EP 1. Reforçar a Investigação, o Desenvolvimento Tecnológico e Inovação	EP 2. Melhorar o Acesso às TIC, bem como a sua Utilização e Qualidade	EP 3. Reforçar a Competitividade das Pequenas e Médias Empresas (PME)	EP 4. Apoiar a Transição para uma Economia de Baixo Teor de Carbono em todos os Setores	EP 5. Proteger o Ambiente e Promover a Eficiência de Recursos	EP 6. Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes infraestruturas	EP 7. Promover o Emprego e Apoiar a Mobilidade Laboral	EP 8. Promover a Inclusão Social e Combater a Pobreza	EP 9. Investir em Competências, Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida	EP 10. Reforçar a Capacidade Institucional e a Eficiência da Administração Pública	EP 11. Sobrecustos da ultraperificalidade
EP 1. Reforçar a Investigação, o Desenvolvimento Tecnológico e Inovação	-	-	✓	✓	-	✓	-	-	✓	-	-
EP 2. Melhorar o Acesso às TIC, bem como a sua Utilização e Qualidade	-	-	✓	-	-	-	✓	✓	✓	✓	-
EP 3. Reforçar da Competitividade das PME	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓
EP 4. Apoiar a Transição para uma Economia de Baixo Teor de Carbono	✓	-	✓	-	-	-	✓	-	✓	-	-
EP 5. Proteger o Ambiente e Promover a Eficiência de Recursos	-	-	✓	-	-	-	✓	-	✓	-	-
EP 6. Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes	-	-	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-
EP 7. Promover o Emprego e Apoiar a Mobilidade Laboral	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	-
EP 8. Promover a Inclusão Social e Combater a Pobreza	-	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	✓	✓	-
EP 9. Investimento em Competências, Educação e ALV	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	-	✓	-
EP 10. Reforçar a Capacidade Institucional e a Eficiência da Administração	-	✓	✓	-	-	-	✓	✓	✓	-	-
EP 11. Sobrecustos da ultraperificalidade	-	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	-

2.2. Pertinência das medidas propostas

QA. As medidas propostas são as mais adequadas para alcance dos objetivos delineados ou haveria outras medidas cujas realizações e resultados conduziriam de forma mais eficaz ao alcance dos objetivos?

As medidas previstas nas diferentes Prioridades de Investimento são, em regra, coerentes com os objetivos gerais e específicos de cada PI e apresentam um nível significativo de adequação e de pertinência face os objetivos e aos resultados desejados, devendo permitir atingi-los de forma eficaz.

Sem prejuízo da verificação da adequação geral encontrada, há Eixos em que se considera que o Programa poderia beneficiar de um reforço do seu nível de adequação conforme se identifica na análise efetuada por Eixo Prioritário nos pontos seguintes.

➤ **Eixo Prioritário 1. Reforçar a Investigação, o Desenvolvimento Tecnológico e a Inovação (I&D)**

O instrumental previsto para a intervenção neste domínio sugere uma abordagem que, intervindo ao nível da melhoria das infraestruturas e das capacidades instaladas para o desenvolvimento da investigação e inovação, poderá produzir resultados que alterem de forma significativa a posição da Região. Esta abordagem privilegia, simultaneamente, uma atuação na promoção do investimento das empresas em I&D e na cooperação entre empresas e entidades do SRDITI, elementos-chave para o alcance dos objetivos definidos.

De destacar, ainda, que os apoios concedidos no âmbito deste EP encontram-se em consonância com intervenções previstas em outros EP, nomeadamente o EP 3. que contempla os apoios à melhoria da competitividade das empresas, o EP 7 (PI 8.e.) que integra os incentivos para a inserção de recursos qualificados nas empresas e o EP 9. (PI 10.b.) que inclui bolsa de doutoramento e pós-doutoramento e de investigação. A abertura da PI 1.b. a outras Instituições de Investigação Científica de Interesse Estratégico não sedeadas na RAM é avaliada de forma positiva, contribuindo para aumentar a massa crítica e o potencial de inovação e I&D da Região.

Em síntese, considera-se que o principal fator crítico deste EP residirá na capacidade de assegurar, em sede de operacionalização, que os apoios concedidos contribuem efetivamente para a introdução de uma cultura de IDTI+I e para a melhoria da capacidade de I&D da Região.

➤ **Eixo Prioritário 2. Melhorar o acesso às tecnologias de informação e da comunicação, bem como a sua utilização e qualidade**

A mobilização da Prioridade de Investimento “2.c Reforço das aplicações de TIC para a administração em linha, a aprendizagem em linha, a ciberinclusão, a cultura em linha e a saúde em linha”, não esgotando o esforço contido para a promoção do uso das TIC (surge como elemento transversal noutros OT), vai ao encontro de um desafio lançado aos Estados Membros para a promoção de serviços em linha e com o objetivo de contribuir para a modernização da própria Administração e facilitar o acesso dos cidadãos e das empresas aos serviços, diminuindo os custos de contexto.

As ações a apoiar deverão complementar os esforços já realizadas pela Região neste domínio tendo uma importância relevante, não só pelos efeitos diretos que terá na prestação de serviços aos cidadãos e às empresas (especialmente nos serviços/produtos objeto de intervenção), mas também pelo efeito de demonstração que poderá ter, não só na Administração Pública, mas também nas empresas e na promoção da disseminação das transações eletrónicas entre os cidadãos.

Neste sentido, as medidas previstas neste domínio, bem como os resultados esperados, são adequadas aos objetivos visados, sublinhando-se positivamente a preocupação sinalizada da adoção de medidas visando o combate à iliteracia digital e à infoexclusão, como é o caso do atendimento digital assistido e a integração de ações de sensibilização para os utilizadores (cidadãos e empresas), intervenções essenciais para efetivamente promover a utilização e o acesso da população e do tecido económico à Administração.

➤ **Eixo Prioritário 3. Reforçar a Competitividade das Pequenas e Médias Empresas (PME)**

A estruturação deste EP apresenta uma abordagem de complementaridade entre as diferentes PI o que lhe conferem lógica e coerência interna. As realizações previstas, consubstanciadas no conjunto de medidas identificadas nas diferentes PI, bem como os resultados esperados apresentam-se coerentes com os objetivos preconizados, dotando o Programa de um conjunto diversificado de instrumentos que, conjugadamente, concorrerão para o objetivo desejado de reforço da capacidade competitiva da economia da Região.

Na PI 3.a a Avaliação destaca positivamente o espectro alargado e complementar de intervenções previstas, o qual deverá ser implementado de forma a permitir a criação de um programa de apoio ao empreendedorismo e a contribuir para a criação de um ecossistema de inovação, essencial para potenciar a implementação da Estratégia de Especialização Inteligente regional e dinamizar o espírito empresarial.

Sublinha-se ainda, positivamente, o facto de ser dada relevância especial à utilização de instrumentos de engenharia financeira para o financiamento das medidas e ações deste Eixo que, seguramente, constituem um elemento fundamental para alavancar os investimentos necessários e, para os quais, nem sempre estão disponíveis os recursos suficientes.

➤ **Eixo Prioritário 4. Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores**

As Prioridades de Investimento adotadas são coerentes com os objetivos do Plano de Ação para a Energia Sustentável, revelando também coerência entre si, embora não se tenha esgotado todo o potencial consignado naquele instrumento. De referir que na PI 4.b., dirigida especificamente para as empresas, deverá ser assegurada necessária complementaridade com os apoios concedidos no Eixo 3.

➤ **Eixo Prioritário 5. Proteger o ambiente e promover a eficiência de recursos**

O PO RAM estrutura a intervenção neste EP em torno de duas Prioridades de Investimento, por um lado, a valorização dos recursos do património cultural e natural (PI 6.c.), que representam uma importante âncora da estratégia de desenvolvimento regional, e por outro, o desenvolvimento urbano (PI 6.d.).

Face à escassez de recursos financeiros e a necessidade de focalização e concentração dos apoios, as PI selecionadas afiguram-se coerentes com o Diagnóstico efetuado e com desafios que a Região enfrenta, nomeadamente tendo em consideração que, de acordo com o Acordo de Parceria, os domínios da gestão de resíduos e da água serão apoiados pelo Fundo de Coesão e integrados no PO Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos.

➤ **Eixo Prioritário 6. Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes de infraestruturas**

A inclusão no PO RAM da PI 7.b., a qual contempla apenas o apoio à construção da via rápida Câmara de Lobos/Estreito de Câmara de Lobos e ligação com a Via Rápida, é coerente com a necessidade de estruturar o mercado interno regional de circulação de bens transacionáveis (com destaque para o abastecimento de matérias-primas e consumos intermédios e o escoamento de produtos acabados); de melhoria das acessibilidades na relação com o exterior, nomeadamente nas ligações ao Aeroporto, ao Porto do Caniçal e ao Funchal; e de organização espacial das funções administrativas e da oferta de serviços públicos básicos e de interesse geral, com destaque para o acesso à saúde e à educação.

➤ **Eixo Prioritário 7. Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral**

Partindo dos desafios que se colocam à Região no campo da promoção do emprego, o PO RAM assume que as PI deste Eixo devem ser, simultaneamente, intervenções que estimulem um equilíbrio entre oferta e procura de qualificações, deem uma atenção muito particular aos grupos mais vulneráveis perante o mercado de trabalho e ao volumoso desemprego juvenil. Estas PI constituem uma contribuição acrescida para o aumento da competitividade (com maior diferenciação interna) da economia regional, e deverão responder à necessidade de consolidar e modernizar as instituições do mercado de trabalho, na construção de soluções de inserção e reinserção profissional e no acompanhamento personalizado.

A seleção de Prioridades e a proposta de ações presente no Programa são, deste forma, pertinentes e adequadas face às necessidades do contexto económico e social da Região, constituindo uma intervenção pragmática das políticas públicas de promoção do emprego, que se apresentam bem estruturadas e em coerência com as orientações estratégicas do Plano Regional de Emprego 2012-20.

O conjunto das várias PI deste Eixo é, ainda, adequado enquanto paleta de respostas às necessidades de diferentes grupos e condições sociais, que surgem identificados como alvos-principais das diferentes prioridades e “medidas”, e de construção diferenciada de vários tipos de intervenções e na resposta às dimensões-problema do desemprego na Região e aos desafios das mudanças no modelo económico e na competitividade das empresas.

A Avaliação não identifica grandes riscos de potenciais sobreposições entre as várias PI deste Eixo ou com outros EP, considerando-se que foram enunciados objetivos específicos consistentes para as várias PI, apontando de modo explícito para uma diversidade de operacionalizações, possíveis e pertinentes, identificando os públicos-alvo e os públicos preferenciais, enunciando critérios de elegibilidade e/ou de

seleção das ações e/ou operações, parcerias desejáveis, dinâmicas sociais a promover, realizações e resultados esperados, que se mostram coerentes com o diagnóstico realizado.

A Inovação social e os chamados Princípios Horizontais foram considerados no conjunto dos princípios orientadores para a seleção das ações, tendo o PO RAM optado, ainda, por abordar a Inovação social como (mais) uma prioridade horizontal e considerado pertinente contemplar o apoio a intervenções a título experimental nos vários domínios deste Eixo, do acesso ao emprego (incluindo os DLD), à integração sustentável dos jovens no mercado de trabalho, ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego.

No entanto, considera-se que a complementaridade entre as medidas das PI 8.a. e PI 8.e. (ambas preveem, entre outras iniciativas, o apoio a ações de formação de ativos desempregados: PI 8.e. - ações de reciclagem e formações modulares; PI 8.a. - ações de formação-emprego e “apoios à reconversão profissional, visando facilitar a transição entre profissões”), nomeadamente, em termos de perfil de beneficiários, devia ser clarificada e realçada de forma a evitar riscos de sobreposição. Recomenda-se, por isso, que a PI 8.a. privilegie os desempregados de longa duração, como aliás a mesma aponta, enquanto a PI 8.e., ao centrar-se nos contextos organizacionais, focalize os desempregados recentes - a par dos empregados em risco, como tem previsto -, na perspetiva do reforço da adaptabilidade de uns e outros às mudanças tecnológicas e organizacionais.

Na apresentação das várias PI deste Eixo, não são identificadas PI de outros Eixos – ou mesmo outros PO e iniciativas comunitárias - com as quais possam ocorrer significativas interações. Por isso, recomenda-se que sejam enunciadas e aprofundadas as desejáveis articulações entre, p.ex., a PI 8.g., relativa à modernização e consolidação das estruturas de apoio ao emprego (Clubes de Emprego, UNIVAS, etc.), e as PI 9.a. (inclusão ativa e melhoria da empregabilidade) e PI 9.e. (empreendedorismo social e economia social), onde melhor se integra a mais-valia das contribuições das Organizações da Economia Social e de projetos de inovação social nas dinâmicas de inclusão profissional e social, assim como, entre a PI 8.e., e os projetos de modernização empresarial apoiados no EP3. Em várias PI do Eixo relativo à Inclusão Social e ao Combate à Pobreza, existem referências às vantagens de uma articulação de vários projetos distintos na alavancagem do seu efeito conjunto no terreno, particularmente em projetos tipo *HUB's de Inovação Social* e de *Emprego Apoiado – percursos integrados de inserção*, onde a colaboração entre várias entidades e a territorialização das medidas, decerto, facilitará essa articulação, em particular, quando estão em causa públicos-alvo particularmente vulneráveis ou mais afastados do mercado de trabalho.

➤ **Eixo Prioritário 8. Promover a inclusão social e combater a pobreza**

No domínio do combate à pobreza e às desigualdades sociais, o PO estrutura-se segundo um conjunto articulado de cinco Prioridades de Investimento que visam responder às necessidades de públicos, comunidades e territórios particularmente vulneráveis, nos domínios do acesso ao emprego e aos principais serviços sociais, nomeadamente nas áreas da saúde, do apoio social, e dos serviços sociais de interesse geral. O Programa propõe-se fazê-lo, quer através da iniciativa pública, quer em parceria com instituições e

organizações locais, comunitárias, e da economia social, com as quais algumas ações serão contratualizadas.

As PI enunciadas para este Eixo são coerentes com o Diagnóstico prospetivo Regional e com a Estratégia previamente definida, e pertinentes face às necessidades identificadas e ao objetivo geral enunciado, privilegiando respostas a grupos sociais e comunidades particularmente vulneráveis, ou mesmo em acentuado risco de exclusão, colocando de modo relativamente adequado a construção de respostas sociais às necessidades de grupos específicos (emprego, saúde, respostas à infância e à 3ª idade) e/ou a territórios degradados e propondo-se mobilizar e dinamizar as comunidades locais e as organizações da economia social.

No âmbito das PI deste Eixo foram ainda formulados objetivos específicos consistentes e propostas inúmeras ações, pertinentes e adequadas à consecução desses objetivos e enunciados critérios de elegibilidade e/ou de seleção das ações propostas, explicitadas as parcerias desejáveis e as dinâmicas sociais e operacionais a promover. Em particular, realça-se que os princípios orientadores para a seleção das operações a implementar pelo PO são bastante claros, pragmáticos e pertinentes e visam promover o dinamismo nos processos de candidatura, a competição pelo financiamento e a orientação para os resultados. Em coerência com o diagnóstico realizado são, ainda, explicitadas as realizações previstas e os resultados esperados.

Mesmo considerando que estão já previstas em PI do Eixo relativo à promoção do emprego, medidas de formação e/ou de apoio ao emprego direcionadas para alguns segmentos de grupos especialmente vulneráveis, com o objetivo de melhorar a sua empregabilidade, o PO considerou, mesmo assim, que seria importante fortalecer algumas PI deste Eixo relativo à inclusão social e ao combate à pobreza com medidas adicionais de capacitação básica e de apoio à empregabilidade, o que é valorizado pela Avaliação. Aliás, refira-se que isso decorre da complementaridade das abordagens já adotadas no Plano Regional de Emprego 2012-20 e no Programa Regional para a Intervenção Social 2012-2015, onde os grupos mais vulneráveis e as formas de exclusão mais severas e duradouras mereciam já uma atenção redobrada e complementar.

Apesar disso afigura-se pertinente considerar, ainda, algumas recomendações relativamente à necessidade de:

- (i) Reforçar a articulação entre algumas PI ou Ações previstas neste Eixo, o que permitiria ganhos de eficiência ou no impacto social das intervenções;
- (ii) Garantir uma presença mais acentuada de algumas ações de inclusão social que melhor possam traduzir-se em ganhos efetivos e observáveis de inclusão social e de redução da pobreza, nomeadamente, desenvolvendo algumas das ações previstas, segundo metodologias que garantam esse tipo de resultados;
- (iii) Clarificar como se garante o acesso preferencial dos grupos prioritários, os mais vulneráveis, aos apoios abrangidos pela PI 9.d., de melhoria do acesso a serviços públicos, em particular de cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral.

Um exemplo da primeira situação consistiria na articulação entre ações da PI 9.h. com intervenções de outras PI que, por definição, são instrumentos de regeneração das comunidades desfavorecidas, nomeadamente, as PI 9.a. e PI 9.e. À mobilização destas comunidades para a recuperação de espaços públicos, equipamentos

coletivos ou dos seus próprios espaços residenciais, pode associar-se o recrutamento nas próprias comunidades de profissionais desempregados da construção civil - ou de outros que se considere pertinente - introduzindo, p.ex., um critério de recrutamento (p.ex., de profissionais desempregados da construção civil) ou de perfil de promotor nas operações de renovação urbana, podendo mesmo mobilizar para tal, quando adequado, as empresas de inserção que a PI 9.e. pretende promover.

Um exemplo da segunda situação passaria por considerar na tipologia de ações da PI 9.a. intervenção em contextos territoriais desfavorecidos, reforçando as intervenções do tipo *Projetos Inovadores de Inclusão Social*, consolidando-os após uma fase experimental.

Um exemplo da terceira situação passaria por, em resultado de uma metodologia de *formação-ação* para a realização das ações de formação dos técnicos das OES, articular ganhos de capacitação dos técnicos e das respetivas instituições com a possibilidade de se obterem resultados efetivos e observáveis na inclusão social e na redução da pobreza.

Contudo, deve referir-se que, ao considerar a Inovação Social como uma prioridade horizontal relevante também para este Eixo, o PO permite que sejam valorizadas “intervenções que, mobilizando recursos do território, contribuam para o desenvolvimento económico e a criação de emprego segundo abordagens de *empowerment* dos cidadãos e das suas organizações coletivas”. Por esta via, algumas das recomendações acima apresentadas poderão ter acolhimento.

➤ **Eixo Prioritário 9. Investir em Competências, Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida**

A Região tem atualmente um posicionamento desfavorável relativamente à situação do País e da média europeia, em vários domínios da educação-formação e da qualificação académica e profissional da sua população. Neste sentido, em coerência com o Diagnóstico realizado e a Estratégia enunciada para a Região, o PO RAM apresenta um conjunto bem articulado de cinco Prioridades de Investimento, com uma identificação precisa - e uma separação clara - dos alvos e domínios de cada uma. Com efeito, as várias PI surgem diferenciadas em função da natureza dos problemas e das respostas - redução e prevenção do abandono escolar precoce, melhoria da qualidade e do acesso ao ensino superior, melhoria do acesso à aprendizagem ao longo da vida, melhoria da pertinência das formações e da transição para a vida ativa, desenvolvimento de equipamentos de educação-formação – desenvolvendo-se depois em função do nível de ensino, do tipo de público, jovem ou adulto, do perfil das ofertas formativas, etc.

As várias PI mostram-se, assim, bastante pertinentes face às necessidades identificadas e ao objetivo geral enunciado, na medida em que constituem respostas adequadas do PO às necessidades do desenvolvimento pessoal, económico e social e podendo mesmo, a prazo, dar alguns contributos positivos às exigências de um novo modelo de especialização competitiva da economia regional.

As várias PI deste Eixo apresentam, por seu lado, um desenvolvido e pertinente leque de ações as quais constituem respostas potencialmente adequadas às necessidades de diferentes grupos e condições sociais, que

surgem identificados como seus públicos-alvo. Neste sentido, o conjunto das PI deste Eixo pode ser um contributo significativo, não só para o desenvolvimento das qualificações e competências académicas e profissionais da população jovem e da população ativa, mas também para o aumento da mobilidade laboral, da empregabilidade e da competitividade da economia regional. Paralelamente, ao intervir também, com proximidade, junto de públicos menos qualificados ou em risco escolar e/ou social (RVCC, orientação escolar e profissional, cursos EFA, apoio à transição escola-vida ativa, etc.) contribui igualmente para a prevenção de ruturas no tecido social e de incrementos da pobreza.

O PO apresenta operacionalizações possíveis e pertinentes das várias PI deste Eixo, através de uma panóplia de intervenções, que surge acompanhada pela explicitação dos princípios orientadores para a seleção das operações e/ou das ações, enunciados de forma clara e consistente, e ainda dos beneficiários, das realizações previstas e dos resultados esperados, que se mostram coerentes com as necessidades de intervenção constante do Diagnóstico. Considera-se, no entanto, que seria desejável prever-se uma intervenção de apoio à articulação/relação entre o ensino secundário e superior e as empresas em torno deste conjunto de ofertas formativas.

➤ **Eixo Prioritário 10. Reforçar a capacidade institucional e a eficiência da Administração Pública**

O PO RAM assume uma visão para o desafio da capacitação institucional ancorada na criação de capacidades (processo e competências) para responder à necessidade de apoiar a modernização de setores importantes da Administração Regional, em matéria de reengenharia de processos de molde a facilitar/estimular a eficácia de desempenho, a simplificação dos procedimentos administrativos e a redução de custos de contexto, na relação dos cidadãos, das famílias e das empresas com os Serviços da Administração.

Os resultados esperados e as medidas e ações identificadas para a PI 11.a. são coerentes com os objetivos a prosseguir e, se eficientemente implementadas, concorrerão para o processo de modernização da Administração Pública Regional e para uma melhor preparação dos trabalhadores para enfrentar as exigências de uma administração moderna e orientada para a satisfação das necessidades dos cidadãos e das empresas. A abordagem da formação, associando-a a projetos de modernização administrativa e à melhoria do atendimento e dos processos de *backoffice* e de competências em TIC, vai ao encontro das necessidades da modernização administrativa.

Relativamente a este Eixo Prioritário considera-se que a não mobilização da PI 11.b. condiciona os resultados e efeitos no Programa na medida em que a capacitação institucional da Estratégia de programação para a Região não se devia circunscrever ao reforço da capacidade de gestão e de organização de entidades com intervenção na gestão direta ou intermédia do PO ou sequer a um instrumento ao serviço de uma Administração Pública.

➤ Eixo Prioritário 11. Sobrecustos da ultraperiféricidade

Este Eixo inclui a dotação específica adicional do Programa pelo facto da RAM ser uma região ultraperiférica. A canalização destes recursos exclusivamente para apoiar as empresas através da redução das suas despesas correntes é coerente com os condicionalismos especiais derivados da condição ultraperiférica que agravam as condições de exploração das empresas, com sobrecustos de operação ligados à dimensão limitada do mercado regional, aos custos de energia e de transporte e ao afastamento dos mercados de valorização de bens e serviços.

2.3. Coerência externa do PO

QA. Os Objetivos, as Prioridades de investimento selecionadas e as realizações e resultados esperados são coerentes com o disposto no Acordo de Parceria e com outros instrumentos relevantes de âmbito comunitário, nacional ou regional de apoio ao investimento público?

(a) Coerência com o Acordo de Parceria

O referencial estratégico de intervenção do PO RAM e a matriz de intervenções contempladas, nomeadamente, em termos de Objetivos Temáticos, Prioridades de Investimento e Objetivos Específicos, de uma forma geral, está em consonância com o definido no Acordo de Parceria. As adaptações face aos PO Regionais e Temáticos do Continente, atendem às especificidades da Região, ao seu contexto socioeconómico específico e às restrições dos Fundos disponíveis, com necessidade acrescida de concentração temática e focalização dos apoios, fruto de estar inserida na Categoria de Regiões mais desenvolvidas.

Tendo em consideração o Quadros Síntese da Intervenção dos diversos PO nos diferentes domínios por OT e Prioridade de investimento constante na versão de 30 de Julho do Acordo de Parceria (Anexo II do AP), observam-se algumas situações de não conformidade:

- No Domínio da Competitividade e Internacionalização, o Acordo de Parceria prevê a mobilização da Prioridade de Investimento 11.2; no entanto, o Programa não prevê intervenção nesta área.
- No Domínio da Inclusão Social e do emprego, o PO RAM contempla a PI 8.g. e a PI 9.g. que não estavam consideradas no AP, e inversamente não contempla os apoios enquadrados na PI 9.c., apesar de o Acordo de Parceria prever esta PI.

A versão do Acordo de Parceria aprovada não contemplou, desta forma, os ajustamentos indispensáveis à conformidade entre o Anexo II e a versão definitiva da Cadeia de Programação do PO RAM.

