Estudo de "Avaliação da Operacionalização do PRO-EMPREGO 2007-2008"

Relatório Final

30 de Abril de 2010

Índice

I. Introdução 7
II. Objecto de avaliação: o PRO-EMPREGO 9
2.1. Apresentação geral do programa 9
2.2 Modelo de Governação do Programa 13
2.3 Teoria da programação 17
III. Objectivos e questões chave da avaliação 30
IV. Metodologia 37
4.1. Instrumentos metodológicos 37
4.2. Limitações da abordagem desenvolvida 44
V. Resultados 46
Q1: Os critérios de selecção aprovados, estão a ser os mais adequados face aos objectivos e metas definidos? 46
Q2: Que outros factores dependentes da Gestão condicionam o cumprimento dos objectivos e metas definidos? 66
Q3: As candidaturas apresentadas e aprovadas correspondem ao perfil esperado do PRO-EMPREGO? 115
Q4: Como se estão a operacionalizar os conceitos-chave (inovação, qualificação, empregabilidade, empreendedorismo e inclusão social)? 144
VI. Conclusões 153
VII. Recomendações 167
VIII. Anexos 172

Índice de Quadros

Quadro 1 – Grau de inovação das tipologias de projectos.....22
Quadro 2 – Síntese do roteiro metodológico 33
Quadro 3 – Universo de inquirição, amostras obtidas e taxas de resposta por tipologia de projecto 42
Quadro 4 – Critérios de selecção por sub-tipologia de projecto 52
Quadro 5 – Critérios de selecção: Fontes de informação e referenciais/indicadores utilizados para avaliar as candidaturas 57
Quadro 6 – Distribuição temporal da regulamentação do programa 69
Quadro 7 – Identificação da regulamentação específica de acesso do FSE e da regulamentação complementar da medida intervenção 73
Quadro 8 - Prazos previstos para apresentação de candidaturas ao PRO-EMPREGO .81
Quadro 9- Concursos abertos, candidaturas e tempos de decisão de aprovação 83
Quadro 10 - Fases do processo de candidatura desde a submissão à aprovação e respectivos prazos associados 84
Quadro 11 - Acções de comunicação por tipologia de público-alvo..... 110
Quadro 12 – Volume financeiro programado e aprovado e respectiva taxa de compromisso..... 119
Quadro 13 – Número de entidades beneficiárias segundo a sub-tipologia de projecto 121
Quadro 14 – Número de entidades beneficiárias segundo a actividade económica 122
Quadro 15 - Número de formandos participantes em acções de formação executadas até 30.06.2009, segundo a ilha por ano..... 123
Quadro 16 – N.º de formandos e n.º de acções de formação profissional aprovadas em projectos aprovados a 30.06.2009 – Total e média anual 125
Quadro 17 – Indicadores de realização física – 2007 e 2008 127
Quadro 18 - Número de participantes em acções executadas até 30.06.2009, segundo a situação perante o emprego por ano 128
Quadro 19 - Número de participantes em acções executadas até 30.06.2009, segundo o nível de habilitação à entrada por ano 129
Quadro 20 – Síntese dos pontos críticos na operacionalização das sub-tipologias referentes à formação de activos (*focus-group*) 131

Quadro 21 – N.º de concursos, n.º de candidaturas apresentadas, n.º de candidaturas com decisão, n.º de candidaturas aprovadas e taxa de aprovação por sub-tipologia de projecto a 30.06.2009 138

Quadro 22 – Pontuação média, máxima e mínima das candidaturas a 30.06.2009 . 140

Quadro 23 – Motivos de arquivamento das candidaturas por sub-tipologia de projecto 141

Quadro 24 – Motivos de indeferimento das candidaturas por sub-tipologia de projecto 143

Quadro 25 – Sub-tipologias de projecto abrangidas, total de projectos e montante total aprovado por conceitos-chave 146

Quadro 26 – Contributo dos critérios de selecção para a promoção dos conceitos-chave 148

Índice de Figuras

FIGURA 1 - ESTRUTURA GERAL E ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DO PO OPERACIONAL FSE DOS AÇORES 2007-2013 2

Figura 2 - Órgãos de Governação do Programa PRO-EMPREGO 16

Figura 3 – Teoria Geral da Programação do PRO-EMPREGO 29

Figura 4 - Concorda com os critérios de selecção de candidaturas definidos para esta tipologia de projecto? 55

Figura 5 – Quando preparou a(s) candidatura(s) a esta tipologia de projecto teve em consideração o contributo do(s) projecto(s) para os seguintes aspectos? - % resposta 151

Figura 6 – Qual o contributo esperado do(s) projecto(s) desenvolvidos no âmbito desta tipologia de projecto para os seguintes itens? - % respostas 152

Siglas e Acrónimos

AG – Autoridade de Gestão

CA – Comissão de Acompanhamento

CAE – Comissão de Aconselhamento Estratégico

CIAC – Comissão Intergovernamental para os Apoios Comunitários

CRVCC – Centro de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências

DRTQPDC – Direcção Regional do trabalho, Qualificação Profissional e Defesa do Consumidor

EAT – Estrutura de Apoio Técnico

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FSE – Fundo Social Europeu

I&D – Investigação e Desenvolvimento

IGF – Inspecção-Geral de Finanças

IGFSE – Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu

PME – Pequena e Média Empresa

PO – Programa Operacional

POPH – Programa Operacional do Potencial Humano

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

RAA – Região Autónoma dos Açores

SGC – Sistema de Gestão e Controlo

SIIFSE – Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu

SO – Sistema Operacional

SREC – Secretaria Regional da Educação e da Ciência

TIC – Tecnologias e Informação e Comunicação

TR – Termo de Responsabilidade

UG – Unidade de Gestão

I. INTRODUÇÃO

A prestação de serviços a realizar pela Quaternaire Portugal, Consultadoria para o Desenvolvimento S.A. à Direcção Regional do Trabalho, Qualificação Profissional e Defesa do Consumidor (DRTQPDC) da Região Autónoma dos Açores (RAA) tem por objectivo central avaliar o modo de operacionalização do PRO-EMPREGO no período 2007-2008 na prossecução das prioridades estratégicas estabelecidas.