(b) Coerência com os PO Temáticos relevantes para a Região

Relativamente aos outros Programas Operacionais abrangidos pelo QEC e pelo Acordo de Parceria, observa-se uma potencial coerência e complementaridade do PO RAM, sobretudo, com o PO SEUR (com o PO ISE especificamente para a Iniciativa Emprego Jovem, PI 8.b. que será integralmente abrangida a nível nacional neste PO Temático), com o PO FEADER da RAM e com o PO FEAMP.

➤ **PO Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos**

No que respeita PO SEUR considera-se que não existe riscos de sobreposição entre os quadros de intervenção de ambos os PO no Domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, encontrando-se delimitado o campo de intervenção de cada um dos Programas, com relações de complementaridade e coerência nas intervenções integradas em cada um dos PO em várias áreas. No entanto, analisando a Tabela seguinte que detalha o perfil de intervenção dos dois PO neste Domínio Temático específico observa-se a existência de áreas não abrangidas pelos Programas:

- PI 4.d. Desenvolvimento e a implantação de sistemas inteligentes de energia, que abrange o apoio à instalação de sistemas e contadores inteligentes, ao desenvolvimento e instalação de sistemas de gestão de informação proveniente de contadores de inteligentes, à instalação de concentradores e sistemas de comunicação, assim como rede conexa; e ao desenvolvimento de projetos piloto de redes energeticamente inteligentes em cidades.
- PI 5.a. Financiamento de ações e projetos que contribuam para a adaptação dos territórios às alterações climáticas face às suas realidades específicas, incluindo: Planos municipais, intermunicipais e regionais de adaptação às alterações climáticas e execução de medidas resultantes de planeamento; Planos setoriais de adaptação às alterações climáticas e/ou integração desta componente noutras políticas e planos setoriais; Ações para prevenção de riscos no domínio da saúde pública, designadamente medidas do Plano de Contingência de Temperaturas Extremas Adversas - Modulo Calor - focadas no planeamento e otimização da capacidade de respostas dos serviços de saúde e ações para reforçar a vigilância entomológica a nível nacional face à potencial propagação de vetores de doença; Medidas do plano de ação de combate à desertificação (monitorização, divulgação, projetos piloto); Projetos de promoção e desenvolvimento de infraestruturas verdes na perspetiva da adaptação; Ferramentas de apoio à decisão, incluindo sistemas de informação, modelação e cenarização; Sistemas de previsão, alerta e resposta; Reestruturação e modernização dos sistemas de meteorologia e aeronáutica, marítimas e terrestres; Produção de informação e conhecimento (estudos, análises, cartografia); Ações de comunicação, divulgação e sensibilização sobre riscos associados às alterações climáticas; e Projetos de demonstração em matéria de adaptação e disseminação de boas práticas.
- PI 5.b. Promoção de investimentos para fazer face a riscos específicos, assegurar a capacidade de resistência às catástrofes e desenvolver sistemas de gestão de catástrofes, na componente de ações associadas ao Objetivo Específico 1 de Proteção do litoral e das suas populações face a riscos, especialmente de erosão costeira que inclui, entre outras, ações materiais de proteção costeira em zonas de risco, no sentido da eliminação, redução ou controlo do risco e da salvaguarda de pessoas e bens (p.ex., minimização de risco associado à instabilidade das arribas; reforço e construção de estruturas de defesa costeira; demolição e remoção de estruturas localizadas em áreas de risco; medidas de prevenção e redução dos riscos e pressões sobre a biodiversidade) e ações de planeamento, produção de conhecimento, gestão de informação e monitorização (p.ex., planos e projetos de proteção costeira;

estudos de identificação e caracterização dos riscos que afetam as zonas costeiras, visando o conhecimento das áreas mais vulneráveis; análise custo/benefício das medidas de adaptação face ao impacto das alterações climáticas; prossecução do inventário das áreas do Domínio Hídrico, visando o cadastro das ocupações (incluindo ações de irradicação de usos e ocupações ilegais do Domínio Público Marítimo); reforço das capacidades dos sistemas de informação geográfica, incluindo a promoção da interoperabilidade entre instituições e a disponibilização à comunidade (open data); e utilização de novos processos de recolha de informação e de tratamento de dados.

Tabela 4. Quadro de Intervenção do PO RAM e do PO SEUR na Região Autónoma da Madeira

Objetivos temáticos do Domínio Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos	Quadro de Intervenção dos 2 Programas na RAM	
	PO RAM	PO SEUR
OT 4. Apoiar a transição para uma economia de baixo carbono		
4.a. Promoção da produção e distribuição de energia proveniente de fontes renováveis	Sem intervenção	EP 1, concentra a intervenção, incluindo a construção da Central hidroelétrica da Calheta
4.b. Promoção da eficiência energética e da utilização das energias renováveis nas empresas	EP 4 concentra a intervenção	Sem intervenção
4.c. Concessão de apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia e à utilização das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos, e no setor da habitação	EP 4 concentra a intervenção	Sem intervenção
4.d. Desenvolvimento e a implantação de sistemas inteligentes de energia	Sem intervenção	Sem intervenção
4.e. Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas,...	EP 4 concentra a intervenção	Sem intervenção
OT 5. Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos		
5.a. Concessão de apoio ao investimento para a adaptação às alterações climáticas, incluindo abordagens baseadas nos ecossistemas	Sem intervenção	Sem intervenção
5.b. Promoção de investimentos para fazer face a riscos específicos, assegurar a capacidade de resistência às catástrofes e desenvolver sistemas de gestão de catástrofes	Sem intervenção	EP 2. (apenas com intervenção na RAM no Objetivo específico 2. Reforço da gestão face aos riscos, numa perspectiva de resiliência, capacitando as instituições envolvidas).
OT6 - Proteger o ambiente e promover a eficiência de recursos		
6.a. Investimentos no setor dos resíduos para satisfazer os requisitos do acervo ambiental da União e atender às necessidades de investimento identificadas pelos Estados-Membros que vão além desses requisitos;	Sem intervenção	Concentra a intervenção no EP 3., na PI 1
6.b Investimentos no setor da água, para satisfazer os requisitos do acervo ambiental da União e atender às necessidades de investimento identificadas pelos Estados Membros que vão além desses requisitos	Sem intervenção	Concentra a intervenção no EP 3., na PI 2
6.c. Conservação, proteção, promoção e o desenvolvimento do património natural e cultural	EP 5 concentra a intervenção	Sem intervenção
6.d. Proteção e reabilitação da biodiversidade e dos solos e promoção de sistemas de serviços ecológicos, nomeadamente através da rede Natura 2000 e de infraestruturas verdes	Sem intervenção	Concentra a intervenção no EP 3., PI 3
6.e. Adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, recuperar e descontaminar zonas industriais abandonadas, incluindo zonas de reconversão, a reduzir a poluição do ar e a promover medidas de redução de ruído	EP 5 concentra a intervenção	Sem intervenção

Fonte: Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos, versão de agosto de 2014.

A Avaliação considera que a ausência de apoios nestes domínios para a Região, os quais deveriam ser incluído no PO SEUR (investimentos financiados pelo Fundo de Coesão), é preocupante, uma vez que conforme identificado no Diagnóstico prospetivo Regional, o investimento na adaptação às alterações climáticas e a gestão e prevenção de riscos naturais constituem dimensões de suporte material para a Região, num contexto

de constrangimentos próprios de um território insular e ultraperiférico, ampliados por crises recentes (temporal de 2010, incêndios florestais e dengue) que implicam necessidades de intervenção complexas, considerando estes como domínios de intervenção fundamentais também no âmbito de uma política de qualificação da oferta turística, ou seja, orientada para a procura de públicos turísticos mais exigentes em termos de qualificação ambiental.

➤ PO Inclusão Social e Emprego

O PO Temático Inclusão Social e Emprego apresenta-se complementar ao PO RAM na medida que o seu Eixo Prioritário 2 contempla a totalidade de recursos atribuídos a Portugal para a implementação da **Iniciativa Emprego Jovem**, prevista no quadro da PI 8.b., abrangendo todo o território nacional. Este Eixo do PO ISE concentra todas as intervenções para jovens até aos 30 anos, inseridas no quadro do Plano Nacional de Implementação de uma Garantia Jovem, nomeadamente: (i) medidas no âmbito da educação e formação, complementares às previstas no Domínio do Capital Humano e que incidem sobre a qualificação destes jovens; (ii) medidas de apoio à transição entre a inatividade/sistema de educação e formação e o emprego; e (iii) medidas de apoio à criação de emprego para estes jovens, incluindo instrumentos que visam reforçar os apoios à criação do próprio emprego ou empresa por estes potenciais beneficiários.

➤ PDR RAM e PO FEAMP

No enquadramento dos FEEI os apoios no domínio da Agricultura e Desenvolvimento Rural e das Pescas e Assuntos Marítimos, financiados pelo FEADER e FEAMP, estão integrados no Acordo de Parceria e deverão ser articulados com os apoios a conceder pelo FSE e FEDER, promovendo uma intervenção integrada tendo em vista o desenvolvimento socioeconómico dos territórios.

No âmbito do período de programação 2007-2013 tem existido preocupação com a articulação entre as intervenções financiadas pelos diferentes Fundos, ainda que permaneçam situações de alguma sobreposição e/ou de eventual concorrência entre medidas financiadas por Fundos diferentes, mas com beneficiários e elegibilidades semelhantes. Para evitar a ocorrência de situações deste tipo, e estando os diferentes Fundos integrados no QEC, o Acordo de Parceria apresenta os princípios orientadores para o quadro de delimitação de fronteiras entre Fundos e Programas, nomeadamente, em tipologias de intervenção onde o seu enquadramento pode não ser claro.

De uma forma geral, e pelo conhecimento que se detém do PDR-RAM e do PO FEAMP, a delimitação de fronteira é coerente com a esfera de atuação do PO RAM e dos restantes Programas. No entanto, é necessário assegurar que, em sede de regulamentação: (i) não exista sobreposição de elegibilidades ou ausência destas; (ii) seja claro o enquadramento dos beneficiários e projetos nas tipologias de intervenções previstas nos vários Programas; e (iii) haja coerência nas condições de elegibilidade e nas formas de apoio, assim como noutros requisitos administrativos e financeiros constantes dos vários Programas.

A leitura da Tabela seguinte evidencia a existência de complementaridades:

- no domínio da formação de ativos do setor e de jovens agricultores;

- de natureza económico-produtiva, nomeadamente com PI do OT 3 mais ligadas à iniciativa das PME e com PI do OT 8 em áreas de apoio ao empreendedorismo e ao emprego, a partir das intervenções FEADER orientadas para diversificação das atividades económicas nas zonas rurais;
- em matéria de apoio à inovação de produtos, processos e mercados nas quais, sobretudo, os PO FEADER têm alguma tradição de apoio a produtores e criadores de áreas rurais;
- no domínio do combate à pobreza e à exclusão social (terreno de intervenção da Prioridade 6 do Regulamento do FEADER) que podem combinar/articular com ações da PI 9.a. e 9.h., em matéria de inovação social e de regeneração física, económica, social e ambiental.

Tabela 5. Formas de demarcação entre o PO RAM e o FEADER e FEAMP

Tipo de intervenção	Fundos da Política de Coesão na RAM	FEADER	FEAMP
Formação relacionada com o complexo agroalimentar, floresta e mar	Formação de ativos no âmbito de processos de formação-ação. Inclui jovens agricultores.	Formação de ativos ligada a projetos de investimentos (explorações agrícolas, transformação e comercialização de produtos agrícolas)	Formação de ativos-ações específicas de curta duração
Apoios à competitividade e internacionalização do complexo agroalimentar, floresta e mar	Recursos humanos de I&D e Projetos de I&D. Projetos de I&D empresarial em todos os setores de atividade económica. Projetos de investimento empresarial em inovação no âmbito da transformação e comercialização de produtos do anexo I do Tratado da UE e florestais com investimento total acima de 4 M€, exceto quando: Desenvolvidos em explorações agrícolas, ou Desenvolvidos por Organizações de Produtores. Apoio à internacionalização do complexo agroalimentar e florestal e da economia do mar.	Promoção de investimentos inovadores inseridos na Parceria Estratégica para a inovação (PEI). Apoio a atividades de produção relativa a produtos do anexo I do Tratado da União Europeia e florestais. Apoio a projetos de investimento empresarial em inovação relativa a transformação e comercialização de produtos do anexo I do Tratado da União Europeia e florestais desenvolvidos em explorações agrícolas ou Desenvolvidos por Organizações de Produtores, ou com investimento total igual ou inferior a 4 M€.	Apoio à atividade do setor da pesca. Apoio a projetos de investimento empresarial em inovação no setor da pesca.
Infraestruturas relacionadas com a adaptação às alterações climáticas e uso eficiente da água	Sem intervenção.	Infraestruturas coletivas de captação, armazenamento, transporte e distribuição de água (incluindo a segurança e a utilização eficiente dos recursos hídricos, de infraestruturas já existentes). Promoção de regadio eficiente incluindo a formação e extensão associada a boas práticas de rega.	
Defesa da floresta contra incêndios	Sem intervenção.	Infraestruturação do território – instalação de redes de defesa. Silvicultura preventiva incluindo ações de gestão de combustível.	
Conservação da biodiversidade, das espécies e habitats protegidos, incluindo em meio marinho	Sem intervenção.	Medidas Agroambientais e silvo-ambientais para a recuperação e manutenção de valores naturais protegidos e valorização ambiental das explorações.	Medidas de conservação, proteção e restauração do ambiente marinho no âmbito da Política Comum das Pescas. Projetos e ações previstos nos programas de monitorização e de medidas da DQEM.
Desenvolvimento socioeconómico local de comunidades	Sem intervenção direta, ainda que com articulação potencial com ações do EP7. de promoção do empreendedorismo e criação de empresas, e do EP8. de promoção da inclusão social.	Comunidades rurais Abordagem LEADER (p.ex., pequenos investimentos agrícolas e respetiva transformação e comercialização; investimentos de diversificação dentro das explorações).	Comunidades pesqueiras e costeiras – GAL Pesca (investimentos com afinidade ao setor da pesca e atividade costeira).

Fonte: Acordo de Parceria (versão de 31 de julho), com adaptação das referências aos Fundos da Política de Coesão.

Relativamente aos apoios às infraestruturas relacionadas com a adaptação às alterações climáticas ao uso eficiente da água, nomeadamente as infraestruturas de captação, armazenamento e distribuição de água e a rede terciária de rega, assim como os investimentos na defesa da floresta contra incêndios e na conservação da biodiversidade, das espécies e habitats protegidos, incluindo em meio marinho, será o PDR-RAM a assegurar exclusivamente o seu financiamento, não estando previstos apoios nestes domínios por parte do PO RAM.

Esta delimitação de fronteiras afigura-se coerente com o âmbito de intervenção dos Programas. No entanto, existem ainda algumas dimensões que a Avaliação considera que não estão suficientemente explícitas na versão dos Programas que se conhecem ou que carecem de transposição futura em sede de regulamentação específica, nomeadamente:

- O financiamento pelo FSE da Formação específica dirigida aos jovens agricultores com projetos de investimento, dado que as ações previstas nas várias PI do EP 7 do PO RAM não facilitam um enquadramento claro acerca de qual a PI que irá abranger esta formação;
- A inclusão da elegibilidade do setor agroalimentar e florestal na lista de setores de atividade elegíveis aos apoios às empresas previstos no EP 3 e PI 4.c., exceção para os apoios à inovação, sendo necessário clarificar e delimitar a fronteira entre a I&D empresarial (a financiar pelo PO RAM) e projetos individuais de inovação (Ação A.2.1 do PDR-RAM).

No caso da Conservação da biodiversidade, das espécies e habitats protegidos, incluindo em meio marinho, o facto de o PO RAM não ter mobilizado a PI 6.d. restringe os apoios neste âmbito às Medidas Agroambientais e silvo-ambientais para a recuperação e manutenção de valores naturais protegidos e a valorização ambiental das explorações previstas no PDR RAM, não existindo enquadramento para outras ações previstas no AP como, p.ex., medidas de proteção e conservação da natureza não associadas diretamente à atividade agrícola, florestal e pesca, planos de Gestão das áreas protegidas ou o apoio a investimento em projetos relacionados com o conhecimento e monitorização da biodiversidade em meio marinho.

Relativamente ao Desenvolvimento Local de Base Comunitária e a possibilidade presente no Acordo de Parceria de as Estratégias de Desenvolvimento Local serem plurifundos, o PO RAM, não contemplou as PI 9.f. e 9.j, que remetem especificamente para este domínio, ainda que refira na Secção 4. Abordagem Integrada do Desenvolvimento Territorial que o Programa compreenderá um conjunto de intervenções que valorizam o desenvolvimento territorial, de resposta ao agravamento das situações de precaridade sociocomunitária em importantes núcleos urbanos.

Neste âmbito refira-se ainda que o PDR-RAM (abordagem LEADER), prolonga a tipologia de apoios existentes no período de programação 2007-2014 exceto no domínio da conservação e valorização do património rural, prevendo as seguintes ações:

B.3.1 Atividades não agrícolas em zonas rurais

B.3.2 Serviços básicos para população rural

B 3.3 Cooperação para o desenvolvimento local

B.3.4 Formação e informação de agentes de desenvolvimento local

B.3.5 Cooperação interterritorial e transnacional

B.3.6 Animação e funcionamento.

Nas ações B.3.1., e B.3.2. é necessário clarificar a complementaridade e a delimitação e fronteiras com os apoios previstos no PO RAM, nomeadamente, na PI 8.c., PI 9.d., PI 9.e., PI 9.g. e PI 9.h.

Relativamente ao FEAMP, e uma vez que ainda não foi disponibilizado o seu Programa Operacional, a análise da coerência tem em conta os 4 Pilares em torno dos quais o Programa deverá ser estruturado. Os Pilares 1 e 2 assentam na promoção de uma pesca e uma aquacultura inteligente e ecológica, considerando-se que as intervenções a apoiar, visando fomentar uma pesca e uma aquicultura inovadora, competitiva e baseada no conhecimento, deverão complementar os apoios concedidos no OT 3, contribuindo decisivamente para a melhoria da competitividade da RAM.

O Pilar 3 preconiza o desenvolvimento territorial sustentável e inclusivo, de forma a inverter o declínio de muitas comunidades costeiras dependentes da pesca, acrescentando mais valor à pesca e atividades conexas e favorecendo a diversificação para outros setores da economia marítima, devendo os apoios ser conjugados e complementados com os previstos quer no PO RAM, p.ex., PI 9.a. e 9.h., quer com os do PDR-RAM.

Relativamente ao Pilar 4 Política marítima integrada deverá ser assegurada a complementaridade das ações a apoiar, que poderão incluir o aprofundamento do conhecimento do meio marinho, a gestão integrada da zona costeira, o ordenamento do espaço marítimo, a vigilância marítima integrada e a adaptação aos efeitos negativos das alterações climáticas nas zonas costeiras, com ações previstas p.ex., no âmbito do OT 1 e PI 10.b.

➤ **Programa de Cooperação Territorial Europeia Madeira-Açores-Canárias para o período 2014-2020**

O PO RAM, conforme mencionado na Seção 4.4., apresenta uma elevada complementaridade com o PO para o Espaço de Cooperação Madeira-Açores-Canárias, nomeadamente na implementação do Plano de Ação Atlântico e na criação do Cluster Marítimo da Macaronésia, uma área setorial de importância vital para a Região.

Na Tabela seguinte apresenta-se uma síntese das principais áreas de intervenção privilegiadas pelo Programa de Cooperação Territorial Europeia Madeira-Açores-Canárias, podendo-se constatar que os principais níveis de complementaridade se situam ao nível da:

- Investigação, de desenvolvimento tecnológico e inovação (OT 1);

- Competitividade das empresas por via do crescimento das PME nos mercados regionais, nacionais e internacionais e nos processos de inovação (OT 3- PI 3.d.);
- Capacidade de resiliência às catástrofes e desenvolver sistemas de gestão de catástrofes (OT 5)
- Conservação e proteção do meio ambiente e eficiência dos recursos (OT 6 PI 6.c. e 6.d.)
- Capacitação da administração regional (OT 11 PI 11.a.).

Tabela 6. Quadro de Intervenção Programa de Cooperação Territorial Madeira-Açores-Canárias

Objetivos temáticos abrangidos pelo PO MAC	Quadro de Intervenção
Eixo Prioritário 1: Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação (OT 1. Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação)	
1.a. Reforço da infraestrutura de investigação e inovação (I&I) e da capacidade de desenvolver excelência em matéria de I&I, e a promoção de centros de competência, nomeadamente os de interesse europeu	• Iniciativas que promovam o desenvolvimento, alocação e uso eficiente das plataformas conjuntas de investigação principalmente nas áreas temáticas de interesse comum no espaço de cooperação. • Ações para o desenvolvimento da capacidade tecnológica dos centros de investigação; implementação de complexos experimentais e experiências piloto e de demonstração, testes e implementação de novas tecnologias, técnicas e métodos de ação. • Iniciativas para o intercâmbio e a formação conjunta dos investigadores para o desenvolvimento de atividades ou projetos de investigação, orientados principalmente para a participação em projetos europeus e transferência de tecnologia.
1.b. A promoção do investimento das empresas na inovação, o desenvolvimento de ligações e sinergias entre empresas, centros de investigação e desenvolvimento e de ensino superior	• Ações de transferência e divulgação de tecnologia entre universidades/outros centros de investigação e empresas através p.e.x., de encontros, reuniões, workshops e ações de demonstração, nas áreas estratégicas das três estratégias regionais de especialização inteligente, especialmente centradas no aumento da competitividade, produtividade e criação de emprego. • Ações de sensibilização, aconselhamento, tutoria e apoio aos processos produtivos de inovação. • Ações de criação e transferência de know-how em gestão de empresas de base tecnológica, transferência de conhecimento, experiências piloto, criação de empresas spin-off, etc.. • Iniciativas para promover o esforço de investimento em I&D e promover processos transferência de tecnologia nas áreas científicas e tecnológicas que apresentam um maior potencial no Espaço de Cooperação.
Eixo Prioritário 2: Melhorar a competitividade das PME (OT 3. Melhorar a competitividade das PMEs)	
3.d. Apoio à capacidade de crescimento das PME nos mercados regionais, nacionais e internacionais e nos processos de inovação	• Ações de promoção da cooperação empresarial para o desenvolvimento e implementação de modelos empresariais para as PME do Espaço de Cooperação, principalmente centrados na internacionalização. • Serviços de apoio legal, financeiro, tecnológico, comercial e científico para a inovação e internacionalização empresarial. • Ações de capacitação empresarial para a cooperação em novos campos de especialização. • Ações diretas de apoio às empresas, e outras voltadas para o surgimento de serviços de apoio à criação, desenvolvimento e consolidação de empresas.
Eixo Prioritário 3: Promover a adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão de riscos (OT 5. Promover a adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão de riscos)	
5.b. Promoção de investimentos para fazer face a riscos específicos, assegurar a capacidade de resiliência às catástrofes e desenvolver sistemas de gestão de catástrofes	• Criação e reforço de informação, alerta e coordenação de catástrofes tendo por base o acesso às TIC, reforçando a capacidade de controlo na área da proteção civil. • Elaboração e implementação de Sistemas de Informação geográfica e geoestatística para a avaliação, gestão e prevenção de situações de risco. • Reforço da capacidade de investimento destinada a prevenir, mitigar e restaurar os efeitos negativos causados pelos incêndios florestais, inundações, fenómenos meteorológicos ou naturais, poluição marinha ou costeira e risco vulcânico e sísmico. • Gestão e planeamento florestal para a redução de ameaças e riscos da massa florestal, através de um uso sustentável. • Ações que contribuam para a melhoria do conhecimento público em matéria de riscos, através da sinalização dos locais de perigo (deslizamentos, inundações, etc.), incluindo a sensibilização da população sobre os riscos naturais.
Eixo Prioritário 4: Conservar e proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos (OT 6. Conservar e proteger o meio ambiente e promover a eficiência dos recursos)	
6.c. Conservação, proteção, promoção e desenvolvimento do património natural e cultural	• Valorização dos recursos naturais promovendo a geração de novos produtos/serviços complementares relacionados com o turismo sustentável e o ecoturismo. • Proteção do património natural, através da sua valorização e um melhor planeamento para otimizar o uso público do património de elevado valor natural.

	• Ações de promoção, proteção e melhoria de várias vertentes do património histórico e cultural. • Ações para melhorar a qualidade das águas balneares e de lazer, bem como a proteção da costa para melhorar a atração turística sustentável.
6.d. Proteção e reabilitação da biodiversidade, proteção dos solos e promoção de sistemas de serviços ecológicos, nomeadamente através da rede Natura 2000 e de infraestruturas verdes	• Ações para promover a melhoria do conhecimento, valorização e gestão da biodiversidade e dos ecossistemas. • Pequenas infraestruturas ecológicas e equipamentos verdes em áreas naturais especialmente protegidas: parques nacionais e/ou regionais, áreas da Rede Natura, SICs, com especial atenção para as disposições da Diretiva Estratégia Marinha. • Ações que contribuam para a melhoria do conhecimento público sobre a biodiversidade e áreas protegidas, incluindo a sensibilização da população.