O presente documento apresenta o Relatório Final do Estudo e resulta de um trabalho aturado de tratamento da informação recolhida junto da Autoridade de Gestão (AG), das entidades beneficiárias efectivas e potenciais e dos agentes de política. A aproximação ao terreno nesta fase de implementação do Programa revelou-se extremamente enriquecedora do ponto de vista da recolha de elementos capazes de registarem as evoluções e dar conta dos aspectos críticos e de sucesso da operacionalização do PO. Porém, convém referir que o período de referência temporal do Estudo (Janeiro de 2007 e Junho de 2009) é curto, uma vez que o início da operacionalização e implementação do Programa apenas se deu em Fevereiro de 2008, momento a partir do qual começaram a ser publicados os regulamentos específicos. Pode aliás verificar-se que as dinâmicas de execução e os contornos de implementação do PRO-EMPREGO mudaram substancialmente após o período de referência do Estudo. Esta referência é fundamental para contextualizar os resultados da presente avaliação

A discussão com a AG e estrutura técnica de um relatório preliminar de avaliação constituiu um momento particularmente importante do exercício de avaliação, na medida em que consolidou um importante valor acrescentado de um processo participativo de avaliação: contextualizar rigorosamente os resultados da avaliação e das condições concretas em que a teoria da programação foi aplicada.

O presente documento encontra-se estruturado nos seguintes capítulos:

- No capítulo II, desenvolve-se o objecto de avaliação;
- No capítulo III, explicitam-se as questões de avaliação;
- No capítulo IV, apresenta-se detalhadamente a metodologia utilizada;
- No capítulo V, explicitam-se os resultados do trabalho;
- No capítulo VI, sistematizam-se as conclusões;
- No capítulo VII, explanam-se as recomendações.

II. OBJECTO DE AVALIAÇÃO: O PRO-EMPREGO

2.1. APRESENTAÇÃO GERAL DO PROGRAMA

Está definido no Documento de Programação do PRO-EMPREGO que, no período de programação 2007-2013, face ao contexto de partida regional e às ameaças, oportunidades e pontos fracos e fortes da região deverão ser prosseguidos os seguintes objectivos estratégicos:

OG.1 Apoiar processos de modernização do tecido produtivo através do fomento do emprego qualificado, da aprendizagem ao longo da vida e do empreendedorismo

OE1. Reforçar a oferta de técnicos com qualificação adequada para intervir no tecido produtivo;

OE2. Apoiar a integração de jovens no mercado de emprego;

OE3. Reforçar as condições de base para a empregabilidade dos activos do sector privado;

OE4. Apoiar a (re) integração de mulheres no mercado de emprego;

OE5. Fomentar o espírito empresarial e a criação de novas iniciativas empresariais;

OE6. Apoiar a modernização das microempresas e Pequenas e Médias Empresas (PME) e a qualificação dos empresários e dirigentes.

OG.2 Apoiar a estruturação do sistema de ciência e tecnologia e criar condições para a sua crescente aproximação ao tecido empresarial

OE7. Fomento da participação das empresas em processos de Investigação e Desenvolvimento (I&D);

OE8. Apoiar a criação de novas empresas com base em I&D e em apropriação de conhecimento;

OE9. Aumentar o recurso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) como instrumento de modernização do sector privado;

OE10. Aumentar o recurso às TIC como instrumento de modernização na Administração Pública.

OG.3 Fomentar a empregabilidade de públicos vulneráveis a partir da promoção das suas condições de inclusão social

OE11. Incrementar as condições de empregabilidade de públicos vulneráveis;

OE12. Promover a (re) inserção profissional de públicos vulneráveis no mercado de emprego;

OE13. Apoiar a modernização do terceiro sector.

Estes objectivos estratégicos nascem da confluência de uma panóplia de desafios para a região. Não obstante todos os progressos concretizados na Região nos últimos anos, os novos desafios que se colocam à RAA solicitam um modelo de desenvolvimento enquadrado por elementos que a diferenciem de modo sustentado, tornando-se proeminente a aposta em domínios, tais como:

Excelência científica e tecnológica em domínios potencialmente competitivos como os da maritimidade, insularidade e sustentabilidade;

Níveis mais significativos de autonomia energética, valorizando potenciais regionais inequívocos;

Disseminação e valorização do papel das TIC como factor minimizador da ultra-periferia e da fragmentação territorial;

Generalização de uma cultura de empreendimento, orientada para objectivos de inovação-competitividade;

Criação de condições mínimas de geração de rendimento e fixação de emprego nas ilhas de menor dimensão e com maior fragilidade demográfica (coesão territorial).