Quadro de Intervenção Programa de Cooperação Territorial Madeira-Açores-Canárias (cont.)

Objetivos temáticos abrangidos pelo PO MAC	Quadro de Intervenção
Eixo Prioritário 5: Reforçar a capacidade institucional e a eficiência na Administração Pública (OT 11. Melhorar a capacidade institucional e a eficiência da administração pública)	
11.a. Melhorar a capacidade institucional dos poderes públicos e as partes interessadas e eficiência da administração pública através de medidas para fortalecer a capacidade institucional e a eficiência das administrações públicas e dos serviços públicos relacionados com a implementação do FEDER	• Ações que contribuam para a criação e implementação de modelos de governança transnacional em áreas prioritárias para a integração de cooperação, tais como o transporte marítimo e aéreo, gestão de passageiros de Países Terceiros, gestão e ordenamento do território, aspetos relacionados com a gestão de fronteiras e questões legais, entre outros. • Iniciativas e ações que contribuam para a definição e estabelecimento de mecanismos de consulta entre as administrações afetadas em diferentes lugares de interesse comum, em especial o acordo FEDER-FED para financiamento conjunto de projetos e coordenação com o programa de Bacia do Atlântico médio. • Iniciativas destinadas a melhorar os sistemas estatísticos e de obtenção de informação dentro do espaço de cooperação. • Ações de criação de redes de cooperação para melhorar a governação dos serviços públicos em áreas como o emprego, educação, saúde, serviços sociais básicos, saneamento, água, gestão de resíduos e gestão de projetos europeus. • Ações para incentivar e promover a articulação entre os espaços de cooperação transnacional, incluindo RUP, com a Comissão Europeia, outras instituições ou organismos europeus ou de países terceiros.

Fonte: Programa de Cooperação Territorial Europeia Madeira-Açores-Canárias para o período 2014-2020, versão de 3 de Setembro.

II.3. Avaliação do modelo de participação e de governação

QA. Em que medida a participação dos “stakeholders” fundamentais do PO no processo de programação (e respetivos resultados) é a mais adequada?

QA. As medidas que se preveem adotar para o seu envolvimento na respetiva implementação do Programa (no respeito pelo princípio do partenariado e governação multinível) são as mais adequadas?

O Modelo de Governação proposto no PO RAM tem por base o Modelo de Governação apresentado no Acordo de Parceria, o qual se considera adequado aos desafios de coordenação política e técnica dos vários FEEI. A constituição da Comissão Interministerial de Coordenação e a atribuição de funções de coordenação, programação e controlo do quadro de desempenho dos PO, monitorização e avaliação à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, constituem a expressão organizada dessa adequação e, em alguns aspetos, prolongam o capital de aprendizagem e experiência existentes.

Em termos globais, considera-se que o modelo proposto para a governação e monitorização do PO RAM é adequado, destacando-se positivamente o envolvimento de entidades que detêm experiência e conhecimentos acumulados na implementação de fundos comunitários ao longo dos últimos períodos de programação (coordenação e gestão, elaboração de pareceres, ...).

A constituição de um Comité de Monitorização com a composição proposta (Autoridade de Gestão, Organismos Intermédios, Autoridades de Auditoria e Certificação; PDR RAM; PO FEAMP; PO SEUR; e Parceiros sociais), constitui uma proposta promissora que se avalia de forma, igualmente, positiva na medida em que integra entidades da Administração Regional com experiência na gestão e operacionalização de fundos comunitários.

Em matéria de participação, os principais “stakeholders” com responsabilidades diretas e indiretas na formulação e desenvolvimento dos diferentes Eixos, foram envolvidos no processo de programação e o seu envolvimento no desenvolvimento do Programa está assegurado de forma adequada, a avaliar pelas entrevistas realizadas pela Equipa de Avaliação.

Para além dos Organismos do Governo Regional, o processo de preparação do Programa Operacional contou com a participação de um conjunto significativo de parceiros representativos dos diferentes setores (empresarial, sindical, social, desenvolvimento local, etc.) na fase de lançamento da programação e, posteriormente, na apresentação e discussão do Diagnóstico prospetivo Regional e, sobretudo, do Documento de Orientação Estratégica Compromisso Madeira@2020.

O PO RAM contém instrumentos visando o envolvimento dos parceiros na sua **implementação** (prevista a existência de Organismos Intermédios e de Organismos Especializados responsáveis pela emissão de pareceres técnicos sobre candidaturas), **acompanhamento e monitorização** (constituição de uma Comissão de Acompanhamento de carácter regulamentar com participação das instâncias de gestão do PO Regional, do PO Temático SEUR, dos PO financiados pelo FEADER e FEAMP e de representantes dos Parceiros Sociais e Económicos, Associações de Desenvolvimento Local e ONG’s da Região) e **avaliação** (contemplando a audição dos diversos “stakeholders” do PO, nomeadamente parceiros sociais e económicos e ONG’s).

Não obstante as constatações referidas, o Avaliador alerta para a necessidade de tomar medidas que visem superar insuficiências encontradas em períodos de programação anteriores e que foram identificados no Diagnóstico. A ultrapassagem dessas insuficiências, pressupõe identificar intervenções concretas que assegurem a participação efetiva das entidades/instâncias de regulação da atividade económica com atribuições e competências nas esferas da dinamização económica e da promoção do desenvolvimento regional (IDE-RAM, ARDITI, Madeira-Parques Empresariais e Sociedades de Desenvolvimento). Trata-se de encontrar soluções para melhorar as articulações entre si e as interfaces com os potenciais promotores, bem como assegurar níveis de eficácia mais satisfatórios em termos de qualidade e valor acrescentado dos serviços públicos prestados aos agentes económicos, p.ex., através da disponibilização de novos serviços da Administração Regional” (cf. Texto do PO).

Na nova fase do desenvolvimento da Região, com condicionantes muito fortes ao imobiliário e infraestruturas e com restrições orçamentais que se antecipa tenham impacto sobre todo o período que nos separa de 2020, a concretização dos objetivos expressos no Diamante Estratégico implica também uma reconversão institucional, a qual devia ser preparada tendo por base um processo de gestão da mudança com

dimensão variável, mas sempre significativa em vários setores da Administração, bem como a mobilização de novos atores-chave para a concretização dos objetivos assumidos, devendo a capacitação ser de espectro mais largo abrangendo o conjunto de “stakeholders” regionais relevantes.

Neste enquadramento, é oportuno lembrar a preocupação manifestada no Diagnóstico quanto à necessidade de introduzir mudanças significativas ao nível da Administração. Aponta-se aí para a necessidade de desenvolver um trabalho consistente e continuado de sensibilização da procura suportado em medidas de “demand oriented”, em vez de “supply oriented”. Esta atuação pressupõe a existência de apoio técnico de proximidade que estimule um comportamento pró-ativo de suscitação da procura de incentivos que contribua para a diversificação dos promotores de investimento e para o aumento do respetivo potencial de procura, em domínios imateriais associados à inovação e ao alargamento da cadeia de valor das empresas. Por isso, afigura-se importante que as medidas a desenvolver, quer de modernização administrativa, quer de formação, não percam de vista a necessidade de preparar a Administração para uma intervenção mais pró-ativa.

Estes aspetos fundamentam a necessidade de promover uma estratégia de capacitação institucional que não poderá circunscrever-se ao reforço da capacidade de gestão e de organização de entidades com intervenção na gestão direta ou intermédia do PO ou sequer a um instrumento ao serviço de uma Administração Pública.

Com efeito, essa Capacitação é de espectro mais largo, envolvendo novos projetos, a diversificação das instituições parceiras da execução e o envolvimento mais alargado de instituições no ciclo de programação. Para esse efeito, parte dos fundos afetos à Assistência Técnica, deveria ser aberta a este tipo de entidades com papel relevante na dinamização e qualificação da procura de apoios.

II.4. Articulação dos Fundos

QA. Existem mecanismos de articulação e coordenação das intervenções dos vários Fundos e são estes os mais eficazes?

Os mecanismos enunciados para a articulação e coordenação das intervenções dos vários Fundos são apropriados e a sua adequada adoção cria condições e um contributo potencial para conferir a eficácia desejada na prossecução dos objetivos estratégicos preconizados pelo PO RAM.

Assim, para além dos Fundos que suportam diretamente o PO RAM (FEDER e FSE), são identificadas com clareza as formas de articulação com os seguintes Fundos:

- *FEADER*, no suporte à Estratégia de Desenvolvimento Rural da Madeira 2014-2020 em apoio a intervenções de reforço da competitividade das atividades agro rurais e de sustentabilidade de paisagem e recursos naturais;
- *FEAMP*, sobretudo, perspetivando o apoio ao setor das pescas e da aquacultura, como elementos chave na Promoção da Competitividade da Economia Regional; o combate à pobreza e a promoção das qualificações das comunidades piscatórias;

- *Fundo de Coesão*, orientado para ajudas à Região no âmbito da adaptação às alterações climáticas, da proteção do ambiente e da prevenção de riscos e, ainda, da mobilidade sustentável e no setor dos resíduos e da água) - intervenções cuja dotação financeira se encontra enquadrada no PO Temático Nacional dirigido à Sustentabilidade e Eficiência e Uso dos Recursos (PO SEUR); e
- Instrumentos de apoio à Cooperação Territorial, com financiamento FEDER, em PO nos quais a RAM será Região beneficiária.

A favor da eficácia de coordenação das intervenções dos diversos Fundos, a Madeira beneficia da experiência acumulada na Autoridade de Gestão (Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM) que no atual ciclo de programação (2007-2013) assegurou a gestão dos PO FEDER (Intervir+) e FSE (Rumos), do Eixo IV – Redes e Equipamentos estruturantes do POVT (Fundo de Coesão), do PROMAR (FEP) e do PO Cooperação Territorial Europeia Madeira/Açores/Canárias tendo, ainda, acompanhado a execução na Região do FEADER (PRODERAM).

O PO RAM assume que a programação multifundos constituirá “um instrumento e um estímulo para apoiar intervenções, combinadas ou não, de matriz material (via FEDER e Fundo de Coesão), de matriz económico-produtiva de apoio ao investimento (via FEDER, FEADER e FEAMP) e de matriz imaterial de apoio à Inovação e Competências (via FEDER, FSE, FEADER e FEAMP)”.

Os mecanismos de coordenação a adotar, que se consideram adequados para garantir uma eficaz articulação de aplicação dos FEEI na Região, refletem um modelo de coordenação multinível encontrando-se estruturados:

- ao **nível orgânico** (governança dos Fundos);
- ao **nível institucional** (participação cruzada ativa nos Órgãos de Acompanhamento dos diferentes PO e contributos do PO no âmbito de um futuro Plano Global de Avaliação do QEC); e
- ao **nível técnico** (pareceres cruzados a emitir pelas Estruturas de Apoio Técnico dos órgãos de Gestão dos Programas e processos de interoperabilidade dos diferentes dispositivos de informação de suporte à gestão, sobretudo).

II.5. Desenvolvimento territorial integrado

QA. A abordagem integrada do desenvolvimento territorial apoiada pelo PO (se aplicável) é adequada, face aos seus objetivos e prioridades? É consistente com o quadro institucional existente?

O Acordo de Parceria não prevê esta abordagem para as Regiões Autónomas, o que significa que a Região não beneficiará, p.ex., de uma Ação Integrada de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS) ou de Investimentos Territoriais Integrados (ITI).

No entanto, existem no PO RAM intervenções que poderão, se adequadamente implementadas, contribuir para os objetivos e prioridades do desenvolvimento territorial integrado. Com efeito, o Programa abrange

intervenções de base territorial que contemplam nos seus objetivos a promoção do desenvolvimento e a coesão do território, entre as quais se destacam:

- (i) Intervenções de desenvolvimento local em comunidades desfavorecidas, em resposta ao agravamento das situações de precaridade sociocomunitária em importantes núcleos urbanos (aproximação ao instrumento DLBC de base urbana);
- (ii) Adoção de mecanismos de majoração dos Sistemas de Incentivos (no âmbito do Objetivo Desenvolvimento empresarial), norteadas pelo reforço da eficácia territorial dos incentivos visando contrariar a excessiva concentração de empresas na zona do Funchal;
- (iii) Dinamização de formas de articulação na aplicação das PI com vocação económico-produtiva do Programa (EP 3) e da esfera da Inclusão Social e Emprego (EP 7 e EP 8), com a aplicação do FEADER (nos territórios rurais) e do FEAMP (ao longo das zonas litorais da Região).

A Avaliação considera que esta opção pode penalizar a Região na medida em que:

- Os problemas e desafios existentes em termos de desenvolvimento urbano sustentável no Funchal e a sua relevância na estruturação do sistema urbano regional e na dinamização do crescimento e do emprego, da competitividade e da inovação, justificariam a existência de uma AIDUS, alicerçada numa estratégia de desenvolvimento urbano que de forma coerente integrasse um conjunto estruturado de intervenções complementares.
- As especificidades da ilha de Porto Santo e os desafios que enfrenta poderiam ser melhor respondidos se existisse uma ITI para este território, instrumento que permitiria, igualmente, contribuir para uma maior territorialização das políticas públicas na Região.

II.6. Princípios horizontais

QA. As medidas planeadas são as adequadas para assegurar o respeito pelos princípios horizontais consagrados, designadamente, o princípio da parceria, o princípio da igualdade entre homens e mulheres, o da igualdade de oportunidades e da não discriminação e o do desenvolvimento sustentável?

O PO RAM refere no seu texto a intenção de assegurar a observância dos Princípios Horizontais consagrados, designadamente, os princípios da igualdade entre homens e mulheres, da igualdade de oportunidades e da não discriminação, do desenvolvimento sustentável e da parceria.

O PO acrescenta ainda, por opção, uma perspetiva de abordagem da inovação social entendendo-o como novo princípio horizontal, operacionalizado de forma desenvolvida e de modo pertinente e adequado, especialmente, nos Eixos 7, 8 e 9 (correspondentes aos domínios sociais do Programa).

O PO refere que a observância destes princípios tem sido uma preocupação relevante da Autoridade de Gestão e que as avaliações de anteriores programas regionais, têm valorizado a importância de os incorporar desde o início, quer no desenho das intervenções, quer enquanto critério de seleção de projetos. No entanto,

essas avaliações também reconhecem que se verificou uma reduzida incorporação destas prioridades, por parte dos promotores dos projetos, nomeadamente, aquando da conceção dos projetos e que estão hoje identificados alguns dos constrangimentos e dificuldades neste domínio. Esta análise deverá permitir à Autoridade de Gestão agir de forma mais decidida, no capítulo das orientações genéricas para a conceção e implementação das ações e projetos, que reforcem a integração das problemáticas da divulgação de boas práticas, da formatação e divulgação de critérios de seleção dos projetos, no acompanhamento e na investigação nestes domínios, etc., no sentido de ultrapassar essas dificuldades e garantir o respeito pelos princípios horizontais que estão consagrados.

Sob este pano de fundo apresenta-se uma leitura crítica das intervenções propostas para as diversas áreas e níveis de atuação e avaliar até que ponto as mesmas são adequadas para assegurar o respeito por esses princípios.

➤ **Princípio da Parceria**

Conforme analisado de forma mais detalhada no Ponto II. 3 Avaliação do modelo de participação e de governação, observa-se que o Programa incorpora o Princípio da Parceria, destacando-se:

- Na programação, o envolvimento dos principais órgãos da Administração Regional com responsabilidades diretas e indiretas na formulação e desenvolvimento dos diferentes Eixos, bem como a participação de parceiros representativos dos diferentes setores: empresarial, sindical, social, desenvolvimento local, etc.
- Nas fases de execução, acompanhamento e avaliação do Programa, o modelo de governação prevê o envolvimento ativo dos vários parceiros regionais, por via da existência de Organismos Intermédios e Organismos Especializados e da constituição de um Comité de Monitorização composto por um conjunto diversificado de entidades, que deverá incluir os parceiros sociais e económicos.

➤ **Igualdade de género**

O PO RAM reconhece a importância da conciliação entre a vida profissional e familiar e propõe-se orientar a seleção de projetos por critérios que condicionem a discriminação de género nos projetos de apoio ao investimento económico e produtivo, favorecendo práticas promotoras dessa conciliação, p.ex., pela compatibilização de horários.

A combinação de um conjunto de medidas de política e de intervenção pública com atuações dos Organismos Intermédios especificamente direcionadas para a promoção da igualdade de género, contempla, em particular:

- fomento de uma maior conciliação da vida profissional e familiar;
- incentivo a formas flexíveis de trabalho;
- promoção do voluntariado com respostas à conciliação da vida profissional e familiar; e

- envolvimento de organizações estratégicas (autarquias, serviços públicos, etc.) na facilitação das políticas de promoção da igualdade (transportes públicos, habitação, amenidades urbanas, etc.).

O PO RAM propõe-se, ainda, sensibilizar a sociedade civil para as questões da igualdade de género e enriquecer os dispositivos de acompanhamento e avaliação do desempenho do Programa com essa preocupação, nomeadamente, através da desagregação dos indicadores de realização e resultado sobre as pessoas, segundo o sexo, desagregação que, nalguns casos, se encontra explicitada/quantificada nos quadros de indicadores do PO.

➤ Igualdade de oportunidades e da Não discriminação

Apesar da consciência das dificuldades acrescidas que o PO RAM irá encontrar num contexto de recessão económica, e do balanço dos últimos anos não ter sido favorável à redução da pobreza nalguns segmentos da população (mulheres, crianças e idosos), da vulnerabilidade de algumas famílias à precaridade laboral e à redução do rendimento familiar, a RAM recolhe dos Planos Regionais de Emprego e de Intervenção Social e das vertentes regionais de alguns programas nacionais nos domínios da inclusão e da não discriminação, uma experiência que se propõe potenciar para implementar as intervenções do PO RAM 2014-2020.

Neste sentido, o PO inclui intervenções específicas para os vários grupos mais vulneráveis da população, de combate à discriminação e da melhoria da acessibilidade às oportunidades de educação, saúde e serviços sociais de carácter genérico. Exemplo disso são algumas Prioridades de Investimento com ações-tipo que explicitamente visam: (i) o apoio ao emprego para deficientes; (ii) o apoio a necessidades específicas de crianças e jovens em risco; (iii) os incentivos ao empreendedorismo jovem e feminino; (iv) os apoios à empregabilidade e à inclusão socioprofissional de grupos sociais afetados pelas desigualdades; (v) o apoio a projetos de prevenção do abandono escolar precoce e de promoção do sucesso educativo; (vi) o reforço da acessibilidade aos serviços de saúde e outros serviços de proximidade, por parte da população idosa e das famílias vulneráveis com crianças em risco.

➤ Princípio do Desenvolvimento sustentável

O PO RAM posiciona-se numa perspetiva de incorporação sistemática desta prioridade nas diferentes Prioridades de Investimento, do investimento empresarial produtivo, ao ordenamento do território e infraestruturas físicas de suporte à atividade económica e formas de ocupação humana, em particular nos aspetos que mais se prendem com as especificidades de uma Região insular e periférica.

Neste sentido, assume como preocupação central a valorização da eficiência energética, nas empresas, nos serviços e edifícios públicos e nas famílias e enuncia um conjunto bastante alargado de orientações a desenvolver pela Autoridade de Gestão e pelos Organismos Intermédios, entre as quais se destacam: (i) a verificação do princípio do poluidor-pagador; (ii) a majoração de projetos que promovam a utilização eficiente dos recursos e promovam o desenvolvimento da economia verde; (iii) a valorização de produtos e atividades que potenciam os recursos naturais, etc.; e (iv) a promoção de práticas educacionais adequadas a um bom ambiente e a salvaguarda do património natural.

Para além das “medidas” atrás enunciadas, seria, ainda, recomendável que fossem consideradas outras que remetam mais especificamente (em termos de emprego e de qualificação dos recursos humanos), para a economia azul e para a economia verde e, em particular, para os requisitos técnicos e sociais que a promoção das mesmas irá colocar.

No âmbito deste Princípio, importa tomar em devida consideração as Recomendações específicas em matéria de sustentabilidade da Avaliação Ambiental Estratégica do PO RAM (cf. Capítulo III).

Em síntese, os princípios horizontais consagrados encontram presença em várias Ações previstas no PO RAM, e atravessam-no globalmente. Porém, a Avaliação considera que existe margem para um reforço dessas preocupações, nomeadamente, através:

- monitorização regular e da avaliação dos impactos das várias Ações na prossecução destes princípios, utilizando para isso indicadores adequados, o que exige na generalidade dos casos a necessária desagregação da informação mais do que a construção de novos indicadores;
- observância rigorosa destes princípios nos processos de candidatura e na seleção das ações a financiar, explicitando nos critérios de seleção das operações a realizar que essa observância é fator de majoração/discriminação positiva dos projetos/candidaturas;
- envolvimento de agências públicas e de parceiros estratégicos relevantes, com competências próprias nestes domínios – da deficiência, das minorias étnicas, da economia social, etc. - aos quais poderia ser dado “espaço” para intervir/ cooperar nalgumas matérias, concretizando-se também assim o princípio da parceria enquanto princípio horizontal consagrado nas intervenções apoiadas pelos fundos comunitários.

II.7. Relevância dos indicadores e Consistência dos métodos de cálculo e das fontes de dados

QA. Os Indicadores de realização e resultado previstos para o PO cobrem de forma adequada e suficiente os seus principais objetivos e prioridades temáticas, permitindo medir bem o seu desempenho global?

QA. São suficientemente próximos das intervenções apoiadas, de modo a não serem demasiado afetados por fatores externos à intervenção, permitindo assim avaliar em que medida cobrem as principais mudanças atribuíveis ao PO?

QA. Esses Indicadores apresentam uma designação inequívoca e uma definição clara proporcionando uma interpretação normativa?

QA. Está devidamente enunciada a sua forma de cálculo dos Indicadores?

QA. Os Indicadores de resultado, embora em número limitado, permitem aferir os progressos na concretização dos objetivos (para o grupo, território, setor ou outra finalidade)?

A análise aos indicadores previstos evidencia que o Programa apresenta um conjunto diversificado, mas seletivo e restrito, de indicadores de realização e resultado, revelando um esforço significativo de definição que permite aferir o desempenho do Programa no alcance dos vários objetivos a que se propõe, integrando

Indicadores Comuns Comunitários, Indicadores constantes do Acordo de Parceria e Indicadores definidos nos Grupos de Trabalho temáticos.

De uma forma geral, considera-se que os Indicadores propostos para a monitorização e avaliação do PO se mostram:

- Relevantes e adequados face aos seus principais objetivos e prioridades temáticas, permitindo medir a “performance” e os progressos na concretização dos objetivos; no entanto, em algumas PI os indicadores de realização sejam insuficientes para cobrir as diferentes tipologias de ações previstas;
- Expressos de forma clara e inequívoca;
- Verificáveis, e na generalidade dos casos, construídos a partir de informação anualmente recolhida pelos serviços regionais/nacionais de estatística e/ou pelos serviços da Administração Pública Regional ou, quando apropriado, pela gestão do próprio PO.

De forma a melhorar o quadro de indicadores, o Avaliador apresenta um conjunto de sugestões e melhorias que incluem:

- (i) integração de indicadores adicionais constantes nas cadeias de programação temáticas e que visam melhorar a sua adequação face aos objetivos da respetiva PI;
- (ii) sugestão de indicadores alternativos ou adicionais;
- (iii) alteração da formulação do Indicador para tornar mais claro o que se pretende medir ou para harmonizar a forma de redação dos indicadores de todas as PI.

Adicionalmente, aos indicadores de realização e resultado sugere-se, ainda, que o Programa defina um conjunto indicadores de monitorização mais exaustivo de modo a cobrir a diversidade de ações a apoiar e responder às necessidades de informação do sistema de gestão, acompanhamento e avaliação do PO.

Nas Tabelas seguintes apresenta-se uma síntese das principais sugestões apresentadas por Prioridade de Investimento.

Eixo 1. Reforçar a Investigação, o Desenvolvimento Tecnológico e a Inovação (I&D)

Indicador	Comentário
Prioridade de Investimento 1.a. Reforço da infraestrutura de investigação e inovação (I&I) e da capacidade de desenvolvimento da excelência na I&I, e a promoção de centros de competência, nomeadamente os de interesse europeu	
Resultado Publicações em revistas de "top" (em domínios científicos enquadráveis na Estratégia de Especialização Inteligente)	Tendo em conta os objetivos fixados poderá não ser o Indicador mais adequado, mas uma vez que se trata de um indicador definido em termos nacionais pode justificar-se para permitir compatibilizar a monitorização de resultados da Região com os resultados nacionais. Deviam ser acrescentados indicadores relativos à estrutura de financiamento das instituições de I&D, p.ex., “Receitas oriundas de fundos de empresas (nacionais ou estrangeiras) no financiamento das instituições de I&D (excluindo as unidades do setor empresas)”.
Realização Investigadores em projetos apoiados (ICC)	Considera-se que o Indicador é relevante, mas insuficiente, p.ex, não considerada as infraestruturas apoiadas. Sugere-se acrescentar “Nº de infraestruturas de investigação apoiadas.
Prioridade de Investimento 1.b Promoção do investimento das empresas em inovação e investigação, o desenvolvimento de ligações e sinergias entre empresas, centros de I&D e o setor do ensino superior, em especial a	

promoção do desenvolvimento de produtos e serviços, transferência de tecnologia, inovação social, e co-inovação e aplicações de interesse público (...)	
Resultado Empresas com 10 e mais pessoas ao serviço (CAE Rev. 3 B a H, J, K, M e Q) com cooperação para a Inovação no total de empresas do inquérito comunitário à inovação	Considera-se que o indicador é relevante Sugere-se acrescentar, p.ex., o indicador “Despesa das empresas em I&D em relação ao VAB”..
Realização Empresas que beneficiam de apoio em I&DI	Considera-se que o indicador é relevante, mas sugere-se acrescentar o indicador “Empresas que cooperam com instituições de investigação (ICC)”.

Eixo 2. Melhorar o acesso às tecnologias de informação e da comunicação, bem como a sua utilização e qualidade

Indicador	Comentário
Prioridade de Investimento 2.c Reforço das aplicações de TIC na administração em linha, aprendizagem em linha, infoinclusão, cultura em linha e saúde em linha	
Resultado Indivíduos com idade entre 16 e 74 anos que preencheram e enviaram pela Internet impressos ou formulários oficiais nos últimos 12 meses no total de indivíduos	Considera-se que o indicador é relevante.
Realização Projetos apoiados de disponibilização online de serviços públicos apoiados	Considera-se que o indicador é relevante.

Eixo 3. Reforçar a Competitividade das Pequenas e Médias Empresas (PME's)

Indicador	Comentário
Prioridade de Investimento 3.a Promoção do espírito empresarial facilitando nomeadamente o apoio à exploração económica de novas ideias e incentivando a criação de novas empresas, designadamente através de viveiros de empresas	
Resultado Nascimentos de empresas em setores de alta e média-alta tecnologia e em serviços intensivos em conhecimento no total de nascimentos	Considera-se que o indicador é relevante, apesar de concentrar o foco em empresas de alta e média tecnologia.
Realização Novas empresas apoiadas (ICC)	Considera-se que o indicador é relevante.
Prioridade de Investimento 3.b Desenvolvimento e aplicação de novos modelos empresariais para as PME, especialmente no que respeita à internacionalização	
Resultado Valor das Exportações no volume de negócios das PME	Considera-se que o indicador é relevante, mas insuficiente para medir os objetivos da PI.
Realização PME que beneficiam de apoio em ações de internacionalização	Considera-se que o indicador é relevante, mas insuficiente face às ações a apoiar.
Prioridade de Investimento 3.c Apoio à criação e alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços	
Resultado PME com 10 e mais pessoas ao serviço (CAE Ver. 3 B a H, J, K, M e Q) com atividades de inovação no total de PME do Inquérito Comunitário à Inovação	Considera-se que o indicador é relevante, apesar de ter a limitação de excluir as micro empresas, mas é insuficiente face às ações a apoiar.

Realização PME que beneficiam de apoio para a sua qualificação e inovação	Considera-se que o indicador é relevante, mas insuficiente face às ações a apoiar
---	---

Eixo 4. Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores

Indicador	Comentário
Prioridade de Investimento 4.b Promoção da eficiência energética e da utilização das energias renováveis nas empresas	
Resultado Consumo de energia primária nas empresas Emissões específicas de CO2 das empresas	Considera-se que os indicadores são relevantes.
Realização Empresas com consumo de energia melhorado Consumo de energia primária nas empresas	O 2º indicador conforme está escrito é igual ao indicador de resultado. Em ambos os indicadores devia ser explícito que se referem às empresas com projetos apoiados.

Eixo 4. Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores (cont.)

Indicador	Comentário
Prioridade de Investimento 4.c Concessão de apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia e à utilização de energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos e no setor da habitação	
Resultado Consumo de energia primária na Administração Regional e Local Emissões específicas de CO2 das infraestruturas públicas	Considera-se que os indicadores são relevantes.
Realização Decréscimo anual do consumo de energia nos edifícios públicos Consumo de energia primária na administração regional e local	O 2º indicador conforme está escrito é igual ao indicador de resultado. Em ambos os indicadores devia ser explícito que se referem aos projetos apoiados.
Prioridade de Investimento 4.e A promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente, as zonas urbanas, incluindo a promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável e medidas de adaptação relevantes para a atenuação	
Resultado Poupança de energia primária nas frotas de transportes públicos Emissões específicas de CO2 dos transportes públicos e da iluminação pública	Considera-se que os indicadores são relevantes.
Realização Economias de energia nos projetos apoiados no setor dos transportes	Este indicador é relevante, mas insuficiente face às ações a apoiar.

Eixo 5. Proteger o ambiente e promover a eficiência de recursos

Indicador	Comentário
Prioridade de Investimento 6.c Conservação, proteção, promoção e desenvolvimento do património natural e cultural	
Resultado Dormidas em estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos, apartamentos turísticos e outros	Considera-se que o indicador é relevante.
Realização Aumento esperado do nº de visitantes nos sítios e atrações culturais ou naturais apoiados (ICC)	Embora se trate de um ICC, o Indicador não permite medir ações apoiadas. Propõe-se acrescentar “Projetos apoiados na PI”.
Prioridade de Investimento 6.e Adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, recuperar e descontaminar zonas industriais abandonadas, incluindo zonas de reconversão, a reduzir a	

poluição do ar e a promover medidas de redução de ruído	
Resultado Grau de satisfação dos residentes que habitam em áreas com estratégias integradas de desenvolvimento urbano	Considera-se que o indicador é relevante ainda que insuficiente para medir os resultados esperados.
Realização Espaços abertos criados ou reabilitados em zonas urbanas (ICC)	Considera-se o indicador é relevante, mas insuficiente face às ações a apoiar

Eixo 6. Promover Transportes Sustentáveis e Eliminar Estrangulamentos nas Redes de Infraestruturas

Indicador	Comentário
Prioridade de Investimento 7.b Melhoria da mobilidade regional, com a ligação dos nós secundários e terciários à infraestrutura da RTE-T	
Resultado Ganhos de tempo de transporte da área intervencionada	Considera-se que o indicador é relevante.
Realização Rodovias regionais intervencionadas	Considera-se que o indicador é relevante.

Eixo 7. Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral

Indicador	Comentário
Prioridade de Investimento 8.a Acesso ao emprego para os candidatos a emprego e os inativos, incluindo os desempregados de longa duração e as pessoas afastadas do mercado de trabalho e através de iniciativas locais de emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores	
Resultado Participantes empregados 6 meses depois de terminada a participação nas ações de apoio à contratação Participantes empregados 6 meses depois de terminada a participação num estágio profissional	Considera-se que os indicadores são relevantes e construídos segundo a metodologia utilizada para o EUROSTAT.
Realização Participantes que beneficiam de apoios à contratação Participantes desempregados que beneficiam dos estágios profissionais	Considera-se que os indicadores são relevantes.
Prioridade de Investimento 8.c Criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas, incluindo micro, pequenas e médias empresas inovadoras	
Resultado Postos de trabalho criados, incluindo autoemprego, que permanecem 12 meses após o fim do apoio	Considera-se que o indicador é relevante, mas sugere-se diferenciar a criação de emprego em empresas já existentes, novas empresas e/ou do autoemprego.
Realização Postos de trabalho criados, incluindo autoemprego	Considera-se que o indicador é relevante, mas sugere-se diferenciar os postos de trabalho criados em empresas já existentes daqueles criados em novas empresas e/ou do autoemprego; e acrescentar o nº de entidades apoiadas.
Prioridade de Investimento 8.e Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança	
Resultado Participantes desempregados que obtiveram competências escolares e/ou profissionais certificadas	Considera-se que o indicador é relevante. Será importante diferenciar os participantes segundo a sua situação, de acordo com a tipologia considerada na formulação do objetivo específico (empregados, empregados em risco de desemprego e desempregados) e a sua condição (trabalhador, empresário, ...).
Realização Participantes empregados na formação Participantes desempregados, incluindo DLD, na formação	Considera-se que os indicadores são relevantes, mas insuficientes para diferenciar os participantes, segundo a sua situação (empregados, empregados em risco de desemprego e desempregados) e a sua condição (trabalhador, empresário, ...). A redação do indicador podia ser melhorada.

Prioridade de Investimento 8.g Modernização do mercado de trabalho, nomeadamente através da criação de serviços de emprego públicos e privados e da melhoria da adequação às necessidades do mercado de trabalho, (...)	
Resultado Participantes na rede de apoio que após 6 meses estão empregados ou numa medida ativa de emprego	Considera-se que o indicador é relevante, mas sugere-se que se preveja uma informação mais desagregada, que diferencie os desempregados (DLD e outros).
Realização Clubes de Emprego e UNIVA apoiados	Considera-se que o indicador é relevante, mas insuficiente. Sugere-se incluir, p.e.x., "N.º de desempregados com acompanhamento individualizado"

Eixo 8. Promover a inclusão social e combater a pobreza

Indicador	Comentário
Prioridade de Investimento 9.a Inclusão ativa, incluindo com vista à promoção da igualdade de oportunidades e da participação ativa e a melhoria da empregabilidade	
Resultado Participantes empregados 6 meses depois de terminada a participação numa medida de emprego Participantes de grupos desfavorecidos que foram certificados no final da formação	Os indicadores são relevantes. Sugere-se a desagregação da informação diferenciando os participantes a sua condição de partida (DLD, deficientes, etc.) e no 2º os níveis de qualificação obtidos.
Realização Participantes que beneficiaram de uma medida de emprego Participantes de grupos desfavorecidos em formação	Os indicadores são relevantes. Sugere-se a desagregação da informação diferenciando os participantes a sua condição de partida (DLD, deficientes, etc.)..
Prioridade de Investimento 9.d Melhoria do acesso a serviços sustentáveis, de grande qualidade e a preços comportáveis, incluindo cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral	
Resultado População idosa e em situação de dependência coberta por projetos apoiados Crianças e/ou jovens reintegrados nas famílias alvo de projetos de interação familiar positiva	Os indicadores são relevantes, embora o 1º se deva reportar ao crescimento de utentes, em resultado do acréscimo de respostas sociais.
Realização Projetos apoiados de qualificação e diversificação de serviços e respostas sociais Famílias qualificadas	Os indicadores são relevantes. O 1º indicador poderá diferenciar as respostas criadas de raiz (e aquelas que foram requalificadas.
Prioridade de Investimento 9.e Promoção do empreendedorismo social e da integração profissional nas empresas sociais e da economia social e solidária para facilitar o acesso ao emprego	
Resultado Participantes que concluem ações de formação/capacitação para Organizações da Economia Social	Trata-se de um indicador relevante que pode diferenciar a natureza do beneficiário (técnico, colaborador, dirigente, ...) Sugere-se, acrescentar “% de pessoas apoiadas com sucesso no contexto da implementação das ações de capacitação (formação-ação)”.
Realização Participantes em ações de formação/ capacitação para OES	Trata-se de um indicador relevante que pode diferenciar ainda a natureza do beneficiário (técnico, colaborador, dirigente, ...).
Prioridade de Investimento 9.g Investimentos na saúde e nas infraestruturas sociais que contribuam para o desenvolvimento nacional, regional e local, a redução das desigualdades de saúde, a promoção da inclusão social através da melhoria do acesso aos serviços sociais, culturais e recreativos, e da transição dos serviços institucionais para os serviços de base comunitária	
Resultado Vagas criadas resultantes de processos de reconversão/adaptação de equipamentos apoiados	Trata-se de um indicador relevante. Sugere-se diferenciar por tipo de valência.
Realização Equipamentos sociais e de saúde apoiados	Considera-se que os indicadores são relevantes. Sugere-se diferenciar por tipo de valência.
Prioridade de Investimento 9.h A concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais	
Resultado	Considera-se que o indicador é relevante ainda que insuficiente

Grau de satisfação dos residentes nas áreas de intervenção	para medir os resultados esperados.
Realização Espaços criados ou reabilitados em áreas urbanas	Considera-se o indicador é relevante, mas insuficiente face às ações a apoiar

Eixo 9. Investir em Competências, Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida

Indicador	Comentário
Prioridade de Investimento 10.a Redução e prevenção do abandono escolar precoce e promoção da igualdade de acesso a um ensino infantil, primário e secundário de boa qualidade, incluindo percursos de aprendizagem formais, não formais e informais para a reintegração no ensino e na formação	
Resultado Taxa de conclusão dos cursos CEF de básico/ Alunos abrangidos nas ofertas formativas dirigidas à promoção do sucesso educativo, diplomados no 9.º ano de escolaridade, ISCED 2 e nível de qualificação 2	Indicadores relevantes que pressupõe a desagregação da informação, segundo a natureza e nível das formações. Contudo, devia ser considerada também a taxa de abandono escolar precoce, bem como indicadores de aproveitamento/ sucesso.
Realização Participantes nas ofertas formativas dirigidas à promoção do sucesso educativo de nível ISCED 2 Docentes abrangidos nas ações dirigidas à formação de professores	Indicadores relevantes. Sugere-se que se considere ainda um outro indicador: “Nº de projetos específicos de prevenção do abandono escolar precoce.”
Prioridade de Investimento 10.b Melhoria da qualidade e da eficiência do ensino superior e equivalente e do acesso ao mesmo, a fim de aumentar os níveis de participação e de habilitações, particularmente para grupos desfavorecidos	
Resultado Doutoramentos concluídos	Indicador relevante, mas insuficiente pois não considera os outros níveis de qualificação superior apoiados.
Realização Bolsiros de doutoramento e pós-doutoramento apoiados	Indicador relevante que deve considerar todos os níveis de qualificação superior apoiados. Será necessária a desagregação da informação diferenciando o nº de pessoas abrangidas por cada tipos de bolsa.
Prioridade de Investimento 10.c Melhoria da igualdade de acesso à aprendizagem ao longo da vida, para todas as faixas etárias em contextos formais, não formais e informais, atualização do conhecimento, das aptidões e das competências dos trabalhadores e promoção de percursos de aprendizagem flexíveis, inclusive através da orientação profissional e da validação das competências adquiridas	
Resultado Adultos Certificados com certificação escolar e/ ou profissional via processos RVCC	Indicador relevante, mas insuficiente pois não considera todas as ações a par como p.e.x, os EFA. Sugere-se, ainda, a desagregação da informação, apresentando-a segundo as vias de certificação e os níveis ISCED e de qualificação.
Realização Adultos abrangidos em processos de RVCC	Indicador relevante, a reconstruir para se considera também outras vias para além do RVCC. Sugere-se, ainda, a desagregação da informação, apresentando-a segundo as vias de certificação e os níveis ISCED e de qualificação.
Prioridade de Investimento 10.d Melhoria da pertinência do ensino e da formação ministrados para o mercado de trabalho, facilitando a transição da educação para o trabalho e reforço dos sistemas de ensino e formação profissionais e da sua qualidade, inclusive através de mecanismos de antecipação de competências, adaptação dos currículos e criação e desenvolvimento de sistemas de ensino baseados no trabalho, nomeadamente sistemas de ensino dual e de aprendizagem	
Resultado Diplomados nos cursos de dupla certificação de nível ISCED 3	O indicador é relevante, mas deve ser desagregado segundo o tipo de ação.
Realização Participantes nos cursos de dupla certificação de nível ISCED 3	O indicador é relevante, mas deve ser desagregado segundo o tipo de ação.
Prioridade de Investimento 10.e Investimentos na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida através do desenvolvimento dos equipamentos educativos e formativos	
Resultado Taxa de cobertura da requalificação das escolas de ensino básico, superior e infraestruturas de	Trata-se de um indicador relevante.

formação (% de alunos)	
Realização Alunos/ formandos abrangidos pelas infraestruturas de educação/ formação intervencionadas	Indicador relevante, mas sugerem acrescentar - N° de projetos de requalificação/ modernização apoiados - N° de escolas apoiadas.

Eixo 10. Reforçar a capacidade institucional e a eficiência da administração pública

Indicador	Comentário
Prioridade de Investimento 11.a Investimento nas capacidades institucionais e na eficiência das administrações e dos serviços públicos, a fim de realizar reformas, legislar melhor e governar bem	
Resultado Trabalhadores em funções públicas que concluíram ações de formação no total de trabalhadores	Considera-se que o indicador relevante.
Realização Trabalhadores da administração pública abrangidos por ações de formação	Considera-se que o indicador relevante.

Eixo 11. Sobrecustos da Ultraperiféricidade

Indicador	Comentário
Resultado Grau de representatividade das micro empresas	Considera-se que o indicador relevante.
Realização Empresas apoiadas no funcionamento	Considera-se que o indicador relevante.

Eixo 10. Assistência Técnica

Indicador	Comentário
Assistência Técnica: FEDER e FSE	
Resultado Cumprimento da Regra N+3 Tempo médio de aprovação do projeto (desde a candidatura até à assinatura do contrato)	Consideram-se que os indicadores são relevantes.
Realização N° de visitantes anuais ao sítio de internet do PO Ações de acompanhamento	Consideram-se que os indicadores são relevantes.

QA. Os valores de partida (baselines) e os valores das metas estão devidamente calculados, sendo clara e explícita a sua forma de cálculo? As fontes de dados para o estabelecimento dos pontos de partida e para os valores das metas são conhecidas?

QA. Está garantida a robustez – fiabilidade das fontes de dados, representatividade das amostras, para o caso dos indicadores de resultado FSE?

QA. A situação de referência (baseline) definida para os indicadores do PO (incluindo os indicadores comuns europeus previstos na proposta de regulamento e que se aplicam ao mesmo, face às ações que prevê apoiar), quando possível/aplicável, está devidamente fundamentada?

QA. As metas propostas no âmbito do quadro de performance, incluindo as metas ou objetivos intermédios (milestones), são realistas e adequadas face aos objetivos e prioridades do PO?

O PO RAM apresenta uma quantificação dos valores de base e das metas definidas para a totalidade dos indicadores, estando explícita a fonte de dados a utilizar em todos os indicadores, existindo, igualmente, para os indicadores do quadro de desempenho de cada EP a quantificação das metas intermédias de 2018.

Os valores de base têm as fontes de dados para a sua fixação identificadas, as quais têm origem em estatísticas oficiais (p.ex., INE, DRCIE, AREAM, SIGPE - IEM) ou nos indicadores onde isso não foi possível resultam do conhecimento acumulado dos Organismos do Governo Regional e das instituições da Região sobre a execução de intervenções semelhantes nos Programas Operacionais Regionais dos Quadros Comunitários anteriores. Neste sentido, e no caso dos valores de base, considera-se que a fiabilidade das fontes de dados está suficientemente garantida dada a natureza das instituições que forneceram os valores de base.

Relativamente aos valores das metas, de uma forma geral, os pressupostos utilizados para a sua quantificação tiveram por base a dotação financeira e custos padrão ou valores de referência, calculados com base no histórico de projetos aprovados em medidas semelhantes em anteriores períodos de programação. Considera-se, neste sentido, que os valores são realistas e credíveis, ainda assim, esta opção em alguns casos pode não ser a mais adequada na medida em que não reflete as mudanças face ao passado que o Programa pretende induzir. Acresce que não foi disponibilizado nenhum documento técnico com a justificação da metas e a sua relação com os resultados que o Programa pretende alcançar face ao diagnóstico efetuado.

As metas intermédias pautam-se, de uma forma geral, por valores realistas, mas bastante prudentes, refletindo uma atitude de cautela no período inicial da programação, refletindo algum eventual receio das consequências previstas caso o desempenho previsto não seja atingido.

Relativamente aos Indicadores de Resultado do FSE salienta-se a ausência de informação sobre se se referem ao universo de beneficiários ou a uma amostra, assim como, sobre os meios e os dispositivos de recolha de informação no que se refere aos resultados de longo prazo.

II.8. Capacitação administrativa, sistemas de informação, monitorização e avaliação

QA. Os dispositivos previstos para assegurar a monitorização e a avaliação do PO levam em consideração a experiência de anteriores períodos de programação e o contexto institucional do país (em particular no que respeita à coordenação entre fundos, sistema de informação de suporte e de avaliação, capacitação institucional e simplificação administrativa)? Os recursos previstos para esse efeito são adequados (em quantidade e qualidade), no quadro das restrições existentes?

QA. Os dispositivos previstos têm em conta os objetivos de simplificação para os beneficiários e também para os serviços responsáveis pela gestão e monitorização do PO?

QA. Que avaliações devem ser promovidas para aferir, designadamente, os impactos do PO face aos objetivos e prioridades definidas?

QA. Que requisitos devem ser assegurados em matéria de informação de suporte, para permitir ou facilitar a realização dessas avaliações?

(a) Sistemas de governança, gestão e acompanhamento

O sistema de governança, gestão e acompanhamento desempenha um papel de extrema importância na eficácia, eficiência e qualidade da operacionalização dos Programas Operacionais, sendo importante acautelar, desde a fase de conceção do Programa, que todas atividades associadas ao processo de implementação do PO foram devidamente equacionadas e estão contempladas, incluindo as condições materiais e imateriais

(recursos humanos em quantidade e com habilitações e competências, instalações, equipamentos, consultoria externa, ...) necessárias e suficientes para realizar as atividades de gestão, acompanhamento e avaliação.

A arquitetura funcional do Modelo de Governação proposta no Programa, e que transpõe o constante no Acordo de Parceria, representa, “uma solução de continuidade com o modelo seguido no período QREN, mobilizando e capitalizando competências e experiências adquiridas”, com a “vantagem” de a Coordenação Política passar a abranger os vários domínios temáticos e setoriais dos FEEI, existindo, igualmente, uma simplificação da Coordenação Técnica com a fusão na ADC de vários organismos com responsabilidades diferenciadas no QREN.

O sucesso de aplicação dos fundos comunitários e de aplicação deste Modelo dependerá, no entanto, em grande medida dos meios (humanos e técnicos) que forem mobilizados e das suas competências, assim como da simplificação dos mecanismos regulamentares e dos procedimentos administrativos, não existindo informação que permita aferir se serão os mais adequados. A este respeito, a Equipa de Avaliação considera que a composição do futuro Secretariado Técnico deverá capitalizar a experiência e o conhecimento do IDR, IP-RAM e Organismos intermédios em anteriores períodos de programação.

Relativamente à organização interna da Autoridade de Gestão, a versão do Programa em avaliação é omissa, considerando a Equipa de Avaliação que deveriam ser definidos três níveis: um nível de direção; um nível técnico específico para cada área de intervenção do Programa; e um nível técnico de apoio transversal, abrangendo as áreas relativas a sistemas de informação, qualidade e controlo, comunicação, gestão de recursos humanos e assessoria jurídica.

(b) Monitorização e Avaliação

O texto do PO reconhece que a Monitorização e a Avaliação do desempenho global do PO e do desempenho específico dos seus Eixos Prioritários, constituem “um instrumento de elevada utilidade estratégica e operacional.” Neste domínio, a Autoridade de Gestão (IDR, IP-RAM) tem experiência acumulada ao longo dos sucessivos Quadros Comunitários de Apoio tendo sido as Recomendações destes exercícios de Avaliação objeto de incorporação nas orientações e procedimentos de implementação dos PO, em articulação com o Observatório do QREN, o IFDR, o IGFSE e os Organismos Intermédios.

O PO RAM refere, neste sentido que pretende aprofundar a experiência descrita, prevendo exercícios de Avaliação de Operacionalização, Estratégica e Temáticas, ao longo do ciclo de vida do PO RAM, no entanto, não explicita de que forma, remetendo para uma elaboração futura dos contributos do PO para o processo, coordenado com as Autoridades Nacionais, com vista a preparar o futuro Plano Global de Avaliação do QEC.

A perspetiva de realização de exercícios de avaliação em vários momentos do ciclo de implementação do Programa, incidindo em aspetos transversais e/ou temáticos chave, é adequada sugerindo-se que seja assegurado um maior detalhe e especificação das avaliações a realizar na ótica do contributo para o referido

Plano Global de Avaliação. Este deverá contemplar as Avaliações recomendadas pelo Regulamento e Avaliações de natureza temática tendo por finalidade apreciar o desempenho, em termos de resultados e impactos das intervenções do PO, nomeadamente, em domínios-chave das Prioridades de Investimento contempladas na arquitetura de intervenção do Programa.