Fonte: Avaliação ex-ante do PRO-EMPREGO

Para além da resposta a novos desafios, a consolidação de linhas de intervenção já iniciadas no passado e em parte amadurecidas nos últimos anos de que a região tem beneficiado de financiamento do Fundo Social Europeu (FSE), convocou a gestão do programa a apostar no aprofundamento das políticas de qualificação já iniciadas na sociedade açoriana, a desencadear o aumento das taxas de participação e de actividade femininas e a atrair do exterior população jovem qualificada para as áreas científicas e tecnológicas cujo contributo de excelência se pretende mobilizar como um instrumento decisivo de diversificação sustentada da economia açoriana.

Como tal, o programa operacionaliza-se a partir de um conjunto vasto e diversificado de domínios de intervenção que enquadram diferentes tipologias de projectos e que por sua vez se decompõem em sub-tipologias, a saber:

FIGURA 1 - ESTRUTURA GERAL E ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DO PO OPERACIONAL FSE DOS AÇORES 2007-2013

DESÍGNIO

COLOCAR A INTERVENÇÃO FSE AO SERVIÇO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA VALORIZAÇÃO DO EMPREENDEDORISMO COM VISTA AO DESENVOLVIMENTO E À COMPETITIVIDADE REGIONAL

EIXO

QUALIFICAÇÃO DO CAPITAL HUMANO, DO EMPREGO E DA INICIATIVA PARA A COMPETITIVIDADE REGIONAL

Apoiar processos de modernização do tecido produtivo através do fomento do emprego qualificado, da aprendizagem ao longo da vida e do empreendedorismo

Apoiar a estruturação do sistema de ciência e tecnologia e criar condições para a sua crescente aproximação ao tecido empresarial

Fomentar a empregabilidade de públicos vulneráveis a partir da promoção das suas condições da inclusão social

TIPOLOGIA DE PROJECTOS

T1.1 Formação profissional – qualificação inicial: ST111. Cursos Aprendizagem; ST112. Cursos do ensino profissional das escolas secundárias; ST113. CET; ST114. Cursos PROFIJ; ST115. Cursos de Qualificação

T1.2 Transição para a vida activa: ST121. Plano de Estágios; ST122. Cursos de reconversão profissional com estágios associados.

T2.1 Formação de activos: ST211. Cursos de educação-formação; ST212. Cursos de actualização para profissionais qualificados; ST213. Job-rotation para a realização de formação

T2.2 Apoio à inserção das mulheres em meio laboral: ST221. Acções de sensibilização / informação; ST222. Job-rotation para apoio à maternidade

T3.1 Fomento e disseminação do empreendedorismo: ST311. Acção de sensibilização / informação; ST312. Cursos de formação; ST313. Cursos de agentes de desenvolvimento

T3.2 Formação profissional inter-empresas: ST321. Formação e acreditação de consultores; ST322. Consultoria-formação a micro empresas e PME

T4.1 Investigação em contexto empresarial: ST411. Investigação em meio empresarial; ST412. Investigação em inter-faces orientados para a dinamização de uma nova capacidade empresarial

T4.2 Formação avançada: ST421. Estágios de bolseiros estrangeiros na Região e de bolseiros da Região no estrangeiro; ST422. Formação avançada de suporte a projectos de empreendedorismo de base tecnológica

T5.1 Apoio à formação generalizada e especializada em TIC: ST511. Cursos de literacia básica em TIC ou cursos de aprofundamento em TIC; ST512. Cursos de especialização em TIC; ST513. Cursos de formação avançada de apoio a processos de reorganização com conteúdos TIC

T5.2 Qualificação para a modernização e serviços da administração pública: ST521. Cursos de apoio à reengenharia de processos de governo electrónico na administração pública regional e local

T6.1 Melhoria dos níveis de literacia e de qualificação básica da população açoriana: ST611. Cursos de dupla certificação; ST612. Apoio aos CRVCC

T6.2 Projectos-piloto de formação-acção para a inclusão social: ST621. Projectos de formação para a aquisição de competências básicas de empregabilidade

T6.3 Apoio à reintegração de desfavorecidos em meio laboral: ST631. Apoio à inserção profissional de públicos desfavorecidos em regime experimental; ST632. Cursos de apoio técnico ao empreendedorismo para públicos fragilizados e vulneráveis

T6.4 Qualificação para a modernização das organizações do terceiro sector: ST641. Consultoria / formação para a criação e formação para o desenvolvimento de projectos de economia social

2.2 MODELO DE GOVERNAÇÃO DO PROGRAMA

O PRO-EMPREGO é o instrumento privilegiado de financiamento, através do FSE, do maior número de intervenções relevantes à prossecução da Política de Emprego da RAA. A concretização das prioridades e objectivos estratégicos definidos, em sede de programação, exigem o envolvimento do Governo Regional, dos Municípios e dos principais parceiros económicos, sociais e institucionais da região, nomeadamente ao nível da governação do Programa.

Atendendo às orientações nacionais e comunitárias, transversais e específicas do FSE e da sua governação e à articulação necessária com o PROConvergência, o modelo de governação do PRO-EMPREGO integra os seguintes órgãos:

- Comissão Intergovernamental para os Apoios Comunitários (CIAC) - órgão de orientação política das intervenções comunitárias na Região, criado no âmbito do Governo Regional dos Açores. Este órgão é composto pelos membros do Governo Regional com responsabilidades governativas mais relevantes nas áreas de intervenção dos Fundos Estruturais, pelos Gestores dos Programas Operacionais (PO) da RAA, e é coordenado pelo Vice-Presidente. Para além das funções de direcção política das intervenções, este órgão assegura a representação do Governo Regional dos Açores na Comissão Ministerial de Coordenação do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN);

- Comissão de Aconselhamento Estratégico (CAE) - órgão de aconselhamento estratégico, presidido pelo Vice-Presidente e composto pelo Secretário Regional Adjunto do Vice-Presidente, pelos Gestores dos PO com comparticipação comunitária e por representantes da Universidade dos Açores, das Associações Empresariais, das Confederações Sindicais e das Secretarias Regionais mais representativas na estrutura dos programas e demais intervenções comunitárias. Este órgão constitui um espaço específico para a análise e debate das propostas dos principais agentes e parceiros estratégicos regionais, na discussão e apreciação da orientação estratégica dos PO da RAA;

- Secretaria Regional da Educação e da Ciência (SREC) - responsável pela gestão do FSE na RAA e respectiva coordenação estratégica e operacional. A decisão de homologação de candidaturas aprovadas é da competência do Secretário Regional da Educação e da Ciência;

- Autoridade de Gestão, a DRTQPDC, que deve assegurar o exercício das competências definidas nos regulamentos comunitários, receber a orientação política do órgão de direcção política e prestar as informações relevantes e pertinentes sobre a execução do Programa, aos órgãos técnicos de coordenação e monitorização estratégica, operacional e financeira do QREN, bem como aos órgãos de auditoria e controlo e de certificação;

- Autoridade Nacional de Certificação do FSE, o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE) - responsável pela coordenação técnica da aplicação do Fundo, bem como pela sua monitorização operacional e financeira;

- Autoridade de Auditoria, a Inspecção Geral de Finanças (IGF) - responsável por assegurar que os SGC estão em conformidade com a regulamentação comunitária e funcionam eficazmente, bem como prevenir e detectar irregularidades;

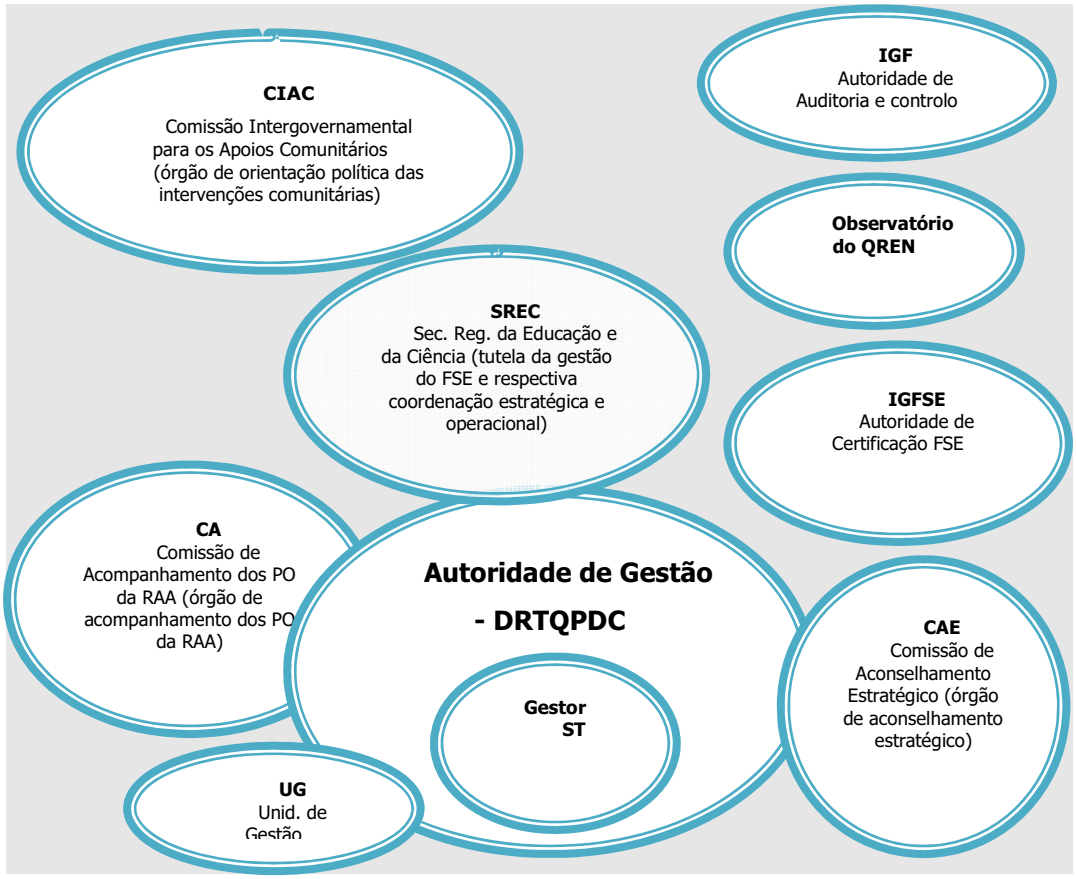
- Comissão de Acompanhamento (CA) - responsável pelo exercício de competências acompanhamento da implementação e execução do programa, assegurando a participação dos municípios, parceiros económicos, sociais e institucionais pertinentes. A CA é comum ao PRO-EMPREGO e ao PROConvergência, para reduzir/evitar o envolvimento dos principais parceiros sociais e económicos em inúmeras reuniões e para uma melhor articulação entre a aplicação do FSE e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) na Região. Para além da CA, o PRO-EMPREGO utiliza o plenário do Conselho Permanente de Concertação Social e a Comissão Regional do Mercado Social de Emprego como espaços de acompanhamento específico do Programa por parte dos parceiros sociais.