Tendo em consideração a avaliação estratégica ao nível regional das políticas, considera-se que o Plano de Avaliação do PO RAM, deverá prever exercícios em vários momentos do ciclo de implementação do Programa, incidindo em aspetos transversais e/ou temáticos chave. Neste sentido, e tendo em consideração a focalização existente apresenta-se, a título indicativo algumas sugestões de temáticas:

- Contributo dos sistemas de incentivos para a promoção da competitividade e internacionalização da RAM;
- Contributo do PO para a EREI da RAM;
- Contributo do PO para a utilização de energias renováveis e a eficiência energética;
- Contributo do PO para a promoção da inclusão social;
- Contributo do PO para atenuar as assimetrias territoriais;
- Contributo do PO para a redução do abandono e do insucesso escolar;
- Contributo do PO para a educação e aprendizagem ao longo da vida.

De forma a facilitar a realização dos exercícios de avaliação e a melhorar o desempenho da gestão na monitorização do Programa, considera-se que deverá existir um upgrade e robustecimento do sistema de informação de forma a que, para além da informação formal e obrigatória exigida pela Comissão, permita alimentar a bateria de indicadores de monitorização da estratégia regional, dando maior amplitude na monitorização de resultados e enriquecendo os exercícios de avaliação, nomeadamente, numa ótica de aferição de impactos e de adoção de metodologias inovadoras.

(c) Simplificação administrativa

Relativamente às questões da simplificação administrativa e redução dos encargos administrativos para os beneficiários, salienta-se o caminho já percorrido no período de programação 2007-2013, existindo uma intenção de aprofundar e melhorar os procedimentos e práticas já existentes, incluindo, entre outras, medidas:

- redução dos pontos de contactos das entidades de acesso e utilização dos fundos ao longo do ciclo de vida dos projetos;
- agilização dos procedimentos referentes à submissão de pedidos de pagamento e ao carregamento dos sistemas de informação com dados de realização e de resultados;
- redução do volume de informação solicitada às entidades assegurando a sua substituição pelo recurso à utilização (sempre sujeita a autorização das entidades beneficiárias) de dados constantes de fontes administrativas e/ou estatísticas; e

- adoção de metodologias de custos simplificados, tão generalizada quanto possível face à natureza das tipologias de intervenção apoiadas pelos diversos fundos comunitários.

II.9. Consistência da alocação dos recursos financeiros

QA. Os recursos alocados ao PO são coerentes face aos desafios e necessidades identificadas, assegurando uma adequada concentração dos mesmos nas mais relevantes?

QA. Os recursos alocados ao PO são coerentes com os objetivos e prioridades selecionadas/focadas?

De acordo com a programação financeira apresentada, o PO RAM prevê um montante de financiamento comunitário de 403.347.728 €, repartidos entre o FEDER (270.917.728 €) e o FSE (132.430.000€). Comparando estes recursos financeiros com os disponíveis para o período de 2007-2013, que ascenderam a 445,93M€ (dos quais 310,55 M€ do FEDER incluídos no Programa Intervir+ e 135,37 M€ do FSE incluídos no Programa RUMOS) verifica-se uma redução de fundos na dotação financeira da ordem dos 42 milhões de euros, resultado de uma diminuição de 39,63 M€ no FEDER e de 2,94 M€ no FSE.

Tabela 7. Programação Financeira do PO RAM 2014-2020

Unidade: M€

Eixo/Objetivo Temático	Fundo		Total	%
	FEDER	FSE		
EP 1. Reforçar a Investigação, o Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (OT1)	29,950	-	29,950	7,43
EP 2. Melhorar o Acesso às Tecnologias de Informação e da Comunicação, bem como a sua Utilização e Qualidade (OT2)	5,130	-	5,130	1,27
EP 3. Reforçar a Competitividade das PME (OT3)	41,756	-	41,756	10,35
EP 4. Apoiar a Transição para uma Economia de Baixo Teor de Carbono em todos os Setores (OT4)	18,040	-	18,040	4,47
EP 5. Proteger o Ambiente e Promover a Eficiência de Recursos (OT6)	24,920	-	24,920	6,18
EP 6. Promover Transportes Sustentáveis e Eliminar Estrangulamentos nas Redes de Infraestruturas (OT7)	45,000	-	45,000	11,16
EP 7. Promover o Emprego e Apoiar a Mobilidade Laboral (OT8)	-	44,480	44,480	11,03
EP 8. Promover a Inclusão Social e Combater a Pobreza (OT9)	16,260	21,410	37,670	9,34
EP 9. Investir em Competências, Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida (OT10)	25,680	58,840	84,520	20,95
EP 10. Reforçar a Capacidade Institucional e a Eficiência da Administração Pública (OT11)	-	4,280	4,280	1,06
EP 11. Compensar Sobrecustos da Ultraperiféricidade	58,182	-	58,182	14,42
Assistência Técnica	6,000	3,420	9,420	2,34
TOTAL	270,918	132,430	403,348	100,00
%	67,17	32,83	100,0	-

Fonte: Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira, versão de agosto de 2014.

Esta programação revela uma concentração significativa de recursos no domínio do apoio as PME (sobretudo através das EP 3 e EP 11. que absorve quase 1/4 dos fundos disponíveis), incluindo 58,18M€ destinados a compensar as empresas regionais pelos sobrecustos ligados à ultraperiféricidade. Destaca-se, também, o domínio do Capital Humano (EP 10.), que concentra cerca de 1/5 dos recursos do Programa,

absorvendo 44% do montante FSE. Os restantes recursos financeiros são distribuídos pelos EP 6., para o reforço das acessibilidades, seguido do EP7. e EP 8. no Domínio da Inclusão Social e Emprego e dos OT4 e OT6 dedicados à sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos. Sublinhe-se, ainda, a afetação de 15% do FEDER para financiar intervenções dos Objetivos Temáticos dos domínios do Emprego e Inclusão Social. O domínio da capacitação da Administração Pública Regional absorve um valor residual de 4,28M€, correspondendo a 1 % do total dos fundos do PO.

A alocação de recursos apresentada no PO RAM apresenta, no entender da Equipa de Avaliação, coerência com os objetivos e prioridades selecionadas, assegurando, uma concentração adequada nas necessidades de intervenção mais relevantes, com uma concentração do FSE no domínio da educação/formação, seguido do emprego e da inclusão social. No caso do FEDER existe uma concentração para o apoio a atividades orientadas para a promoção da competitividade e internacionalização da economia regional, o que é coerente com as prioridades identificadas e com as orientações de focalização temática dos apoios.

Esta apreciação, globalmente positiva relativamente à alocação dos recursos disponíveis, não significa que se considere que os mesmos sejam suficientes face ao conjunto das necessidades existentes na Região, designadamente no domínio da Sustentabilidade e do Uso Eficiente dos Recursos, domínio em que subsistem necessidades da condição RUP da Madeira, agravadas por calamidades dos últimos anos (temporal e grandes incêndios florestais, sobretudo). Paralelamente, importa acautelar uma criteriosa e rigorosa gestão dos apoios de forma a apoiar projetos estruturantes para a Região e com um contributo efetivo para os resultados esperados.

Adicionalmente, deverá existir um esforço para dotar de eficácia e eficiência a utilização de outras fontes de financiamento comunitário, como p.ex., o Fundo de Coesão (via PO SEUR), o PDR RAM, PO FEAMP, o Programa Horizon 2020 no domínio da I&D ou o Programa de Cooperação Transnacional Madeira, Açores e Canárias.

Uma leitura mais detalhada da alocação de recursos financeiros por Eixo Prioritário/Objetivo Temático tendo em consideração a sua distribuição por Domínio de Intervenção permite formular as seguintes observações.

No EP 1, a distribuição por Domínios de Intervenção evidencia uma coerente alocação de verbas face aos desafios que a Região enfrenta no domínio da IDT&I, concentrado as verbas em Domínios com maior potencial de promoção da transferência de conhecimento para a economia e de indução de uma cultura de cooperação entre entidades do SCT com o tecido empresarial e de inovação nas empresas, mas contemplando, igualmente, verbas para o apoio a projetos de investigação científica, assim como, para investimentos materiais de reforço de infraestruturas e equipamentos das entidades do Sistema Científico e Tecnológico Regional. De referir que cerca de 30% da dotação financeira deste EP se destina a apoiar Atividades de investigação e de inovação em centros públicos de investigação e centros de competência, incluindo a cooperação em rede.

Tabela 8. Distribuição Financeira do EP 1, por Domínio de Intervenção

Domínio de Intervenção	Montante (€)	%
02. Processos de investigação e inovação em grandes empresas	3.053.200	10,2
04. Investimento produtivo relacionado com a cooperação entre grandes empresas e PME para o desenvolvimento de produtos e serviços de tecnologias da informação e da comunicação («TIC») e do comércio eletrónico e para fomentar a procura de competências TIC	1.992.600	6,7
56. Investimento em infraestruturas, capacidades e equipamento em PME diretamente ligadas a atividades de investigação e de inovação	4.184.400	14,0
57. Investimento em infraestruturas, capacidades e equipamento em grandes empresas diretamente ligadas a atividades de investigação e de inovação	996.300	3,3
58. Infraestruturas de investigação e de inovação (público)	1.500.000	5,0
59. Infraestruturas de investigação e de inovação (privado, incluindo parques científicos)	600.000	2,0
60. Atividades de investigação e de inovação em centros públicos de investigação e centros de competência, incluindo a cooperação em rede (networking)	9.000.000	30,1
61. Atividades de investigação e de inovação em centros privados de investigação, incluindo a cooperação em rede (networking)	500.000	1,7
62. Transferência de tecnologia e cooperação entre universidades e empresas, sobretudo em benefício das PME	3.987.000	13,3
63. Apoio a grupos de empresas (clusters) e redes de empresas, sobretudo em benefício das PME	996.300	3,3
64. Processos de investigação e inovação nas PME («vales», processos, conceção, serviços e inovação social)	1.643.900	5,5
65. Processos de investigação e inovação, transferência de tecnologia e cooperação entre empresas centradas na economia com baixas emissões de carbono e na resistência às alterações climáticas	1.496.300	5,0
Total	29.950.000	100,0

Fonte: Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira, versão de agosto de 2014.

No EP 3, os recursos financeiros apresentam uma distribuição que procura responder aos desafios e prioridades definidos para a Região em matéria de promoção da competitividade do tecido empresarial, destacando-se os Domínios “Investimento produtivo genérico em PME” (24,3%), “Serviços avançados de apoio a PME e grupos de PME (incluindo serviços de gestão, marketing e design) (23,7%) e “Desenvolvimento das atividades das PME, apoio ao empreendedorismo e incubação, incluindo apoio a empresas derivadas (spin-outs) e a novas empresas (spin-offs)”.

Tabela 9. Distribuição Financeira do EP 3, por Domínio de Intervenção

Domínio de Intervenção	Montante (€)	%
01. Investimento produtivo genérico em pequenas e médias empresas («PME»)	10.140.000	24,3
63. Apoio a grupos de empresas (clusters) e redes de empresas, sobretudo em benefício das PME	1.000.000	2,4
64. Processos de investigação e inovação nas PME (incluindo «vales», processos, conceção, serviços e inovação social)	3.850.000	9,2
66. Serviços avançados de apoio a PME e grupos de PME	9.880.000	23,7
67. Desenvolvimento das atividades das PME, apoio ao empreendedorismo e incubação, incluindo apoio a empresas derivadas (spin-outs) e a novas empresas (spin-offs)	9.335.913	22,4
68. Eficiência energética e projetos de demonstração nas PME e medidas de apoio	3.500.000	8,4
69. Apoio a processos de produção amigos do ambiente e a medidas de eficiência dos recursos nas PME	500.000	1,2
71. Desenvolvimento e promoção de empresas especializadas no fornecimento de serviços que contribuam para a economia com baixas emissões de carbono e para a resistência às alterações climáticas (incluindo apoio a tais serviços)	250.000	0,6
72. Infraestruturas comerciais para PME (incluindo instalações e parques industriais)	250.000	0,6
74. Desenvolvimento e promoção de ativos comerciais turísticos em PME	1.000.000	2,4
75. Desenvolvimento e promoção de serviços comerciais turísticos em ou para PME	750.000	1,8
76. Desenvolvimento e promoção de ativos culturais e criativos em PME	500.000	1,2
77. Desenvolvimento e promoção de serviços culturais e criativos em ou para PME	800.000	1,9
Total	41.755.913	100,0

Fonte: Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira, versão de agosto de 2014.

O EP 4 apresenta uma repartição de verbas que evidencia uma distribuição equilibrada, privilegiando a mobilidade sustentável, seguido da promoção da eficiência energética no setor empresarial, da eficiência energética no setor público e no parque habitacional e por fim a promoção de estratégias de baixo teor de carbono.

Tabela 10. Distribuição Financeira do EP 4, por Domínio de Intervenção

Domínio de Intervenção	Montante (€)	%
03. Investimento produtivo em grandes empresas ligadas à economia com baixas emissões de carbono	500.000	2,8
13. Renovação de infraestruturas públicas no plano da eficiência energética, projetos de demonstração e medidas de apoio	1.284.000	7,1
14. Renovação do parque habitacional existente no plano da eficiência energética, projetos de demonstração e medidas de apoio	2.996.000	16,6
43. Infraestruturas e promoção de transportes urbanos limpos (incluindo equipamento e material circulante).	4.425.000	24,5
44. Sistemas de transporte inteligentes (incluindo a introdução da gestão da procura, sistemas de portagem, sistemas informáticos de informação, monitorização e controlo).	1.327.500	7,4
68. Eficiência energética e projetos de demonstração nas PME e medidas de apoio.	3.428.000	19,0
70. Eficiência energética em grandes empresas.	982.000	5,4
90. A promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente, as zonas urbanas	3.097.500	17,2
TOTAL	18.040.000	100,0

Fonte: Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira, versão de agosto de 2014.

Os montantes financeiros afetos ao EP 5 e a sua distribuição por Domínios de Intervenção assentam na necessidade de valorização e de reforço do potencial turístico da Região e de desenvolvimento de ações de regeneração e revitalização urbana. Considera-se, no entanto, que a tipologia de Domínios de Intervenção não traduz as ações previstas para a PI 6.e., considerando-se que deviam ser incluídos, p.ex., os Domínios 83 - Medidas relativas à qualidade do ar, 90 Ciclovias e vias pedonais.

Tabela 11. Distribuição Financeira do EP 5, por Domínio de Intervenção

Domínio de Intervenção	Montante (€)	%
91. Desenvolvimento e promoção do potencial turístico das zonas naturais	920.000	3,7
92. Proteção, desenvolvimento e promoção de ativos públicos de turismo	1.000.000	4,0
93. Desenvolvimento e promoção de serviços públicos de turismo	10.000.000	40,1
94. Proteção, desenvolvimento e promoção de ativos públicos culturais e patrimoniais	11.000.000	44,1
95. Desenvolvimento e promoção de serviços públicos culturais e patrimoniais	2.000.000	8,0
Total	24.920.000	100,0

Fonte: Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira, versão de agosto de 2014.

O EP 6. visa consolidar os investimentos já realizados no reforço das acessibilidades da Região, através do desencravarmento de uma ligação interna ao Concelho de Câmara de Lobos essencial para melhorar a eficiência nas ligações às infraestruturas portuárias e aeroportuárias da RAM.

O EP 7, apresenta uma dotação de recursos FSE que corresponde a cerca de 1/3 dos fundos disponíveis, montante que se afigura coerente com a tipologias de intervenção abrangidas por este Eixo. A distribuição por Domínio de Intervenção evidencia uma focalização no Domínio “Acesso ao emprego pelos candidatos a emprego e os inativos”, o qual absorve 64% dos recursos financeiros FSE deste EP, o que é coerente com o tipo de intervenções previstas, que incluem entre outras, os apoios a contratação e os estágios profissionais.

Salienta-se, ainda, positivamente a canalização de ¼ dos fundos para a Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança.

Tabela 12. Distribuição Financeira do EP 7, por Domínio de Intervenção

Domínio de Intervenção	Montante (€)	%
102. Acesso ao emprego pelos candidatos a emprego e os inativos, incluindo desempregados de longa duração e pessoas afastadas do mercado de trabalho, igualmente através de iniciativas locais de emprego e de apoio à mobilidade dos trabalhadores	28.620.000	64,3
104. Emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas, incluindo micro, pequenas e médias empresas inovadoras	3.420.000	7,7
106. Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança	11.160.000	25,1
108. Modernização das instituições do mercado de trabalho, tais como serviços de emprego públicos e privados, e melhoria da adequação às necessidades do mercado de trabalho, incluindo medidas destinadas a aumentar a mobilidade nacional transfronteiras através de regimes de mobilidade e de uma melhor cooperação entre instituições e partes relevantes	1.280.000	2,9
Total	44.480.000	100,0

Fonte: Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira, versão de agosto de 2014.

O EP 8 concentra apenas 16% da dotação FSE, montante que não é muito expressivo face às situações de pobreza e exclusão social ainda existentes na Região, agravadas pelo atual quadro de crise, que poderia justificar um reforço de verbas afetas a este Eixo, nomeadamente na componente relacionada com a promoção do empreendedorismo que apenas tem uma dotação de 860 mil euros. No entanto, compreende-se a opção da programação de concentrar os esforços de promoção da inclusão social por via da promoção da integração no mercado de trabalho e do aumento das qualificações. Relativamente à componente FEDER, que representa 43% da dotação deste Eixo salienta-se uma distribuição equilibrada entre as infraestruturas de saúde, as infraestruturas de habitação e outras infraestruturas sociais que contribuam para o desenvolvimento regional e local o que é coerente com os investimentos realizados no passado e as necessidades ainda existentes na Região.

Tabela 13. Distribuição Financeira do EP 8, por Domínio de Intervenção

Domínio de Intervenção	Montante (€)	%
FSE	21.410.000	56,8
109. Inclusão ativa, inclusivamente com vista a promover oportunidades iguais e a participação ativa e melhorar a empregabilidade	17.980.000	84,0
112. Melhoria do acesso a serviços sustentáveis, de grande qualidade e a preços comportáveis, mormente cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral	2.570.000	12,0
113. Promoção do empreendedorismo social e da integração profissional nas empresas sociais e da economia social e solidária para facilitar o acesso ao emprego	860.000	4,0
FEDER	16.260.000	43,2
53. Infraestruturas de saúde	6.000.000	36,9
54. Infraestruturas de habitação	4.280.000	26,3
55. Outras infraestruturas sociais que contribuam para o desenvolvimento regional e local	4.500.000	27,7
81. Soluções TIC para responder ao desafio do envelhecimento ativo e saudável e serviços e aplicações de saúde em linha (incluindo a prestação de cuidados em linha e a assistência à autonomia eletrónica)	1.480.000	9,1
Total	37.670.000	100

Fonte: Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira, versão de agosto de 2014.

O EP 9. apesar de absorver 44% da dotação FSE, e de ser é aquele que apresenta uma maior dotação de recursos no Programa, concentra 78% dos apoios FSE no Domínio de Intervenção “Melhoria da relevância

dos sistemas do ensino e formação para o mercado de trabalho”, que abrange as ações inseridas na PI 10.d., considerando-se que a dotação atribuída à PI 10.c. de apenas 3,2 M € poderá não ser suficiente para reforçar a capacidade de intervenção ao nível da educação de adultos tendo em vista atenuar os défices estruturais dos níveis de habilitações da população ativa e contribuir para melhorar as condições de empregabilidade dos ativos adultos. O montante de 5 M € afetos à “Melhoria da qualidade, da eficiência e do acesso ao ensino superior e equivalente” reforçam a dimensão de recursos orientados para o esforço regional dirigido ao aumento do volume de diplomados com o Ensino Superior incluindo o segmento de curta duração. Relativamente à componente FEDER observa-se uma concentração dos apoios nas infraestruturas educativas para o ensino escolar o que é coerente com as necessidades de investimento em matéria de reforço da rede de escolas da Região.

Tabela 14. Distribuição Financeira do EP 9, por Domínio de Intervenção

Domínio de Intervenção	Montante (€)	%
FSE	58.840.000	69,6
115. Redução e prevenção do abandono escolar precoce e estabelecimento de condições de igualdade no acesso à educação infantil, primária e secundária, incluindo percursos de aprendizagem, formais, não formais e informais, para a reintegração no ensino e formação.	3.820.000	6,5
116. Melhoria da qualidade, da eficiência e do acesso ao ensino superior e equivalente, com vista a aumentar os níveis de participação e de habilitações,	5.380.000	9,1
117. Melhoria da igualdade de acesso à aprendizagem ao longo da vida para todas as faixas etárias em contextos formais, não formais e informais, atualização do conhecimento, das aptidões e das competências dos trabalhadores, e promoção de percursos de aprendizagem flexíveis, nomeadamente através da orientação profissional e da validação das competências adquiridas.	3.200.000	5,4
118. Melhoria da relevância dos sistemas do ensino e formação para o mercado de trabalho, facilitar a transição da educação para o trabalho e reforçar os sistemas de ensino e formação profissionais e respetiva qualidade, inclusive através de mecanismos de antecipação de competências, adaptação dos currículos e criação e desenvolvimento de sistemas de aprendizagem baseados no trabalho, incluindo sistemas de ensino dual e de formação de aprendizes.	46.440.000	78,9
FEDER	25.680.000	30,4
50. Infraestruturas educativas para o ensino e formação profissional e a educação de adultos.	4.680.000	18,2
51. Infraestruturas educativas para o ensino escolar (ensino básico e secundário).	21.000.000	81,8
Total	84.520.000	100,0

Fonte: Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira, versão de agosto de 2014.

O EP 2. e EP 10 apesar de terem uma dotação residual respetivamente de apenas 5,13 M € e 4,28 M €, traduzem um sinal de empenho para a modernização dos serviços e capacitação dos Recursos Humanos da Administração Pública Regional, considerando-se que se trata de um montante significativo para a qualificação e melhoria do serviço público.

QA. A(s) forma(s) de apoio propostas para a alocação dos recursos (ajudas reembolsáveis, não reembolsáveis, instrumentos financeiros, etc.) são adequadas face aos objetivos e prioridades temáticas definidas, à luz dos princípios da racionalidade económica, da sustentabilidade e da mais-valia da política pública?

O PO RAM propõe-se utilizar a subvenção não reembolsável como forma de apoio generalizada a todos os Eixos Prioritários, estando apenas previsto o recurso à subvenção reembolsável nos EP 3 e 4.

Relativamente aos Instrumentos de Engenharia Financeira, o Programa prevê a sua utilização nos seguintes Eixos Prioritários:

- EP1, PI 1.b. e EP 3 (todas as PI) - referem a possibilidade de utilização complementar de Instrumentos Financeiros de apoio às empresas, quer na área da dívida (mutualizando o risco de crédito), quer no domínio da capitalização por forma a reduzir os custos de incerteza económica, em função das orientações resultantes da Avaliação ex-ante dos Instrumentos de Engenharia Financeira.
- EP 4 – criação de um Instrumento Financeiro - Fundo Regional para a Energia Sustentável, para financiar investimentos de eficiência energética e aproveitamento de energias renováveis para utilização local nas empresas, a ser aplicado as PI 4.b., 4.c. e 4.e.
- EP 8, PI 9.h. – refere a articulação com instrumentos financeiros de apoio à regeneração urbana que venham a ser definidos na sequência da Avaliação ex-ante a realizar por iniciativa das Autoridades Nacionais. No entanto, o quadro financeiro com a distribuição das formas de financiamento desta PI apenas é identificada a subvenção não reembolsável.

De uma forma geral, as formas de apoio previstas e a mobilização de Instrumentos de Engenharia Financeira nestes EP mostram-se adequadas face aos objetivos e natureza das ações a apoiar; no entanto, deveriam ser criados mecanismos que facilitassem o acesso a estes instrumentos por parte de entidades da economia social apoiadas no EP 8, assim como o instrumento previsto para a PI 9.h., devia ser, igualmente, considerado na 6.e.

II.10. Contributos para a Estratégia Europa 2020

QA. Qual o contributo potencial do Programa para a Estratégia Europa 2020 em Portugal, tendo em conta os objetivos, as Prioridades temáticas selecionadas e os desafios e necessidades identificadas no quadro da esfera de intervenção prevista?

O Diagnóstico elaborado no quadro da preparação do PO RAM aborda de forma sistemática as diferentes dimensões previstas nos objetivos e metas da Estratégia Europa 2020, do Quadro Estratégico Comum, do Programa Nacional de Reformas (PNR) e das orientações estratégicas constantes do Acordo de Parceria.

A Tabela seguinte, extraída da Secção 1.1 do texto do Programa, sintetiza esta abordagem através quer da comparação simples entre indicadores europeus, nacionais e regionais, quer da sistematização de outros indicadores relevantes para caracterizar a situação da RAM.

Da leitura destes indicadores resulta evidente que a posição da Região se situa aquém do desempenho atual do País e bastante afastada das metas de referência estabelecidas para o horizonte 2020, com destaque para os objetivos associados à Inovação, ao Emprego e à Energia:

- no domínio do reforço da I&D, para uma meta de 3% em 2020, a RAM atingiu, em 2011, um investimento em percentagem do PIB inferior a 0,3%;
- no domínio do Abandono Escolar Precoce para uma meta de 10% em 2020, a RAM situava-se, em 2013 no patamar dos 26,2%;
- no domínio das Energias Renováveis para metas europeias e nacional, respetivamente de 20 e 31% de peso no consumo de energia final, a RAM situava-se nos 9,9% em 2010.