A AG recebe orientações da Autoridade de Certificação, exercida pelo IGFSE, bem como da Autoridade de Auditoria, exercida pela IGF, pelo Observatório do QREN e pela Comissão Intergovernamental para os Apoios Comunitários (CIAC).

O Governo Regional definiu a composição e as competências da AG (artigo 54º do DL nº 313/2007, de 17 de Setembro). Nesse sentido, definiu como AG do PRO-EMPREGO a DRTQPDC, tutelada pela SREC. A AG é representada pelo gestor do Programa, o director da DRTQPDC e compreende um Secretariado Técnico (Direcção de Serviços da Promoção da Formação Profissional), responsável sobretudo pela análise das candidaturas, emissão de parecer e posterior acompanhamento, administrativo, financeiro e físico das operações aprovadas até ao encerramento. A Directora de Serviços da Promoção da Formação Profissional coordena todo o processo de atribuição de apoios no âmbito do FSE e propõe ao Gestor a respectiva decisão. Junto do Gestor funciona ainda uma Unidade de Gestão (UG) que desempenha funções de natureza consultiva, emitindo parecer sobre as candidaturas previamente à decisão a tomar pelo Gestor. A composição da UG associa ao processo de decisão sobre as candidaturas os Directores Regionais de maior envolvimento na tipologia de acções e projectos a apoiar e o Gestor do PROConvergência, uma vez identificados vários domínios com necessidade de articulação entre os dois PO da RAA. A decisão final do Gestor, após consulta da UG, é colocada à homologação por parte do Secretario Regional de Educação e Ciência.

O esquema seguinte procura apresentar de forma sintética os órgãos de governação do PRO-EMPREGO.

Figura 2 - Órgãos de Governação do Programa PRO-EMPREGO



2.3 TEORIA DA PROGRAMAÇÃO

Cada programa assenta numa dada racionalidade, construída de modo a que as acções se encontrem enquadradas em medidas de programação e produzam por via de uma determinada cadeia de efeitos, um conjunto de resultados de modo a alterar a realidade em prol de um conjunto de objectivos previamente definidos.

O modo de funcionamento esperado de um programa (teoria da programação) constitui um referencial a ter em consideração num processo de avaliação, uma vez que permite comparar esse referencial teórico de funcionamento com o seu funcionamento em concreto.

O Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável da Região Autónoma dos Açores (PReDSA) faz das pessoas e do conhecimento duas das dez prioridades identificadas para a sustentabilidade da RAA: "o investimento prioritário é nas pessoas" e "o conhecimento e a inovação são instrumentos de valor". A prática regular de prospectiva estratégica que o Governo Regional tem desenvolvido, designadamente no âmbito da preparação dos diferentes períodos de programação tem também identificado a melhoria da qualificação dos recursos humanos como um factor fortemente gerador de impactos na sociedade açoriana, reflectindo um pensamento praticamente generalizado a todos os elementos participantes nesses exercícios de prospectiva estratégica. Para além disso, a política de formação conduzida a nível regional tem sido apontada em avaliações anteriores como um factor relevante de acompanhamento e indução dos desenvolvimentos observados na economia açoriana em termos de convergência com o produto per capita nacional. Os resultados obtidos no domínio da qualificação inicial de jovens têm sido apontados pela generalidade dos observadores como uma boa prática nacional.

É neste contexto evolutivo que o PRO-EMPREGO desempenha um papel fulcral, dado que reforçou o contributo estratégico das suas acções para a estratégia

global de desenvolvimento da RAA, estabelecendo as intervenções prioritárias em função de apostas claras em curso na Região, evidenciadas por diferentes políticas e instrumentos de programação regional validadas pelo Governo Regional.

Na verdade, à assunção do compromisso de incremento da qualidade das intervenções já cometidas em períodos de programação anteriores e que mantiveram a pertinência - em particular, no sentido de consolidar o esforço pioneiro que a RAA realizou em termos de qualificação inicial da população jovem - associou-se o necessário ajustamento da programação ao contexto de partida e às oportunidades identificadas para a Região, no que se refere à dinâmica do mercado de trabalho e ao quadro da economia açoriana em termos de competitividade e do desenvolvimento social. Deste modo foi atribuído um crescente protagonismo no que se refere a financiamento público, por um lado, às intervenções no âmbito da articulação do sistema científico com o tecido empresarial e, por outro lado, a intervenções que visam promover a inclusão social por via do incremento da empregabilidade das franjas mais frágeis perante o mercado de trabalho.

Assim, as novas ambições do PRO-EMPREGO ao nível dos resultados a produzir reflectiram-se na diversidade acrescida de objectivos e tipologias de projecto, que é fundamentada pela inclusão de dois novos objectivos gerais e por uma maior aposta na diversificação de tipologias de projecto orientadas para a melhoria das condições de empregabilidade, promovendo a componente educativa a todos os níveis académicos, incluindo o superior.

Esta aposta no domínio da empregabilidade configura uma preocupação louvável de introduzir na Região orientações de alinhamento com a mudança de paradigma que atravessa hoje as políticas activas de emprego, sendo nesta direcção que a melhoria da qualidade das intervenções públicas deve ser prosseguida.

Apesar da diversidade de domínios de intervenção e de objectivos contemplados no Programa, a análise da dotação financeira revela que as tipologias que concorrem directamente para a concretização do objectivo 1 "Apoiar processos de modernização do tecido produtivo através do fomento do emprego qualificado, da aprendizagem ao longo da vida e do empreendedorismo" correspondem a cerca de 70%, assumindo do ponto de vista do seu volume um forte protagonismo, elegendo a qualificação e inserção de jovens e adultos como o foco principal da intervenção.