Tabela 15. Posicionamento da RAM face às metas da Estratégia Europa 2020 e do Programa Nacional de Reformas

Objetivos	Indicadores	Metas Europa 2020	Metas Nacionais PNR	Portugal Situação Atual	Madeira Situação Atual
<i>Reforço da I&D e da Inovação</i>	Investimento (em % do PIB)	3%	3%	1,52%(2011)	0,26% (2011)
				Setor público: 0,69%	Setor público: 0,10%
				Setor privado: 0,83%	Setor privado: 0,07%
<i>Mais e Melhor Educação</i>	Taxa de abandono escolar precoce	10%	10%	18,9% (2013)	26,2% (2013)
	População com Ensino Superior ou equiparado entre 30-34 anos	40%	40%	28,6% (Censo 2011)	25,8% (Censo 2011)
<i>Clima/Energia</i>	Redução de Emissões de Gases de Efeito de Estufa (GEE)	-20% (em Comparação com os níveis de 1990)	+1% meta vinculativa nacional para setores não CELE(*) em relação a 2005	117% em 2010(1990=100; emissões totais)	103% em 2009 (2005=100%)
	Energias renováveis no consumo de energia final (em %)	20%	31%	25,7%	9,9%
	Aumento da eficiência energética	Aumento de 20%	Aumento de 20%	-23%	-
<i>Aumentar o Emprego</i>	Taxa de emprego (população 20-64 anos)	75%	75%	65,6%(2013)	62,7%(2013)

(*)CELE - Comércio Europeu de Licenças de Emissão.

Nos dados mais recentes continua a transparecer a dificuldade de processar informação regionalizada relativa aos importantes indicadores do Clima e Energia e do Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, o que tem por consequência não ser possível evidenciar o respetivo “gap” face ao PNR e à Estratégia Europa 2020.

Como resultado da avaliação desenvolvida e, tal como foi referido ao longo do Relatório, a propósito dos diferentes domínios compreendidos no PO RAM, são evidentes as articulações e as relações com os objetivos da Estratégia Europa 2020 e que de forma explícita ou implícita, constam no Programa Operacional, salientando-se os seguintes:

- Os Eixos Prioritários orientados para os Objetivos temáticos *Reforçar a Investigação, o Desenvolvimento Tecnológico e a Inovação* (OT1) e a *Competitividade das PME* (OT3), refletem uma preocupação de intervenção-chave do PO orientada para promover a Competitividade e a Internacionalização remetendo para a maior parte dos objetivos a nível nacional da concretização do Crescimento Inteligente

(promover a excelência e a especialização inteligente; reforçar a cooperação Universidades/Investigação/Empresas; aumentar o esforço empresarial na promoção da I&D e em atividades inovadoras; promover a capacitação empresarial para a internacionalização; etc.).

- O Eixo Prioritário *Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores* (OT4) reflete uma opção clara, visível nas Ações identificadas, para a implementação de projetos de eficiência energética e de promoção do uso de energias renováveis, quer nas empresas, quer no setor público, bem como visando a redução de emissões de CO₂, tendo em vista aumentar os contributos da Região para o cumprimento das metas definidas na Estratégia 2020.
- O Eixo Prioritário *Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral* (OT8), identifica um conjunto de Ações orientadas para a promoção do emprego, através de apoios à contratação de trabalhadores, da promoção do próprio emprego em linha com os objetivos da Estratégia 2020, visando aumentar a taxa de população empregada entre os 20-64 anos.
- O Eixo Prioritário *Promover a inclusão social e combater a pobreza* (OT9) identifica um conjunto de Ações orientadas para a inclusão ativa de populações desfavorecidas, para a melhoria da qualidade das respostas sociais dirigidas às populações mais desfavorecidas ou em risco de exclusão, para o apoio à regeneração física, económica e social das comunidades em zonas urbanas e rurais desfavorecidas, em linha com os objetivos de redução da pobreza consagradas na Estratégia 2020.
- O Eixo Prioritário *Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida* (OT10) está visivelmente orientado para a adoção de medidas visando a redução e prevenção do abandono escolar, para a promoção do acesso à aprendizagem ao longo da vida, através de Ações orientadas para jovens e adultos empregados ou desempregados, ao mesmo tempo que adota Ações orientadas para o apoio ao ensino superior quer ao nível das licenciaturas, de doutoramentos e pós-doutoramentos, em linha com as preocupações enunciadas na Estratégia 2020.
- Ao nível das Prioridades de Investimento, diversas PI estão alinhadas com a Estratégia 2020 com destaque para: (i) a PI 4.e. referente à Promoção de estratégias de baixa emissão de carbono, no tocante também ao aumento da eficiência energética; (ii) a PI 8.a., que referencia a meta de 75% a atingir pela população entre os 24 e os 64 anos empregada em 2020; e (iii) as PI 10.a., 10.b e 10.c., enquanto expressão do compromisso com metas definidas para Portugal e inscritas no PNR (no âmbito da Estratégia Europa 2020), designadamente as referentes ao combate ao abandono escolar e ao aumento do nº de diplomados com ensino superior.
- O Objetivo específico da PI 10.b. referente ao aumento do nº de doutoramentos visando o reforço da IDT e Inovação, está em linha com a estratégia de crescimento inteligente consagrada na UE 2020.

Na ótica do contributo regional para esses objetivos, é importante atribuir prioridade à focagem das intervenções e instrumentos de política quer nos domínios da competitividade e inovação, quer no desenvolvimento do potencial humano, quer, ainda, no domínio da energia, com ênfase para a eficiência

energética e a redução da dependência do exterior, vetores muito relevantes para a competitividade do tecido económico regional.

III. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Com o objetivo de melhorar a qualidade dos programas e avaliar a sua eficácia, eficiência e impacto são realizados estudos de avaliação, que na fase de preparação do PO para o próximo período de programação se materializam no estudo de Avaliação *ex-ante*. Este estudo inclui, os requisitos em matéria de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) definidos na Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, tendo em conta as necessidades de mitigação das alterações climáticas, de acordo com o Regulamento (UE) N.º. 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013.

O Estudo de AAE do PO RAM para o período 2014-2020, teve por base a versão do PO RAM de 9 de abril de 2014, e foi realizado por um consórcio externo formado pela Sociedade Portuguesa de Inovação – Consultoria Empresarial e Fomento da Inovação, SA, pelo Instituto do Ambiente e Desenvolvimento - IDAD e pela Ecorys Espanha SL, coordenado pelo Professor Carlos Borrego. O texto que aqui se transcreve, para efeitos da Avaliação *Ex-Ante* do PO RAM, é o conteúdo das respetivas Conclusões.

Resumo da AAE

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) do Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira 2014-2020 pretendeu identificar e avaliar os efeitos ambientais resultantes da implementação do PO. Este processo incluiu a consulta às entidades com responsabilidades ambientais específicas no âmbito da definição do âmbito da AAE (materializada no relatório de Fatores Críticos para a Decisão) e, posteriormente, a consulta pública alargada.

A avaliação baseou-se em cinco Fatores Críticos para a Decisão (FCD), os quais representam os temas fundamentais em que é necessário concentrar a atenção da AAE para compreender estrategicamente o contexto, analisar os problemas e estabelecer escalas relevantes que permitam uma avaliação adequada.

Neste contexto, identificaram-se os seguintes FCD:

- *Riscos naturais*- Avalia o contributo do PO para tornar a Região mais resiliente aos diferentes tipos de riscos naturais incluindo as estratégias de mitigação e adaptação às alterações climáticas enquanto fator de risco;
- *Energia* - Avalia o contributo do PO para o incremento das energias renováveis no *mix* energético do arquipélago e para o incremento da eficiência energética, permitindo assim a minimização de problemas de abastecimento de energia. Paralelamente avalia o contributo da Região para o cumprimento das metas estabelecidas pela UE ao nível do objetivo clima/energia;
- *Água e Resíduos* - Avalia o contributo do PO na otimização do abastecimento de água às populações e no aumento da eficiência do consumo de recursos hídricos, bem como na melhoria dos sistemas de tratamento de águas residuais. Pretende-se igualmente determinar o contributo do PO na

valorização dos resíduos, reduzindo a produção e deposição em aterro e aumentando a recolha seletiva e a reciclagem;

- *Especialização Inteligente Regional* - Avalia de que modo o PO RAM, na ótica da especialização inteligente, contribui para o desenvolvimento sustentável da atividade económica regional, nomeadamente no turismo, no setor da indústria agroalimentar e economia do mar, baseado numa estratégia de investigação e inovação, promovendo a redução dos impactos no ambiente e a utilização mais eficiente e responsável dos recursos naturais;
- *Coesão Social* - Avalia o contributo do PO para resolver os atuais constrangimentos relacionados com o emprego, a educação e a pobreza, de forma a colocar a Região na rota das metas da Estratégia Europa 2020.

Estes FCD resultaram da análise integrada dos vários elementos de base estratégica, nomeadamente das Questões Estratégicas² do PO, do Quadro de Referência Estratégico³ e das Questões Ambientais e de Sustentabilidade⁴ relevantes.

Nesta AAE foi assim dado ênfase ao carácter estratégico das questões ambientais e de sustentabilidade para a elaboração e posterior concretização do PO Madeira, pretendendo-se uma avaliação interventiva e consequentemente indutora de desenvolvimento sustentável no âmbito dos investimentos preconizados pelo PO Madeira.

Na sequência da avaliação realizada verifica-se que, em geral, o modelo programático proposto pelo PO RAM apresenta oportunidades para atingir os objetivos de ambiente e sustentabilidade consubstanciados no Quadro de Referência Estratégico, nomeadamente os relacionados com as prioridades da Estratégia Europa 2020.

As exceções relacionam-se com a previsível construção de infraestruturas, nomeadamente de sistemas de produção de energia (Eixo 4) que, caso afetem áreas importantes do ponto de vista da biodiversidade poderão constituir um risco para o turismo, e a falta de um Eixo que enquadre devidamente a problemática da prevenção de riscos na Região. Desta forma, estes aspetos deverão ser acautelados no âmbito da implementação dos projetos, em fase de avaliação da sua viabilidade ambiental em que se avaliem alternativas de localização e conceção dos projetos.

² Correspondem às questões políticas fundamentais que configuram os objetivos estratégicos ou desafios do PO e que devem ser asseguradas para atingir uma visão de futuro.

³ Estabelece as macro orientações de política nacional e internacional, objetivos e metas de longo prazo estabelecidos em matéria de ambiente e sustentabilidade (que estrategicamente devem enquadrar o PO).

⁴ Correspondem às questões ambientais que definem o âmbito ambiental relevante para a avaliação, selecionados em face do alcance e da escala do Plano, tendo por base os fatores legalmente definidos no Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho.

Tabela 16. Síntese das oportunidades e riscos do modelo programático para os critérios de avaliação de cada um dos FCD.

Eixos (versão do PO de 9 abril)	Riscos Naturais		Energia		Água e Resíduos			Especialização Inteligente Regional				Coesão Social		
	Catástrofes naturais	Alterações climáticas	Energias renováveis	Eficiência energética	Abastecimento de água	Tratamento de águas residuais	Gestão de resíduos	Investigação e inovação	Turismo	Agroalimentar	Economia do mar	Emprego	Educação	Pobreza
1														
2														
3														
4														
5														
6														
7														
8														
9														

Legenda

Oportunidade forte	Oportunidade relevante	Risco
--------------------	------------------------	-------

As principais oportunidades do PO Madeira vão de encontro à área prioritária ‘Crescimento Inteligente’ da Estratégia Europa 2020, na medida em que baseia o desenvolvimento da economia no conhecimento e na inovação quer ao nível do sistema científico quer ao nível do tecido empresarial, dando especial enfoque à transferência de conhecimento para as PME, contribuindo assim para uma economia inovadora centrada nos bens e serviços transacionáveis, internacionalizáveis e mais competitivos.

Apesar do investimento atual em I&D se encontrar muito distante do que é a meta do horizonte 2020 (0,32% do PIB em 2010), perspectiva-se um incremento do investimento nesta matéria, aspeto que, sem PO, face às condições de ultraperifricidade da Região e ao contexto macroeconómico não seria de todo possível.

No entanto, se se considerar a opção estratégica de promover a I&D e Inovação (Eixo 1) de forma direcionada para o domínio da eco-inovação, para além do ‘crescimento inteligente’, esta terá fortes contributos para o próprio crescimento sustentável, na medida em que criará condições para promover uma economia mais eficiente em termos do uso dos recursos, nomeadamente dos recursos energéticos e do uso eficiente da água. É neste contexto que, quer o apoio à eco-inovação no seio das próprias empresas, quer o apoio à introdução de sistemas de produção ambientalmente mais eficientes, promovem o crescimento sustentável. Destaca-se igualmente, o potencial das atividades de eco-inovação direcionadas para a exploração dos recursos endógenos que na Madeira assumem uma especial relevância contribuindo desta forma para o crescimento inteligente e sustentável.

Os investimentos do PO Madeira no domínio das energias renováveis e da eficiência energética quer nas empresas, serviços públicos, habitações e transportes, contribuem de forma significativa para a prioridade ‘crescimento sustentável’ promovendo uma economia hipocarbónica com a consequente diminuição das emissões de gases com efeito de estufa.

No caso concreto das energias renováveis, a aposta da Região neste setor tem-se refletido na evolução da taxa de penetração de energias renováveis na produção de eletricidade tendo em 2013 atingido os 25,5%. Este facto reflete-se na evolução da percentagem das energias renováveis no consumo de energia primária tendo atingido em 2012 cerca de 12%, valor ainda distante da meta europeia. No entanto, os investimentos previstos no âmbito do PO nesta matéria, nomeadamente em eficiência energética, permitirão alinhar a Região com os objetivos europeus.

Ao nível da eficiência energética a Região apresenta valores praticamente nulos. Apesar da diminuição do consumo de energia que se tem verificado, esta não acompanhou o forte abrandamento económico registado em 2012, encontrando-se a Região muito distante das metas europeias. Contudo, o PO apresenta um conjunto diversificado de ações na área da eficiência energética.

Os riscos naturais, bem como as alterações climáticas são, na Madeira, um aspeto importante na ótica da segurança de pessoas e bens assim como na ótica da preservação dos valores naturais. Nesta matéria o PO não contempla um Eixo de intervenção específico que promova a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos.

Considera-se, assim, face ao tipo e magnitude dos riscos com que a Região se depara (cheias rápidas/inundações, galgamentos costeiros, deslizamentos de terras e queda de blocos), que a inclusão de um Eixo na cadeia de programação do PO que aborde esta matéria terá mais-valias no âmbito do ‘Crescimento sustentável’.

O ‘Crescimento Inclusivo’, através da promoção de uma economia com altas taxas de emprego que assegure a coesão social, é em grande parte alcançado pelas medidas preconizadas ao abrigo dos Eixos 6 e 8. Estes Eixos promovem o investimento na qualificação profissional e a aquisição de competências por forma promover o emprego bem como aumentar a capacitação científica das pessoas. Nesta medida, o reforço de competências na área de I&D&I tem repercussões na prioridade do crescimento sustentável.

Da análise ao modelo programático, assente em 9 Eixos e respetivos objetivos específicos, verifica-se a existência de sinergias fortes entre alguns dos Eixos. O Eixo 1, embora em grande parte caracterizado pela sua imaterialidade é o que consegue abarcar um maior número de sinergias em relação aos restantes Eixos. Neste âmbito, destacam-se as sinergias entre os seguintes Eixos:

- Eixo 1 com o Eixo 3 – o investimento em I&D e inovação apresenta sinergias ao nível da competitividade das PME. De facto, a promoção de investimentos em projetos de IDTI+I em linhas de investigação prioritárias e que envolvam uma participação significativa de empresas e várias entidades públicas do SRDITI e de Investimentos na criação/reforço de centros, núcleos e laboratórios de IDT empresariais, incluindo a fixação na RAM de filiais de empresas internacionais com atividade de IDT+I alinhada com os objetivos estratégicos do PIDT&I, contribuem para a competitividade do tecido empresarial Madeirense e para estabelecer sinergias. Neste contexto as sinergias serão especialmente exponenciadas no quadro do crescimento sustentável se a

investigação a realizar for especialmente dirigida para as áreas da eco-inovação e da exploração dos recursos endógenos;

- Eixo 1 com o Eixo 4 – na ótica da investigação em novas áreas das renováveis e da maior eficiência energética constituindo esta uma grande oportunidade para a Região enquanto modelo a seguir. A integração em redes de I&DT em áreas associadas à energia constitui uma forte oportunidade na articulação destes Eixos.

Em termos de conflitos, destaca-se o potencial conflito entre:

- o Eixo 4 com Eixo 5. - possuindo a Região 2/3 do território classificados como área protegida, a previsível construção de infraestruturas de produção de energia acarreta efeitos negativos do ponto de vista da conservação da natureza e biodiversidade.

Trata-se, no entanto, de um risco que é possível de ser acautelado aquando da avaliação da implementação dos projetos.

Na sequência da avaliação realizada, a AAE propõe a implementação de um **Plano de Seguimento** o qual tem como objetivo geral avaliar e controlar os efeitos no ambiente que decorrem da aplicação do Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira. Para o efeito, anualmente deverá ser produzido um relatório o qual deverá:

- avaliar em que medida as recomendações propostas no Relatório Ambiental estão a ser consideradas;
- mostrar quais os efeitos significativos sobre o ambiente decorrentes da aplicação dos fundos do PO, numa perspetiva de desempenho ambiental (medidas de controlo).

Face aos objetivos estabelecidos pelo PO Madeira, na globalidade, o PO constitui uma oportunidade para tornar a Região mais sustentável com apostas claras no domínio da sustentabilidade energética, promoção e valorização da generalidade dos recursos endógenos, enquanto suporte das atividades económicas e na aposta de uma especialização regional inteligente.

Destaca-se, no entanto, a pouca profundidade que o PO atribui à prevenção de riscos, ainda que potenciais, resultantes da implementação de potenciais projetos de aproveitamento dos recursos energéticos endógenos, que deverão ser devidamente acautelados e para os quais se propõem algumas recomendações de forma a prevenir ou reduzir potenciais efeitos negativos.

Deste modo, as recomendações propostas em sede de AAE vão no sentido de valorizar os resultados positivos esperados para a melhoria para melhorar o desempenho ambiental do PO durante a sua concretização. Embora o PO possua um Eixo específico para a investigação, desenvolvimento tecnológico e

inovação para o sistema científico regional e para o contexto empresarial, considera-se que, do ponto de vista da promoção da sustentabilidade regional, deve ser destacada a eco-inovação ⁵.

Assim, as Recomendações propostas visam a inclusão nos critérios de acesso e de majoração dos investimentos ao abrigo deste PO, o tema da eco-inovação. Será a oportunidade de usar um critério transversal a vários Eixos da programação, desde o sistema científico propriamente dito, passando pelas empresas, administração pública e pelo ensino, contribuindo assim de modo tangível para uma economia europeia com futuro, que reforça o crescimento inteligente e sustentável.

Com o objetivo de possibilitar a avaliação do grau de incorporação destas recomendações durante a concretização do PO, a AAE propõe o acompanhamento da implementação das recomendações ao PO através de indicadores de monitorização.

A AAE apresenta as seguintes Recomendações:

- O PO RAM deverá prever na sua cadeia de programação a temáticas das alterações climáticas explicitando medidas e ações específicas de estratégia de adaptação e identificação de vulnerabilidades e feitos decorrentes das alterações climáticas.
- Deverão ser considerados critérios de natureza ambiental nos processos de avaliação da viabilidade de financiamento dos projetos, garantindo-se, entre outros, que os projetos apoiados não afetam a biodiversidade e os serviços dos ecossistemas nem potenciam o risco do ponto de vista do cenário de alterações climáticas.
- Nas intervenções materiais privilegiar projetos de construção e operação de infraestruturas que incorporem práticas de construção sustentável e de gestão ambiental passíveis de fornecer um retorno ambiental significativo.
- Privilegiar projetos de requalificação de infraestruturas/equipamentos/edifícios existentes em detrimento construção nova com ocupação/impermeabilização de novas áreas, a menos que o objetivo resulte de uma medida de adaptação às alterações climáticas/prevenção do risco.
- Privilegiar projetos de ID&T no domínio da eco-inovação nomeadamente através do desenvolvimento de tecnologias eco-eficientes, energias renováveis, eficiência energética, combate às alterações climáticas (formas de adaptação e mitigação), tecnologias limpas, biodiversidade, recursos endógenos, etc.
- Promover o estabelecimento de parcerias público-privadas na área da eco-inovação para criar massas críticas e melhorar a competitividade das empresas e a sustentabilidade do setor público

⁵ Por eco-inovação entende-se qualquer forma de inovação que permite ou visa progressos significativos demonstráveis na consecução do objetivo de desenvolvimento sustentável, através da redução dos impactos no ambiente, do aumento da resiliência às pressões ambientais ou de uma utilização mais eficiente e responsável dos recursos naturais (Adaptação da Decisão n.º 1639/2006/CE que institui um Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação).

- Promover o apoio ao estabelecimento de parcerias internacionais estratégicas ao nível da eco-inovação de partilha de conhecimento e aprendizagem.
- Promover a ID&I na área da especialização inteligente regional (turismo, agroalimentar, economia do mar e eficiência energética).
- Os incentivos às empresas devem ser preferencialmente dirigidos a projetos de inovação empresarial promotores da eco-eficiência, da procura final de energia a partir de fontes renováveis, da eficiência energética, uso eficiente dos recursos, melhores técnicas disponíveis, inovação ambiental e a empresas que detenham ou implementem sistemas de gestão ambiental, visando a redução dos impactes de exploração.
- Nos projetos de construção de aproveitamento de energias renováveis em que a avaliação de impacto ambiental não é obrigatória ao abrigo do respetivo regime jurídico, deve ser promovida a realização de estudos de incidências ambientais que avaliem a afetação da biodiversidade e dos serviços dos ecossistemas potencialmente afetados pelo projeto

Para além das Recomendações, a AAE propõe um Programa de Monitorização com recurso à utilização de indicadores específicos associados a cada um dos FCD permitindo, por um lado, acompanhar a evolução da execução do PO e, por outro lado, avaliar o desempenho ambiental da implementação do PO no âmbito dos fatores críticos para a decisão.

Constituindo o PO o principal instrumento financeiro que permitirá colocar a região em alinhamento com os objetivos da Estratégia Europa 2020, os indicadores propostos, além de indicadores que apenas dependem da implementação do PO, apresenta indicadores de leitura mais ampla da sustentabilidade do território como um todo. Desta forma, na avaliação final relativa à implementação do PO, será possível ponderar o ‘efetivo’ peso do PO para o desenvolvimento sustentável do território.

Tabela 17. Indicadores selecionados para o controlo da AAE

Indicador	Unidade	Tipo de indicador
FCD: Riscos Naturais		
Área urbana sujeita a atualizações de planos de emergência municipal e regional inferior a 2 anos	%	Resultado
Investimento em projetos de adaptação às Alterações Climáticas	€	Realização
Intensidade carbónica da economia regional	toneladas de CO _{2eq} por milhões de €	Resultado
Emissões de Gases com Efeito de Estufa (em comparação com os níveis e 1990)	kt CO _{2eq}	Resultado
FCD: Energia		
Aumento da capacidade de produção de eletricidade a partir de fontes renováveis	MW	Realização
Penetração dos recursos renováveis na produção de energia elétrica	%	Resultado
Aumento da energia renovável na procura de energia final	%	Resultado

Tabela 17. Indicadores selecionados para o controlo da AAE (cont.)