Adicionalmente a esta focalização no objectivo 1, a Autoridade de Gestão, quando confrontada com a vaga de candidaturas no arranque do Programa, estabeleceu compreensivelmente prioridades, tendo em conta, em particular, o impacto público relevante dos projectos. Deste modo, foi dada prioridade, em primeiro lugar, à análise das candidaturas do ensino profissional por estes projectos não possuírem outra fonte de financiamento o que obrigaria a desacelerar a formação de um número significativo de jovens. Uma segunda prioridade concretizou-se em acções para desempregados dada a conjuntura regional de crescimento das situações de desfavorecimento perante o mercado de trabalho. A avaliação não pode deixar de sublinhar que esta opção correspondeu a uma orientação claramente compreendida na margem de autonomia que cabe à AG assumir, sobretudo tendo em conta a preocupação de assegurar a permanência de linhas de apoio a necessidades regionais inequívocas e a de responder às incidências de um contexto conjuntural mais desfavorável.

As tipologias de projecto criadas para responder ao objectivo geral 1 são as que apresentam uma maior linha de continuidade com o período de programação anterior (2000-2006), em particular no que se refere à formação inicial e de activos. A formação inicial tem dado mostras da maturidade do seu sistema, assegurando-o de vários pontos de vista, mas sobretudo pela dinâmica da procura de modalidades formativas com o perfil qualificante profissionalmente. Do ponto de vista da operacionalização do PRO-EMPREGO, analisaram-se mais à

frente no relatório, as dinâmicas registadas para este período de programação e as causas explicativas das mesmas. Tendo em conta que o abandono escolar representa uma das debilidades do sistema educativo regional e que, de acordo com o relatório final de avaliação ex-ante, o Programa não previu uma medida especialmente vocacionada para a sua resolução, será relevante monitorizar o impacto a este nível das medidas definidas para o ensino inicial. É também necessário analisar em que medida as recomendações enunciadas no âmbito da avaliação ex-ante no sentido de implementar medidas complementares às financiadas pelo FSE foram equacionadas. Referimo-nos às seguintes apostas:

- valorização das competências pedagógicas dos profissionais da formação (formadores, coordenadores, tutores, etc.), através da promoção e diversificação da sua formação contínua;

- maior ajustamento da oferta à procura, através da realização de diagnósticos de necessidades mais aprofundados e sistematizados;

- maior ajustamento da procura à oferta, através da generalização dos serviços de orientação vocacional e profissional e da diversificação das estratégias de aconselhamento (feiras de formação, ateliers de contacto com o conteúdo das profissões, etc.);

- maior aproximação ao tecido empresarial, nomeadamente ao nível da negociação e orientação pedagógica dos planos de formação em contexto real de trabalho.

Fonte: PRO-EMPREGO

Por sua vez, a formação de activos, sendo uma tipologia com um padrão de elevados níveis de procura mas que nos últimos anos de execução do PRODESA, não possuía verba disponível para co-financiamento de intervenções, seria expectável que, no início deste quadro, apresentasse desde logo uma procura acentuada. No entanto, a dinâmica e as características das candidaturas, no período em análise, não revelaram que assim fosse e mais adiante neste

Relatório exploraram-se as condicionantes que estiveram na origem deste facto, associadas à operacionalização do Programa.

No caso da RAA, a formação de activos não está orientada de modo a que o estipulado no Catálogo Nacional de Qualificações seja condição necessária de aprovação das candidaturas. Por esta razão os cursos pressupõem uma homologação prévia pelo órgão responsável.

O fomento e disseminação do empreendedorismo assumem no âmbito deste período de programação uma panóplia de inovações, em especial por se tratar de uma das intervenções pensadas a partir de um conjunto de medidas complementares, que vão desde a sensibilização para o empreendedorismo, à formação transversal nesta matéria dos potenciais interessados à formação dos técnicos que prestam apoio nos domínios de criação de empresas. As intervenções programadas não se encontram suportadas numa estratégia Regional de intervenção para a "educação para o empreendedorismo", o que poderá condicionar a adesão dos destinatários finais e os resultados. No entanto, é de valorizar o facto do Programa contemplar intervenções a diferentes níveis e que abrangem diferentes actores antecipando eventuais dificuldades de penetração da estratégia. A criação desse referencial poderia melhorar a resposta da procura a esta tipologia, evidenciando uma característica comum a várias tipologias inovadoras na programação: a experiência mostra que é, por vezes, necessário estimular a procura para uma boa adesão às novas perspectivas.

Quadro 1 – Grau de inovação das tipologias de projectos

Eixo	Objectivos gerais	Tipologia de projectos	Grau de inovação
1 - Qualificação do capital humano, do emprego e da iniciativa para a competitividade regional	OG.1 Apoiar processos de modernização do tecido produtivo através do fomento do emprego qualificado, da aprendizagem ao longo da vida e do empreendedorismo	T1.1 Formação Profissional – Qualificação Inicial	□
		T1.2 Transição para a vida activa	■
		T2.1 Formação de activos	□
		T2.2 Apoio à inserção das mulheres em meio laboral	■
		T3.1 Fomento e disseminação do empreendedorismo	■
		T3.2 Formação Profissional intra-empresas	■■
	OG.2 Apoiar a estruturação do sistema de ciência e tecnologia e criar condições para a sua crescente aproximação ao tecido empresarial	T4.1 Investigação em contexto empresarial	■■
		T4.2 Formação avançada	■■
		T5.1 Apoio à formação generalizada e especializada em TIC	■
		T5.2 Qualificação para a modernização e serviços da Administração Pública	■
	OG.3 Fomentar a empregabilidade de públicos vulneráveis a partir da promoção das suas condições de inclusão social	T6.1 Melhoria dos níveis de literacia e de qualificação básica da população açoriana	■■
		T6.2 Projectos-piloto de Formação – Acção para a Inclusão Social	■■
		T6.3 Apoio à (re)integração de desfavorecidos em meio laboral	■■
		T6.4 Qualificação para a modernização das organizações do terceiro	■■