Indicador	Unidade	Tipo de indicador
Diminuição das emissões de CO ₂ evitadas com o aumento das energias renováveis face a 2005 (%)	%	Resultado
Empresas apoiadas no âmbito da eficiência energética	N.º	Realização
Taxa de viaturas híbridas ou movidas a eletricidade no parque automóvel regional	%	Resultado
Variação do consumo de hidrocarbonetos para transporte privado	%	Resultado
Intensidade energética da economia regional	toneladas equivalente de petróleo (tep) por milhões de euros	Resultado
Eficiência energética da economia	%	Resultado
FCD: Água e Resíduos		
Perdas no sistema de abastecimento de água	%	Resultado
Nível de atendimento com redes públicas de águas residuais	%	Resultado
Nível de atendimento com sistemas de tratamento adequado de águas residuais	%	Resultado
Taxa de reciclagem por tipologia de resíduo	%	Resultado
Taxa de valorização energética dos resíduos	%	Resultado
Resíduos Urbanos valorizados no total de resíduos urbanos	%	Resultado
FCD: Especialização Inteligente Regional		
Investimento em ID&T no domínio da eco-inovação por setor de atividade (distinguir entre público e privado)	% PIB	Realização
Investimento em projetos de conservação da natureza e de valorização da paisagem	€	Realização
Empresas de animação turística e operadores marítimo-turísticos apoiados	N.º	Realização
Emprego gerado no setor do turismo (%)	%	Resultado
Investimento em turismo de natureza (público e privado)	€	Realização
Participação do setor do turismo na formação do VAB Regional	%	Resultado
Intensidade Turística (milhares de dormidas nos estabelecimentos hoteleiros e similares, por 100 habitantes)	índice	Resultado
Empresas do setor agroalimentar apoiadas com foco na eco-inovação e no uso sustentável dos recursos	N	Realização
Participação do setor agroalimentar na formação do VAB Regional	%	Resultado
Emprego criado em áreas de eco-inovação e valorização dos recursos endógenos	N. e %	Resultado
FCD: Coesão Social		
Taxa de emprego na faixa etária dos 20-64 anos	%	Resultado
% de população entre os 30 e os 34 anos que deve dispor de um diploma de ensino superior	%	Resultado
Taxa de abandono escolar precoce	%	Resultado

IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO

IV.1. Conclusões

Esta secção do Relatório Final da Avaliação *Ex-ante* do PO RAM 2014-2020, sistematiza um conjunto de Conclusões que correspondem a um balanço global e também específico das virtualidades e dimensões críticas do Programa apresentado para apreciação da Comissão Europeia em agosto.

1.1. Elementos de balanço global

Os procedimentos de programação foram observados de forma objetiva, num contexto marcado pela afinação gradual do Acordo de Parceria e das Cadeias de Programação, instrumentos que funcionaram como referenciais operativos da programação, nomeadamente, em matérias relevantes para o desenho e a marca do PO RAM 2014-2020:

- a programação multi-fundos, juntando num mesmo PO os principais Fundos Estruturais de Coesão (FEDER e FSE) para a Região;
- a observância das regras do *ring-financing*, com implicações no ajustamento/dotação das prioridades de intervenção;
- a articulação do PO com a Estratégia Regional e a Estratégia de Especialização Inteligente que na Região assumiu a forma de Plano de Ação para a Investigação, o Desenvolvimento Tecnológico e a Inovação;
- o estabelecimento de fronteiras de intervenção das operações a apoiar, num contexto em que a Região não tem acesso à maior parte dos PO Temáticos Nacionais e foi confrontada com a necessidade de distribuir uma dotação financeira global inferior à do atual período de programação;
- a dispensa de abordagens de desenvolvimento territorial integrado, com implicações na seleção de Prioridades de Investimento e maiores exigências de complementaridade com outras intervenções dos FEEI na Região; e
- a estabilização e harmonização das baterias de indicadores e dos outputs dos sistemas de informação.

A versão do PO RAM objeto de Avaliação *Ex-Ante* integra de modo bastante satisfatório os referenciais-chave de Avaliação, com destaque para: (i) as prioridades da Política de Coesão, os objetivos e metas da Estratégia Europa 2020 e do Programa Nacional de Reformas; (ii) as preocupações de equilíbrio na alocação de recursos financeiros, entre as prioridades de intervenção (bastante heterogéneas) dando especial atenção ao relançamento económico-empresarial, à dinamização da empregabilidade e ao combate à pobreza e à exclusão social; e (iii) a governação multi-nível, valorizando a experiência adquirida de envolvimento na gestão do PO de Organismos Intermédios, visando potenciar também a eficácia administrativa.

A Avaliação *Ex-ante* sinaliza algumas dimensões que constituem fatores críticos de sucesso para a concretização de objetivos e resultados das intervenções do PO:

- aplicação dos sistemas de incentivos, dependentes das dinâmicas de procura das entidades beneficiárias ao nível do investimento económico-empresarial e também da configuração dos Instrumentos de Financeiros que vierem a ser adotados;
- capacidade do tecido de atores do Sistema Regional de Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (SRDTT) para absorver os recursos da dotação financeira programada, em articulação com o PIDIT&I e a Estratégia Regional de Especialização Inteligente, com metas ambiciosas para a Região;
- capacidade de dinamizar ofertas de educação e formação que respondam as necessidades de qualificação do tecido empresarial;
- integração dos instrumentos de apoio ao investimento (sistemas de incentivos) com os apoios à qualificação e ao emprego, em contexto de reduzida dinâmica empresarial e dependentes da criação/consolidação de trajetórias de crescimento económico;
- aproveitamento de complementaridades e sinergias entre os vários Eixos Prioritários, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável e da coesão territorial;
- abordagem de instrumentos de apoio à inclusão social inovadores, contemplados no PO e com menor experiência de dinamização e acesso na RAM, os quais se afiguram promissores para o combate ao abandono e insucesso escolar, ao empreendedorismo social e local e ao combate à pobreza e exclusão.

1.2. Elementos de balanço específico

As conclusões adiante alinhadas seguem de perto a abordagem das Questões de Avaliação, segundo os principais domínios de agregação adotados no Capítulo 2.

↳ **Pertinência, Adequação e Qualidade do Diagnóstico**

O Diagnóstico da situação da Região é sólido e fundamentado permitindo uma sistematização clara e ampla do contexto de partida, identificando com rigor os constrangimentos que se colocam ao desenvolvimento da Região, permitindo identificar as disparidades, as necessidades e oportunidades de desenvolvimento.

O Diagnóstico assume uma visão realista quanto aos constrangimentos ditados pela atual situação de crise que o País atravessa, a qual tem na Região contornos mais negativos, fruto de um duplo ajustamento macroeconómico e financeiro.

O Programa reconhece que, no momento do arranque do período de programação 2014-2020, a RAM se encontra numa delicada situação financeira, social e económica, sofrendo os efeitos sistémicos das necessidades de ajustamento regional. Estas têm implicações na concretização das políticas públicas regionais,

afetando o investimento (público e privado), o emprego e a capacidade de intervenção da Administração Regional (em resposta às Prioridades de Política de Coesão). Neste contexto, os desafios da programação situam-se no equilíbrio problemático entre a necessidade de encontrar soluções inovadoras que, simultaneamente, contribuam para superar os constrangimentos estruturais presentes nos diferentes domínios da Estratégia de Desenvolvimento Regional.

A fundamentação da arquitetura do Programa teve por base um conjunto de vetores abordados nos instrumentos Referenciais Estratégicos setoriais (Educação/Formação, Emprego, Economia, Energia, sobretudo), que contribuem para fundamentar o diagnóstico das necessidades e oportunidades de desenvolvimento para as diferentes áreas de intervenção, a que correspondem os diferentes domínios temáticos que estruturam o PO RAM e que constituem os grandes desafios das políticas públicas regionais nos próximos anos, enunciadas nesses Referenciais Estratégicos.

✓ *Promoção da Competitividade da economia*

O domínio da Competitividade da economia engloba um conjunto de dimensões que merecem detalhada caracterização, realçando-se os seguintes aspetos:

- Em matéria de I&D e Inovação reconhece-se que a Região está longe de se aproximar das metas de intensidade em IDT+I definidas na estratégia Europa 2020 e assumidas no PNR. A ambição assumida no Diagnóstico prospetivo Regional (DPR) é grande e implica uma forte rutura com as condições de partida, difícil de concretizar e que exigirá recursos que estão para além daqueles que o PO RAM pode acolher;
- O Diagnóstico (Secção 1.1 do PO) faz uma caracterização clara da evolução do tecido empresarial regional nos últimos anos, identificando que a mesma reflete as tendências de uma conjuntura de estagnação prolongada da atividade e da iniciativa empresarial, com forte incidência nas atividades de especialização (imobiliário-turístico e construção civil e obras públicas, sobretudo);
- A Estratégia, na senda do Documento de Orientação Estratégica (DOE), aponta caminhos coerentes para os apoios ao desenvolvimento empresarial, defendendo o desenho de novos sistemas de incentivos, bem como uma reorientação da intervenção das políticas públicas para o apoio à procura de incentivos por parte das empresas, os quais devem privilegiar projetos que promovam estratégias empresariais de mudança;
- O uso dos instrumentos de apoio ao empreendedorismo para diversificar a base económica regional afigura-se adequado, ainda que permaneça um ambiente adverso ao lançamento de iniciativas empresariais, sugerindo a necessidade de uma prévia ponderação, por parte das empresas, dos modelos de negócio a adotar;
- As estratégias de reposicionamento no setor do turismo (um dos pilares da economia regional e um dos principais setores geradores de riqueza e de emprego), são indispensáveis para assegurar a consolidação da *fase de maturidade do ciclo de vida do produto*.

- O PO evidencia de forma clara as oportunidades de evolução na cadeia de valor dos operadores regionais, através do reforço da diferenciação e criação de novos produtos, da segmentação e aposta em novos mercados, da otimização da exploração dos recursos turísticos e, ainda, do aproveitamento da capacidade instalada para a qualificação de recursos humanos nos diferentes domínios necessários para o setor, nomeadamente, tendo em vista novos produtos como a “hospitality”.

✓ *Formação do Capital Humano*

O Diagnóstico faz uma impressionante análise da situação da Região que se caracteriza pela persistência de baixos níveis de qualificações académicas e profissionais, realçando-se: (i) a baixa taxa de diplomados com o ensino secundário na população ativa (18,3%), apesar de 50,9% dos jovens dos 20-24 já terem este nível de escolaridade; (ii) a persistência dos problemas de abandono escolar precoce, ainda com taxas de 26,2% em 2013; (iii) os elevados índices de insucesso escolar, no que acompanha a situação geral do País; (iv) a baixa taxa de diplomados com o ensino superior, entre a população com idades entre os 25 e os 64 anos (14,5% em 2011).

Tendo por base este diagnóstico, são enunciadas prioridades estratégicas, coerentes e articuladas com o essencial das orientações europeias - a Estratégia Europa 2020 e os objetivos temáticos do Quadro Estratégico Comum (QEC) - bem como do PNR, visando:

- Superar o problema do abandono escolar precoce;
- Promover as ofertas de dupla certificação de nível secundário e a formação de nível superior, apoiando a transição entre o sistema de educação-formação e a vida ativa;
- Prevenir ruturas sociais de raiz geracional e desenvolver e aprofundar a qualificação e a adaptabilidade dos ativos, através das várias modalidades de formação contínua de adultos, incluindo a utilização de dispositivos de RVCC;
- Capacitar as instituições de educação-formação para as novas exigências do acompanhamento diferenciado, dos novos tipos de públicos que chegam ao sistema.

✓ *Promoção do Emprego e da Inclusão Social*

O Diagnóstico neste domínio caracteriza o desemprego como estando a evoluir no sentido da formação de dois núcleos diferenciados que necessitam de respostas igualmente diferenciadas: (i) de um lado, trabalhadores de meia-idade, em desemprego de longa duração, mais frequentemente do sexo masculino e com baixas qualificações, que saíram do emprego por força da recessão em setores económicos com peso na Região e com dificuldades de voltar a emergir no médio prazo; e (ii) do outro lado, trabalhadores jovens, com dificuldade de acesso inicial ao mercado de trabalho por força da ausência de dinamismo gerador de emprego.

O Diagnóstico mobiliza fontes diversas e incorpora, igualmente, os resultados da monitorização das políticas públicas nos domínios do emprego e da coesão social, sendo suportado por um conjunto de indicadores pertinentes e adequados ao campo de análise. Na Secção 1 do PO são reconhecidas as vulnerabilidades

económicas da Região nesta fase do seu desenvolvimento, assinalando que as mesmas se repercutem com intensidade no funcionamento do mercado de trabalho e em significativos riscos de fraturas sociais emergentes, que nada beneficiam a Região e as suas necessidades de desenvolvimento.

✓ *Promoção do Desenvolvimento sustentável*

Neste domínio são diversas as dimensões consideradas no Diagnóstico que serve de base à estruturação do PO RAM, sendo de realçar as seguintes principais conclusões sobre cada uma delas:

- Clima e Energia - sublinha-se a distância significativa a que a Região se encontra dos objetivos específicos da Estratégia Europa 2020 e do PNR;
- Ordenamento do Território - são identificados os constrangimentos e desafios para o ordenamento da componente urbana e litoral do território, fixando-se um conjunto de objetivos orientados para a consolidar os tecidos urbanos e conter a sua expansão e para promover a coesão e sustentabilidade dos territórios da Região;
- Gestão dos recursos urbanos e naturais - nível de consciência elevado sobre a sensibilidade da dos mesmos para a sustentabilidade da Região, num quadro de complexidade institucional das intervenções a adotar, as quais convocam iniciativas de cooperação reforçada entre os níveis regional e local;
- Reabilitação urbana - assumida como uma área estratégica de importância capital para a RAM, no quadro das atividades económicas ligadas aos setores da construção de habitação e da dinamização do arrendamento imobiliário, sendo de salientar a pertinência de incluir a reabilitação urbana no quadro da abordagem do desenvolvimento sustentável no Programa;
- Resíduos - procede-se a uma avaliação precisa da situação e são seriados constrangimentos a uma correta gestão de resíduos na Região. Os objetivos identificados são coerentes com o diagnóstico, nomeadamente, em matéria de recolha e tratamento de resíduos;
- Recursos hídricos - são identificados constrangimentos estruturais, especialmente na ilha da Madeira, no setor do abastecimento de água e tratamento de águas residuais urbanas que exigem uma resposta de investimento na renovação, reconversão e (pontualmente) na construção de novas infraestruturas, instrumentos fundamentais para a sua resolução;
- Transportes terrestres - enfatiza-se a forte ligação com a sustentabilidade ambiental, defendendo-se a necessidade de promover a mobilidade sustentável com desenvolvimento dos transportes coletivos pelo recurso a combustíveis mais limpos, incluindo a mobilidade elétrica.

✓ *Capacitação institucional*

O Diagnóstico identifica este domínio como estratégico para o desenvolvimento da Região. O PO formula objetivos ambiciosos, cuja prossecução não parece facilitada dado que são limitadas as intervenções propostas, centradas fundamentalmente em processos de modernização da Administração Pública.

Os desafios formulados pelo PO remetem corretamente para a criação de condições de suporte e qualificação dos processos de desenvolvimento regional e empresarial: (i) através de atuações de política que melhorem o desempenho da Administração Regional, p.ex., reduzindo custos de contexto; e (ii) estimulando projetos em cooperação em domínios relevantes para a Região, nomeadamente, no plano científico e nos intercâmbios entre empresas, sobretudo, no espaço das RUP.

✓ *Cooperação Territorial*

O Diagnóstico analisa a experiência de cooperação inter-regional no atual período de programação (Cooperação no espaço das RUP, entre Madeira/Açores/Canárias) e identifica áreas de intervenção com interesse para a economia regional que justificam o aprofundamento da experiência adquirida.

✚ **Elementos de Coerência interna do Programa**

O Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira é um instrumento que se posiciona de forma racional e coerente para concretizar a Estratégia de Desenvolvimento Regional. Para além da coerência com os grandes objetivos da Estratégia Europa 2020 e dos correspondentes instrumentos nacionais (Programa Nacional de Reformas e Acordo de Parceria estabelecido por Portugal com a União Europeia), o PO organiza um conjunto de Objetivos temáticos, de Eixos Prioritários e de Prioridades de Investimento, uma arquitetura que, no essencial, aprofunda a sua coerência interna.

Um olhar sobre as diferentes dimensões abordadas pela Avaliação permitirá fundamentar esta afirmação, percorrendo, de forma sistemática, as diferentes dimensões e Eixos do Programa.

- ✓ *Eixo 1 – Reforçar a Investigação, o Desenvolvimento Tecnológico e a Inovação (I&D)*. Face à situação da Região que apresenta, em termos da intensidade de I&DT, os piores indicadores a nível nacional, o PO RAM identifica Prioridades de Investimento adequadas à correção dessa situação de partida e à necessidade de investir na capacitação institucional dos atores do Sistema Regional de Intervenção: (i) a PI 1.a. orientada para o reforço da infraestrutura de investigação e inovação (I&I); e (ii) a PI 1.b. orientada para a promoção do investimento das empresas em inovação e investigação, procurando contribuir para estimular uma relação que tem revelado significativas fragilidades na Região.
- ✓ *Eixo 2 – Melhorar o Acesso às Tecnologias de Informação e da Comunicação, bem como a sua Utilização e Qualidade*. Este Objetivo Temático vem ao encontro de um dos objetivos da Estratégia Europa 2020 no quadro da prioridade conferida ao Crescimento inteligente sendo, igualmente, coerente com a Agenda Digital para a Europa, cujos objetivos foram assumidos pela Agenda Portugal Digital, sequenciando as prioridades do QEC e as prioridades consignadas no Acordo de Parceria.

A PI “2.c. Reforço das aplicações de TIC para a administração em linha, a aprendizagem em linha, a ciberinclusão, a cultura em linha e a saúde em linha”, não esgota o esforço do PO orientado para a promoção do uso das TIC, que surgem como elemento transversal noutros Eixos mas contribui para

ir ao encontro de um desafio lançado aos Estados Membros que visa promover os serviços em linha na Administração Pública e contribuir para a redução dos custos de contexto que afetam as empresas.

- ✓ *Eixo 3 – Reforçar a Competitividade das Pequenas e Médias Empresas (PME's).* O desenvolvimento deste Objetivo Temático assenta num conjunto de Prioridades de Investimento, cujos objetivos e resultados esperados estão orientados para permitir que a Região dê o seu contributo para os objetivos da Estratégia Europa 2020. As medidas previstas dotam o Programa de um conjunto diversificado de instrumentos que, conjugadamente, deverão concorrer para reforçar a capacidade competitiva da economia da Região e alargar a sua base empresarial, envolvida em processos empreendedores e de mudança.

A utilização de Instrumentos de Engenharia Financeira para o financiamento das Ações deste Eixo deverá ser sublinhada positivamente, pois a relevância que vier a adquirir poderá ser fundamental para alavancar os investimentos empresariais necessários e, para os quais, nem sempre estão disponíveis os recursos suficientes.

- ✓ *Eixo 4 - Apoiar a Transição para uma Economia de baixo teor de Carbono em todos os Setores.* As Prioridades de Investimento selecionadas, os Objetivos e as realizações e resultados identificados para este Eixo revelam coerência entre si, embora não se tenha esgotado todo o potencial consignado neste instrumento, como seria desejável para responder ao conjunto de objetivos, a concretizar através dos Planos de Ação para a Energia Sustentável da Madeira e Porto Santo, alinhados com os objetivos da Estratégia Europa 2020, do PNR e do Acordo de Parceria, no tocante à transição para uma economia com baixas emissões de carbono.

No racional das PI, destacam-se os objetivos que visam melhorar a segurança do aprovisionamento de energia; reduzir a dependência do exterior; reduzir a intensidade energética no Produto Interno Bruto; e reduzir as emissões de CO₂. As PI adotadas são coerentes com os objetivos constantes dos referidos Planos de Ação para a Energia Sustentável.

- ✓ *Eixo 5 - Proteger o Ambiente e Promover a Eficiência de Recursos.* As intervenções previstas tendo em conta a articulação com o PO SEUR, são coerentes com o diagnóstico de necessidades, os objetivos estratégicos definidos, procurando valorizar os recursos do património cultural e natural (PI 6.c.), e o desenvolvimento urbano integrado (PI 6.e.), que representam uma importante âncora da Estratégia de Desenvolvimento Regional pela relação que estabelecem com o Cluster de atividades do Turismo.
- ✓ *Eixo 6 – Promover Transportes Sustentáveis e Eliminar Estrangulamentos nas Redes de Infraestruturas.* A ligação da Via Rápida Câmara de Lobos/Estreito de Câmara de Lobos com a Via Rápida, verdadeira espinha dorsal da Rede Viária Regional, é coerente com as necessidades identificadas de reforço da rede viária, contribuindo para a melhoria da competitividade da economia regional e para uma melhoria do posicionamento de importantes produções regionais.

- ✓ *Eixo 7 – Promover o Emprego e Apoiar a Mobilidade Laboral.* As propostas do PO para este Eixo constituem uma intervenção muito pragmática das políticas públicas de promoção do emprego, que se apresentam aqui bem estruturadas, nomeadamente, em coerência com as orientações estratégicas do Plano Regional de Emprego 2012-20.

O PO aponta de modo muito explícito para uma diversidade de operacionalizações (possíveis e pertinentes), identificando os públicos-alvo e os públicos preferenciais, enunciando critérios de elegibilidade e/ou de seleção das ações e/ou operações a desencadear, parcerias desejáveis, dinâmicas sociais e operacionais a promover, realizações e resultados esperados, que se mostram coerentes com o diagnóstico realizado. Paralelamente, a Inovação Social e os chamados Princípios Horizontais são considerados no conjunto dos princípios orientadores para a seleção das operações, tendo o PO optado por abordar, também, a Inovação social como uma Prioridade Horizontal e considerado pertinente contemplar o apoio a intervenções a título experimental nos vários domínios deste Eixo (acesso ao emprego, incluindo os DLD, integração sustentável dos jovens no mercado de trabalho, empreendedorismo e criação do próprio emprego).

- ✓ *Eixo 8 – Promover a Inclusão Social e Combater a Pobreza.* As Prioridades de Investimento enunciadas para este Eixo são coerentes com o Diagnóstico e a Estratégia previamente definida, e pertinentes face às necessidades identificadas e ao objetivo geral para ele enunciado. As respostas do PO privilegiam grupos sociais e comunidades particularmente vulneráveis, ou mesmo em acentuado risco de exclusão, bem como colocam de modo relativamente adequado a construção de respostas sociais às necessidades de grupos específicos (emprego, saúde, respostas à infância e à 3ª idade) e/ou a territórios degradados, e propõem-se mobilizar e dinamizar as comunidades locais e as organizações da economia social.
- ✓ *Eixo 9 – Investir em competências, educação e aprendizagem ao longo da vida.* Em coerência com o Diagnóstico realizado e a Estratégia enunciada para a Região, o PO apresenta um conjunto bem articulado de cinco Prioridades de Investimento, com uma identificação precisa - e uma separação clara - dos alvos e domínios de cada uma.

As várias PI mostram-se, assim, bastante pertinentes face às necessidades identificadas e ao objetivo geral enunciado, na medida em que constituem respostas adequadas do PO às necessidades do desenvolvimento pessoal, económico e social e podendo mesmo, a prazo, proporcionar alguns contributos positivos às exigências de um novo modelo de especialização competitiva da economia regional.

- ✓ *Eixo 10 – Reforçar a Capacidade Institucional e a Eficiência da Administração Pública.* Quer os resultados esperados, quer as Ações identificadas para a Prioridade de Investimento selecionada para este Eixo prioritário, são coerentes com os objetivos a prosseguir e, se eficientemente implementadas, deverão concorrer para o processo de modernização da Administração Pública Regional e para uma melhor

preparação dos trabalhadores para enfrentar as exigências de uma administração moderna e orientada para a satisfação das necessidades dos cidadãos e das empresas.

Uma leitura global da PI permite afirmar que, em termos gerais, as ações previstas são, em regra, coerentes com o respetivo objetivo específico e apresentam um nível significativo de adequação e de pertinência face ao objetivo e aos resultados desejados, assegurando eficácia para serem atingidos.

A focalização do Programa nas áreas temáticas da competitividade do tecido empresarial, das competências, educação e aprendizagem ao longo da vida e da promoção do emprego, mas contemplando, igualmente, investimentos nos domínios da coesão social e territorial, a melhoria da eficiência energética, a sustentabilidade ambiental e a capacitação institucional, reflete e é justificada pelos elementos de Diagnóstico apresentados, bem como pelos objetivos definidos para a Região, evidenciando coerência com a necessidade de ultrapassar ou minimizar os constrangimentos estruturais e potenciar os ativos regionais para o Desenvolvimento. Existem, no entanto, alguns aspetos que a Avaliação considera que poderiam beneficiar de melhorias, nomeadamente, os seguintes:

- O facto de cada Objetivo Estratégico estar associado a mais do que um Eixo Prioritário e de alguns EP responderem a mais do que um Objetivo poderá dificultar a compreensão do modo como o Programa responderá à ambição definida, considerando-se que devia ter existido uma preocupação de ligar de forma mais direta os Eixos Prioritários e os Objetivos Estratégicos.
- No domínio da I&D e Inovação, a relevância estratégica das opções tomadas poderia ter beneficiado de uma identificação mais clara dos constrangimentos estruturais existentes nesta área. Apesar de o Diagnóstico contemplar esta dimensão, o texto inicial do Programa é relativamente omissivo relativamente a esta dimensão, sendo apenas apresentada referência ao afastamento face aos objetivos e metas da Estratégia Europa 2020.
- Os constrangimentos existentes em termos de desenvolvimento urbano designadamente no Funchal, assim como as especificidades da ilha de Porto Santo, poderia ter beneficiado da mobilização do instrumento regulamentar AIDUS e ITI, no entanto o Acordo de Parceria apenas completa as abordagens integradas de desenvolvimento territorial AIDUS e ITI para as regiões do Continente.
- O domínio da Capacitação institucional merecia um maior destaque nos Objetivos Estratégicos definidos para a Região, imprimindo maior coerência entre os Constrangimentos Estruturais, os Eixos de Intervenção, os vértices do Diamante Estratégico e os Eixos Prioritários do Programa.

Elementos de Coerência externa

Tendo por base os dois documentos fundamentais, de suporte à programação - o Diagnóstico Prospetivo Regional e o Documento de Orientação Estratégica - o PO RAM incorpora a análise do posicionamento da Região face aos objetivos e metas da Estratégia Europa 2020 e do PNR, identificando as principais linhas de

afastamento da Região, face ao País e à União Europeia e assumindo que a Região se situa aquém do desempenho das metas de referência estabelecidas para o horizonte 2020.

A posição da Madeira, referente aos objetivos e metas da Estratégia Europa 2020 e ao PNR, situa-se aquém do desempenho atual do País e bastante afastada das metas de referência estabelecidas para o horizonte 2020, com destaque para os objetivos associados à Inovação, ao Emprego e à Energia:

- no domínio do reforço da I&D, para uma meta de 3% em 2020, a RAM atingiu, em 2010, um investimento em percentagem do PIB inferior a 0,3%;
- no domínio do Abandono Escolar Precoce para uma meta de 10% em 2020, a RAM situava-se, em 2013 no patamar dos 26,1%;
- no domínio das Energias Renováveis para metas europeias e nacional, respetivamente de 20 e 31% de peso no consumo de energia final, a RAM situava-se nos 7,5% em 2010.

O Diagnóstico elaborado no quadro da preparação do PO RAM aborda de forma sistemática as diferentes dimensões previstas nos objetivos e metas da Estratégia Europa 2020, do Quadro Estratégico Comum, do PNR e das orientações estratégicas para o Acordo de Parceria.

A conclusão geral PO RAM apresenta um elevado nível de coerência com os objetivos da Estratégia Europeia 2020, com o PNR, o Acordo de Parceria e a Estratégia Regional de Desenvolvimento.

Com efeito, a Estratégia de Desenvolvimento Regional, delineada tendo em conta os constrangimentos estruturais e os ativos regionais para o desenvolvimento, cuja descrição é sucintamente apresentada no Programa, assume-se como visando a estruturação de contributos próprios da Região para os objetivos da Estratégia Europa 2020.

Também as dimensões-chave do “Compromisso Madeira 2020” posicionam-se em linha com os objetivos da Estratégia Europeia de Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo.

De referir, ainda, a complementaridade existente entre o PO RAM e os seguintes Programas: PO SEUR (no domínio das energias renováveis, da proteção do ambiente e da prevenção de riscos, da mobilidade sustentável, da gestão de resíduos e do setor da água); PO ISE (no âmbito na Iniciativa Emprego Jovem); PDR-RAM e PO FEAMP (no domínio da competitividade da economia regional, de sustentabilidade de paisagem e recursos naturais e do combate à pobreza e qualificações das comunidades rurais e piscatórias); e o Programa de Cooperação Territorial Madeira-Açores-Canárias (sobretudo, no domínio do OT1, OT3-PI 3.d., OT 5, OT6 - PI 6.c. e 6.d. e OT 11).

Envolvimento dos *stakeholders* relevantes

Os principais *stakeholders*, com responsabilidades diretas e indiretas na formulação e desenvolvimento dos diferentes Eixos, foram envolvidos no processo de programação e a sua participação no desenvolvimento do

Programa está assegurado de forma adequada, a avaliar pelos resultados das entrevistas realizadas e pela apreciação da Equipa de Avaliação.

Para além destes parceiros, essencialmente órgãos da Administração Regional, o processo de preparação do Programa contou com a participação de um conjunto significativo de parceiros representativos dos diferentes setores: empresarial, sindical, social, desenvolvimento local, etc.

O PO RAM contém instrumentos visando o envolvimento dos parceiros na sua implementação (existência de Organismos Intermédios e Organismos Especializados responsáveis pela emissão de pareceres sobre candidaturas), acompanhamento e monitorização e avaliação.

Articulação entre Fundos Estruturais na programação

Os mecanismos enunciados para a articulação e coordenação das intervenções dos vários Fundos seguem as orientações genéricas estabelecidas no Acordo de Parceria e podem considerar-se apropriados. A sua adequada adoção permitirá conferir maior eficácia na prossecução dos objetivos estratégicos preconizados pelo PO RAM.

Assim, para além dos Fundos que suportam diretamente o PO RAM (FEDER e FSE), são identificadas formas de articulação: (i) com o FEADER (no suporte à Estratégia de Desenvolvimento Rural da Madeira 2014-2020, em apoio a intervenções de reforço da competitividade das atividades agro rurais e de sustentabilidade de paisagem e recursos naturais); (ii) com o FEAMP (sobretudo, perspetivando o apoio ao setor das pescas e da aquacultura, como elementos chave na Promoção da Competitividade da Economia Regional, mas também o combate à pobreza e a promoção das qualificações das comunidades piscatórias); (iii) com o Fundo de Coesão (orientado para ajudas à Região no âmbito da adaptação às alterações climáticas, da proteção do ambiente e da prevenção de riscos e, ainda, da mobilidade sustentável e da gestão de resíduos e do setor da água); e, finalmente (iv) com os instrumentos de apoio à Cooperação Territorial Europeia.

Os mecanismos de coordenação estão estruturados ao nível orgânico e da coordenação multinível, (governança dos Fundos), ao nível institucional (participação cruzada ativa nos Órgãos de Acompanhamento dos diferentes Programas e contributos do PO no âmbito do Plano Global de Avaliação do QEC) e ao nível técnico (articulação entre Estruturas de Apoio Técnico). Estes mecanismos podem considerar-se apropriados, no entanto, a arquitetura institucional do modelo de governação e de articulação carece, ainda, de ajustamentos e de aprofundamento em conformidade com o DL n.º 137/2014 de 12 de setembro, nomeadamente no que se refere ao funcionamento das redes temáticas de articulação funcional.

Abordagem do desenvolvimento territorial integrado

Apesar de o Acordo de Parceria não preconizar esta abordagem para as Regiões Autónomas o PO RAM não deixa de contemplar intervenções de base territorial visando a promoção do desenvolvimento e a coesão do território, sendo de registar positivamente: (i) a consideração de intervenções de desenvolvimento local em comunidades desfavorecidas, em resposta ao agravamento das situações de precariedade sociocomunitária em

importantes núcleos urbanos; (ii) a adoção de mecanismos de majoração dos Sistemas de Incentivos (objetivo desenvolvimento empresarial), norteadas pelo reforço da eficácia territorial dos incentivos visando contrariar a excessiva concentração de empresas na zona do Funchal; e (iii) a dinamização de articulações potenciais, nomeadamente, na aplicação das Prioridades de Investimento com vocação económico-produtiva do Programa e da esfera da Inclusão Social e Emprego, com a aplicação do FEADER, nos territórios rurais, e do FEAMP, nas zonas costeiras da Região.

Observância dos Princípios Horizontais

O PO RAM explicita a intenção de assegurar o respeito pelos princípios horizontais consagrados, designadamente, os princípios do desenvolvimento sustentável, da igualdade entre homens e mulheres, da igualdade de oportunidades e da não discriminação e da parceria. A estes o PO acrescenta ainda, por opção, considerar a Inovação social como novo princípio horizontal, operacionalizando-o de forma desenvolvida e de modo que se considera pertinente e adequado para nos Eixos 7, 8 e 9 correspondentes aos domínios sociais do Programa.

Indicadores - Pertinência, adequação e verificabilidade

A análise do conjunto dos indicadores definidos no PO RAM evidencia uma intenção e um esforço de criação de uma bateria restrita de indicadores, integrando Indicadores Comuns Comunitários e Indicadores propostos no Acordo de Parceria e nas Cadeias de Programação Temáticas, seguindo as orientações comunitárias e nacionais.

Os indicadores propostos são, em regra, pertinentes, adequados e verificáveis, e na generalidade dos casos, construídos a partir de informação anualmente recolhida pelos serviços regionais/nacionais de estatística pelos serviços da Administração Pública ou, quando apropriado, pela gestão do próprio PO.

Coerência da alocação de recursos com as prioridades definidas

De acordo com a programação financeira apresentada, o PO RAM prevê um montante de financiamento comunitário de 403.347.728 €, repartidos entre o FEDER (270.917.728 €) e o FSE (132.430.000€). Comparando estes recursos financeiros com os disponíveis para o período de 2007-2013 verifica-se uma redução de fundos na dotação financeira da ordem dos 42 milhões de euros, resultado de uma diminuição de 39,63 M€ no FEDER e de 2,94 M€ no FSE.

Esta programação revela uma concentração significativa de recursos no domínio do apoio as PME (sobretudo através das EP 3 e EP 11. que absorve quase 1/4 dos fundos disponíveis), incluindo 58,18M€ destinados a compensar as empresas regionais pelos sobrecustos ligados à ultraperificidade. Destaca-se, também, o domínio do Capital Humano (EP 9.), que concentra cerca de 1/5 dos recursos do Programa, absorvendo 44% do montante FSE.

A alocação de recursos do PO RAM apresenta, no entender da Equipa de Avaliação, coerência com os objetivos e prioridades selecionadas, assegurando, uma concentração adequada nas necessidades de

intervenção mais relevantes, com uma concentração do FSE no domínio da educação/formação, seguido do emprego e da inclusão social. No caso do FEDER existe uma concentração para o apoio a atividades orientadas para a promoção da competitividade e internacionalização da economia regional, o que é coerente com as prioridades identificadas e com as orientações de focalização temática dos apoios.

Esta apreciação, globalmente positiva relativamente à alocação dos recursos disponíveis, não significa que se considere que os mesmos sejam suficientes face ao conjunto das necessidades existentes na Região, designadamente no domínio da Sustentabilidade e do Uso Eficiente dos Recursos, domínio em que subsistem necessidades da condição RUP da Madeira, agravadas por calamidades dos últimos anos (temporal e grandes incêndios florestais, sobretudo).

Adicionalmente, deverá existir um esforço para dotar de eficácia e eficiência a utilização de outras fontes de financiamento comunitário, como p.ex., o Fundo de Coesão (via PO SEUR), o PDR RAM, PO FEAMP, o Programa Horizon 2020 no domínio da I&D e o Programa de Cooperação Transnacional Madeira, Açores e Canárias.

IV.2. Recomendações

Os instrumentos selecionados, no essencial, estão adequadamente concebidos e fornecem orientações para o desenvolvimento do Programa. Nas respostas às Questões de Avaliação foram sendo apresentadas recomendações que aqui se sintetizam as quais se referem, fundamentalmente, à afinação dos Objetivos específicos definidos (em reforço da coerência das intervenções nos diversos Domínios Temáticos), ao reforço da coerência externa do PO, à melhoria do envolvimento dos *stakeholders* e à qualificação do sistema de indicadores.

Racionalidade e Coerência da programação

O PO tem vantagem em aprofundar as relações sinérgicas: (i) com a Estratégia de Especialização Inteligente da Região, a qual tem particular incidência no recorte final dos Eixos Prioritários que enquadram as PI do OT1 e parte das PI do OT3; e (ii) com as intervenções relativas ao desenvolvimento rural, identificando rumos para o desenvolvimento dos recursos da paisagem e para a função social e económica do espaço rural, em articulação com a conclusão dos trabalhos do PDR-RAM 2020.

Ao nível do Diagnóstico e das orientações estratégicas deverão ser aprofundadas/ter maior desenvolvimento as questões relativas:

- ao Clima, especialmente quanto às emissões de CO₂ e à contribuição da Região para os objetivos da sua redução consignados na Estratégia Europa 2020 e no PNR;

- à Energia, nomeadamente no que se refere à redução da dependência e aos contributos da Região para os objetivos da Estratégia Europa 2020 e PNR, especialmente quanto à melhoria da eficiência energética, ao peso das energias renováveis no consumo global de energia; e
- às prioridades de ação, no quadro do ordenamento urbano e do território e do ordenamento da orla costeira.

A dimensão da Capacitação institucional, enquanto domínio transversal de atuação, deveria beneficiar de maior expressão no Programa de acordo com a ênfase que lhe é conferida no PDES 2020.

Numa perspetiva mais global, e na esfera de intervenção das políticas comunitárias para as RUP e de Cooperação Territorial, o texto final do PO deverá ter em consideração os desenvolvimentos da Comunicação da Comissão sobre o papel da Política de Coesão nas RUP da União Europeia no horizonte 2020, bem como as versões mais definitivas dos instrumentos de ação regional em curso de elaboração para as RUP (Planos de Ação), processo que a RAM tem acompanhado, e dos PO de Cooperação Territorial Europeia em que a RAM seja entidade beneficiária. O aprofundamento das relações existentes entre a Estratégia Europa 2020 e a abordagem das RUP pelos instrumentos da Política de Coesão, permitirá enriquecer a fundamentação de necessidades de intervenção associadas à condição ultraperiférica da Região.

Reforço da coerência das intervenções nos Domínios temáticos

Competitividade e Internacionalização

- identificar de forma mais clara os constrangimentos estruturais existentes na área da I&D e Inovação os quais estão para além do afastamento face aos objetivos e metas da Estratégia Europa 2020;
- assegurar uma maior explicitação das ações a desenvolver e do seu papel na indução de maior conhecimento em domínios-chave para a Estratégia Regional e complementares a outros EP, como p.ex., a economia verde, a economia da cultura, a eficiência energética e as energias renováveis;
- reforçar a complementaridade com outros EP (p.ex., EP 4 e EP 5) através da explicitação de objetivos/resultados em matéria de eficiência energética, redução de GEE e conhecimento especializado nas áreas da energia sustentável, das atividades da economia verde e da cultura;
- assegurar um justo equilíbrio no tocante à definição de critérios de priorização dos projetos, evitando uma valorização excessiva da “criação de emprego e, em particular, de emprego qualificado e altamente qualificado.

Inclusão Social e Emprego

- reforçar a articulação entre ações das várias PI deste Domínio, o que permitiria ganhos de eficiência e no impacto social das intervenções;

- garantir uma presença mais acentuada de algumas ações de inclusão social e de redução da pobreza, desenvolvendo as ações previstas, segundo metodologias que garantam esse tipo de resultados;
- enunciar e aprofundar as desejáveis articulações entre a PI 8.e., e os projetos de modernização empresarial apoiados no EP3;
- assegurar uma maior explicitação, nomeadamente ao nível das ações a desenvolver na PI 8.e.;
- clarificar como se garante o acesso preferencial dos grupos prioritários, os mais vulneráveis, aos apoios abrangidos pela PI 9.d, de melhoria do acesso a serviços públicos, em particular de cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral;
- enunciar e aprofundar as desejáveis articulações entre, p.ex., a PI 8.g, relativa à modernização e consolidação das estruturas de apoio ao emprego (Clubes de Emprego, UNIVAS, etc.), e as PI 9.a. (inclusão ativa e melhoria da empregabilidade) e PI 9.e. (empreendedorismo social e economia social), onde melhor se integra a mais-valia das contribuições das Organizações da Economia Social e de projetos de inovação social nas dinâmicas de inclusão profissional e social;
- assegurar a articulação de operações elegíveis na PI 9.h. (FEDER) com intervenções das PI 9.e. e 9.a., assegurando a mobilização das comunidades locais e a participação de alguns dos seus membros (pessoas e instituições) nos processos da regeneração física, económica e social das próprias comunidades;
- assegurar a articulação entre a PI 8.g., relativa à modernização e consolidação das estruturas de apoio ao emprego (Clubes de Emprego, UNIVAS, etc.) e as PI 9.a. e 9.e., relativas à inclusão ativa de desempregados e outros grupos vulneráveis e jovens em risco e aos contributos das OES nas dinâmicas de inclusão profissional;
- adotar uma perspetiva da intervenção integrada sobre os contextos sociais indutores de vulnerabilidade à pobreza e exclusão social, numa ótica de promoção do desenvolvimento social.

✓ *Capital Humano*

- Explicitar os instrumentos de prevenção do abandono escolar precoce e de intervenção para o regresso ao percurso escolar, através de abordagens territoriais, por diferenciação curricular ou adoção de programas especiais de ação e por cooperação interinstitucional de sinalização e acompanhamento individual;
- potenciar as sinergias de uma gestão mais integrada entre as ações previstas na PI 10.b. relativa à melhoria da qualidade, da eficiência e da abertura do ensino superior (apoio à formação avançada e à contratação de doutorados) e ações da PI 1.a., visando promover a investigação científica e tecnológica, bem como o aumento e a qualificação dos recursos humanos envolvidos em atividades de I&D;

- clarificar o leque heterogéneo de ações propostas para cada uma das PI atendendo a que, face a tão grande diversidade, será necessário que os indicadores de resultados e/ou de realização “acompanhem” a diversidade de públicos, de ações e de contextos e, de modo adequado, deem conta do desempenho do Programa e dos seus resultados.

✓ *Capacitação institucional*

- assegurar que as medidas de modernização administrativa e de qualificação dos agentes da Administração Regional, são norteadas pela necessidade de preparar a Administração para uma intervenção mais pró-ativa nos domínios estruturantes da Estratégia Regional, p.ex., em apoio de proximidade às empresas, como um elemento fundamental para dinamizar a procura qualificada de incentivos do próprio PO RAM.

↪ *Envolvimentos dos “stakeholders” relevantes*

- investir na mobilização dos *stakeholders* e promover a construção de parcerias abrangentes, reforçando a mobilização de recursos da sociedade civil e a adequação das medidas às necessidades dos públicos-alvo (intermédios e finais);
- valorizar a participação dos Organismos Intermédios como facilitadores da simplificação administrativa e da suscitação de procuras dinâmicas e inteligentes de incentivos veiculados pelas Prioridades de Investimento do PO.

↪ *Articulação entre Fundos e desenvolvimento territorial integrado*

Na fase atual não estão, ainda, disponíveis versões consolidadas dos Programas que vão acolher para a RAM, as intervenções cofinanciadas pelo Fundo de Coesão, pelo FEADER e pelo FEAMP. Trata-se de Domínios Estratégicos de intervenção para o Desenvolvimento Económico e o Desenvolvimento Sustentável da RAM, pelo que se afigura imprescindível ter em atenção as estratégia e filosofia de intervenção dos Programas que vão veicular estes Fundos Estruturais, bem como as Prioridades de intervenção e de Investimento que os mesmos vão consagrar e que, decerto, terão importância para reforçar as intervenções dinamizadas pelo PO RAM 2014-2020. Em particular, considera-se importante trabalhar na versão final do PO dimensões operacionais de articulação com os futuros Programas que vierem a enquadrar recursos desses três Fundos.

A opção de prescindir da inclusão de intervenções de desenvolvimento territorial integrado no âmbito do PO RAM 2014-2020, deverá ter consequências na filosofia de gestão e implementação dos recursos de diversas PI que contenham um espectro de intervenção territorial com maior significado e impacto potencial. Assim, recomenda-se que a regulamentação dessas PI, com destaque para a PI 9.h., e das prioridades e critérios que venham a orientar uma aplicação das mesmas, tenha subjacente preocupações de correção das assimetrias territoriais de desenvolvimento e de integração temática de atuações das políticas públicas e da orientação do investimento privado, nos territórios alvo de intervenção.

Princípios Horizontais

A problemática da observância das Prioridades Horizontais das políticas comunitárias tem margem de progressão relevante na Região e deverá ser aprofundada no patamar dos Critérios de Seleção e das Orientações Técnicas a associar à apreciação das operações.

Em consequência, das dificuldades, por parte dos promotores, de incorporação destas prioridades, deverá centrar-se as intervenções na sensibilização e capacitação dos promotores e dos técnicos (dos organismos públicos e dos parceiros), para o reforço da integração das problemáticas das prioridades horizontais na conceção e implementação das ações e projetos, bem como no acompanhamento e na investigação nestes domínios.

A Avaliação entende que deve existir um reforço desta abordagem, nomeadamente, através da monitorização regular e da avaliação dos impactos das várias Ações na prossecução destes Princípios e da observância rigorosa destes Princípios nos processos de candidatura e na seleção das ações a financiar, através de majoração/discriminação positiva dos projetos/candidaturas.

No âmbito deste patamar operacional, deverá ocorrer uma adequada valorização das Prioridades de Igualdade de Género e de Igualdade de Oportunidades e não discriminação, nomeadamente, assegurando que toda a informação estatística produzida, e em particular a relativa à construção dos indicadores, é desagregada segundo o género, ou a condição de deficiente (quando pertinente e aplicável), por forma a acompanhar o respeito pelos Princípios Horizontais.

Indicadores e Sistema de informação

Em matéria de indicadores, e em termos gerais, o Avaliador recomenda:

- a integração de indicadores adicionais constantes nas cadeias de programação temáticas e que visam melhorar a sua adequação face aos objetivos da respetiva PI;
- a inclusão de indicadores alternativos ou adicionais;
- a alteração da formulação do Indicador para tornar mais claro o que se pretende medir ou para harmonizar a forma de redação dos indicadores de todas as PI.

O Programa deverá, ainda, mobilizar o apoio de um conjunto de indicadores de monitorização mais exaustivo, de modo a, na fase de gestão, assegurar a cobertura da diversidade de ações a apoiar e responder às necessidades de informação do sistema de gestão, acompanhamento e avaliação do PO.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acordo de Parceria (julho de 2014);
- Avaliação *ex-ante* da Proposta de Acordo de Parceria (novembro de 2013).
- Diagnóstico prospetivo Regional, IDR (maio, 2013).
- Documento de Orientação Estratégica, IDR (agosto, 2013).
- Estratégia Europa 2020- Ponto de Situação das Metas em Portugal (abril, 2013).
- Estudo de Avaliação da Integração da Perspetiva do Género nos Fundos Estruturais, no período de programação 2007-2013, IGFSE.
- Europa 2020 Estratégia para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo (março, 2010).
- European Commission, The Programming Period 2014-2020. Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Funds – Concepts and Recommendations (abril).
- Guidance document on monitoring and evaluation, European Regional Development Fund and Cohesion Fund – Concepts and Recommendations, European Commission (março, 2014).
- Plano de Ação para a Energia Sustentável das Ilhas da Madeira e do Porto Santo, 2020, AREAM (2012).
- Plano de Ação para a Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIDT&I), ARDITI (agosto, 2013).
- Plano Referencial Estratégico para a Economia da RAM, no horizonte 2020, IDE (Novembro, 2013).
- Plano Regional de Emprego 2012-2020, IEM (agosto, 2013).
- Portugal 2020 - Programa Nacional de Reformas (março, 2011).
- Portugal 2020 - Proposta de Acordo de Parceria 2014-2020 (julho, 2014).
- Programa de Desenvolvimento Rural para a Madeira, 2014-2020 (abril, 2014).
- Programa Operacional Inclusão Social e Emprego 2014-2020 (agosto, 2014).
- Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos 2014-2020 (agosto, 2014).
- Programa Operacional Regional RAM 2014-2020 (agosto, 2014).
- Programming Period 2014-2020 Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy - European Social Fund, European Commission (janeiro 2013).
- Referenciais Estratégicos da Educação e Formação, SR Educação e Recursos Humanos (novembro, 2013).
- REGULAMENTO da UE N.º 1287/2013 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO: Programa para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas –COSME (dezembro, 2013).
- REGULAMENTO da UE N.º 1290/2013 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO: Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação 2014-2020 (dezembro, 2013).
- REGULAMENTO da UE N.º 1291/2013 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO: Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação 2014-2020 (dezembro, 2013).

- REGULAMENTO da UE N.º 1293/2013 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO: Programa para o Ambiente e a Ação Climática – LIFE (dezembro, 2013).
- REGULAMENTO da UE N.º 1295/2013 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO: Programa Europa Criativa 2014-2020 (dezembro, 2013).
- REGULAMENTO da UE N.º 1296/2013 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO: Programa da União Europeia para o Emprego e a Inovação Social "EaSI (dezembro, 2013).
- REGULAMENTO da UE N.º 1300/2013 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO: Fundo de Coesão (dezembro, 2013).
- REGULAMENTO da UE N.º 1301/2013 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (dezembro, 2013).
- REGULAMENTO da UE N.º 1303/2013 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO: disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (dezembro, 2013).
- REGULAMENTO da UE N.º 1304/2013 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO: Fundo Social Europeu (dezembro, 2013).
- REGULAMENTO da UE N.º 1305/2013 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO: Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural – FEADER (dezembro, 2013).
- REGULAMENTO da UE N.º 1309/2013 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO: Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização 2014-2020 (dezembro, 2013).
- REGULAMENTO da UE N.º 1311/2013 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO: quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 (dezembro, 2013).
- Relatório de Execução 2012, PO Intervir+ (junho 2013).
- Relatório de Execução 2012, PO Rumos (junho 2013).
- Resolução do Conselho de Ministros de 20 de maio de 2013.
- The Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – Guidance document on ex-ante evaluation” (janeiro, 2013).
- V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género 2014-2017, Resolução do Conselho de Ministros 12.12.2013.