A formação-consultoria, modalidade que tem dado provas de eficácia no Continente, em particular no que se refere ao potencial de mobilização do pequeno e médio empresário nos processos de formação profissional, é uma das tipologias inovadoras no PRO-EMPREGO. Ela consiste numa forma de intervenção directa nas empresas centrada na figura do empresário. Estes processos iniciam-se com um diagnóstico estrutural das necessidades da empresa e são, do ponto de vista dos recursos necessários ao seu desenvolvimento, bastante exigentes.

As condições de operacionalização desta tipologia de projecto na RAA revelam características diferentes das experiências já realizadas noutras regiões. Saliente-se o facto de no caso do PRO-EMPREGO as empresas (beneficiárias finais) poderem candidatar-se directamente bem como as empresas de consultoria (prestadoras do serviço de consultoria às beneficiárias finais) ao passo que no Continente existe normalmente uma entidade intermediária que gere o programa de formação-consultoria para um conjunto de empresas.

A não existência na Região de associações empresariais com o grau de organização e de apetrechamento técnico revelado pelas congéneres já instaladas no Continente explica em parte esta decisão.

Os principais resultados directos esperados a partir da execução das tipologias de projecto programadas associadas ao objectivo 1 situam-se no incremento das qualificações profissionais e dos níveis de escolaridade da população, muitas das vezes em simultâneo, pela primazia que assumem as acções de formação de dupla certificação. Paralelamente, é esperado um incremento da duração de experiência profissional, factor relevado pelas entidades empregadoras e que dita o combate à obsolescência de conhecimentos e práticas profissionais, por via dos estágios ou da substituição de trabalhadores que se ausentem do posto de trabalho a fim de realizar formação profissional ou em licença de maternidade. Como resultado esperado adicional deve indicar-se a maior intencionalidade da formação dos trabalhadores face ao contexto concreto e real das empresas, relacionando de forma mais intensa o reforço da qualificação dos activos com as estratégias empresariais.

As tipologias de projecto referentes quer ao objectivo 2 quer ao 3 consagram uma importante viragem na programação FSE na RAA. Por um lado, visa capitalizar a alteração observada em termos de enquadramento do sistema científico e tecnológico da Região, consagrando uma significativa contribuição da intervenção FSE para os objectivos de inovação e competitividade regional. Por outro, visa responder a desafios colocados pelo novo ciclo de desenvolvimento da sociedade açoriana, em particular no que se refere à sua exigência em termos de regulação e combate a dualidades emergentes.

Assim, no que se refere ao primeiro caso, de acordo com o documento do PRO-EMPREGO, a investigação em meio empresarial, tipologia totalmente inovadora, pretende "financiar acções de investigação de nível doutoramento e pós-doutoramento em meio empresarial. Com tutoria exercida pelo sistema universitário e acompanhamento por parte de responsáveis empresariais, tem em vista a explicitação de vantagens de aplicação de conhecimentos em meio empresarial", estimulando por esta via a modernização do tecido empresarial. É compreensível que a concretização desta medida enfrente dificuldades de gestação de procura consistente, dada a sua novidade no contexto da Região.

Analisaremos nos capítulos seguintes a prática desenvolvida em torno da selecção dos projectos de investigação e da averiguação da sua pertinência, tendo em conta essa dificuldade.

A formação avançada, também ela uma intervenção fortemente inovadora, visa a construção de redes de internacionalização e cooperação entre instituições de ensino superior regionais e outras de prestígio internacional por via da realização de estágios no estrangeiro da atribuição de estágios na região a estrangeiros. Paralelamente, procura ainda estimular a criação de empresas de base tecnológica de forma estruturada na região.

Os cursos em TIC assumem uma importância preponderante para a região dada a sua ultraperificidade. O quadro pelo qual se regem neste programa pretende promover o aprofundamento sequencial da aprendizagem nesta matéria por parte dos indivíduos, aspecto que é explorado mais adiante neste documento.

A criação de uma tipologia de projecto específica para a modernização da administração pública demonstra a preocupação da gestão do programa em criar mecanismos que garantam a articulação clara entre a modernização deste sector e a formação dos seus activos. Posteriormente neste documento são ponderados os parâmetros em que se tem desenrolado esta intervenção, de modo a estimar a conformidade entre os objectivos pretendidos e os efectivos.

Saliente-se que, para além dos contributos directos de cada tipologia para o cumprimento dos objectivos específicos de cada medida onde se enquadra, é esperado que algumas das tipologias de projecto contribuam para a prossecução dos objectivos de outras medidas por se tratar de intervenções complementares ou entre as quais se registam sinergias. A noção de que a execução de umas intervenções pode influenciar a qualidade de outras e, como tal, potenciar uma maior eficácia no cumprimento dos objectivos permitiu à gestão do programa delinear o mesmo, de modo a regular alguns elementos com vista precisamente ao incremento da qualidade global. Assim, decorre em paralelo a qualificação das instituições (do terceiro sector) e dos seus públicos, tal como a qualificação das

empresas, dos seus activos e a sua aproximação à ciência e investigação, ou ainda a qualificação dos formadores/consultores que intervêm no processo de formação profissional e consultoria. Ainda no domínio da qualidade e interacção de intervenções, foram também contempladas intervenções de cariz experimental (experiências piloto) bem como a sua disseminação junto de diferentes agentes da sociedade por via das medidas de sensibilização. Isto sucede nomeadamente nos domínios da igualdade do género e de estímulo ao empreendedorismo.

Os resultados esperados destas intervenções situam-se ao nível da crescente participação das empresas em processos de I&D a partir das intervenções programadas, a crescente qualificação dos recursos humanos em especial em áreas de base tecnológica, a maior capacitação dos activos para lidar com as novas TIC e o incremento de soluções informáticas através das novas TIC para modernizar o sector público.

As tipologias de projecto associadas ao terceiro objectivo são totalmente inovadoras no âmbito do financiamento comunitário na região, embora não o sejam totalmente no contexto dos programas do governo regional.

Os projectos-pilotos de acção para a inclusão visam numa pequena escala testar novas metodologias de abordagem do desenvolvimento de competências comportamentais e relacionais dos indivíduos articuladamente com a promoção de acções dirigidas às comunidades nas quais estes se inserem. Trabalha-se assim o indivíduo e o seu contexto social, com vista à prática de uma cidadania activa e esclarecida essencial à (re) entrada no mercado de emprego.

Paralelamente, a necessidade de criar condições para a emergência de um mercado social de emprego conduziu à criação de uma intervenção no sentido de promover a orientação dos desfavorecidos no mercado de trabalho em trabalhos por conta de outrem ou alternativamente por via do estímulo do empreendedorismo junto deste público.

À semelhança da formação-consultoria para as empresas, desenhou-se uma intervenção que procura modernizar as instituições do terceiro sector, por via da formação dos seus activos e dirigentes após a identificação clara das necessidades de melhoria e construção de uma estratégia de actuação.

Assim sendo, do cumprimento deste objectivo espera-se que resultem a sensibilização dos empregadores e a criação de alternativas que conduzam a menores índices de desigualdade entre géneros. Espera-se ainda a aquisição de competências básicas para a empregabilidade da população socialmente excluída e o incremento da apetência para criar o próprio emprego ou empresas, com claras sinergias com o incremento de agentes de apoio ao desenvolvimento qualificados para apoiar os novos empreendedores na concretização dos seus projectos.

De uma maneira geral, pode dizer-se que, por um lado, as intervenções programadas e o cumprimento das condições externas sinalizadas têm potencial para gerar dinâmicas capazes de produzir impacto na melhoria das condições de empregabilidade da população açoriana, numa maior igualdade de oportunidades e redução dos desequilíbrios existentes no mercado de trabalho. Por outro lado, pretende-se alcançar uma maior dinâmica do tecido empresarial, mais inovador, produtivo e competitivo, a que se deve associar a maior eficácia e eficiência das organizações do sector público e do terceiro sector.

De seguida procedeu-se à representação das tipologias de projecto definidas e da sua relação com os objectivos. Procurou-se representar do ponto de vista teórico a árvore de objectivos, especificando a relação entre tipologias de projecto → objectivos específicos → domínios de intervenção → objectivos gerais → finalidade do PRO-EMPREGO. Incluíram-se também as prioridades transversais que deverão estar presentes no programa, sendo contempladas desde o momento do seu desenho à sua operacionalização transversal a todas tipologias de projecto, independentemente de existirem intervenções específicas para salvaguardar a prossecução destas prioridades.

As orientações estratégicas constituem o principal referencial de actuação para onde deverão confluir as intervenções de modo a garantir que a Região em 2013 apresente evidências do cumprimento da finalidade do programa.

Adicionalmente, a figura procura ainda explanar a intensidade do investimento programado no cumprimento dos três objectivos globais. Assim, serão as tipologias de projecto associadas ao cumprimento do primeiro objectivo que terão disponível um maior volume de financiamento em oposição às demais tipologias. Em oposição, as tipologias associadas ao primeiro objectivo revelam um menor grau de inovação do ponto de vista do financiamento FSE, por se tratarem precisamente de intervenções a que o QREN veio dar continuidade. De facto, o PRO-EMPREGO mostrou preocupação em incorporar mais e novas respostas aos problemas regionais face ao que sucedia no período de financiamento anterior, reservando um menor volume de financiamento para este "período de experimentação". No entanto, note-se que algumas das tipologias embora sejam altamente inovadoras do ponto de vista do financiamento pelo FSE, em particular no que se refere às medidas destinadas a promover a inclusão social, não o são do ponto de vista dos programas regionais, pelo que se tratam de medidas com alguma experiência na sua execução e, como tal, passíveis de ser avaliadas ao nível da qualidade da intervenção e dos seus resultados. Nestes casos o "período de experimentação" da medida estará mais centrado na relação das entidades beneficiárias com a gestão do programa, do que na incerteza associada ao risco de obtenção dos resultados.

Em síntese, a teoria da programação do PRO-EMPREGO permite identificar uma estratégia de programação assente em dois pilares essenciais:

- por um lado, pretende-se consolidar e qualificar domínios de formação que correspondam a uma acumulação de experiência de períodos de programação anteriores; a qualificação dos processos e dos projectos é vista como uma via segura para, através do contributo do FSE, estimular uma intervenção mais activa das empresas da Região na consolidação do

seu processo de desenvolvimento, completando o esforço de investimento público regional;

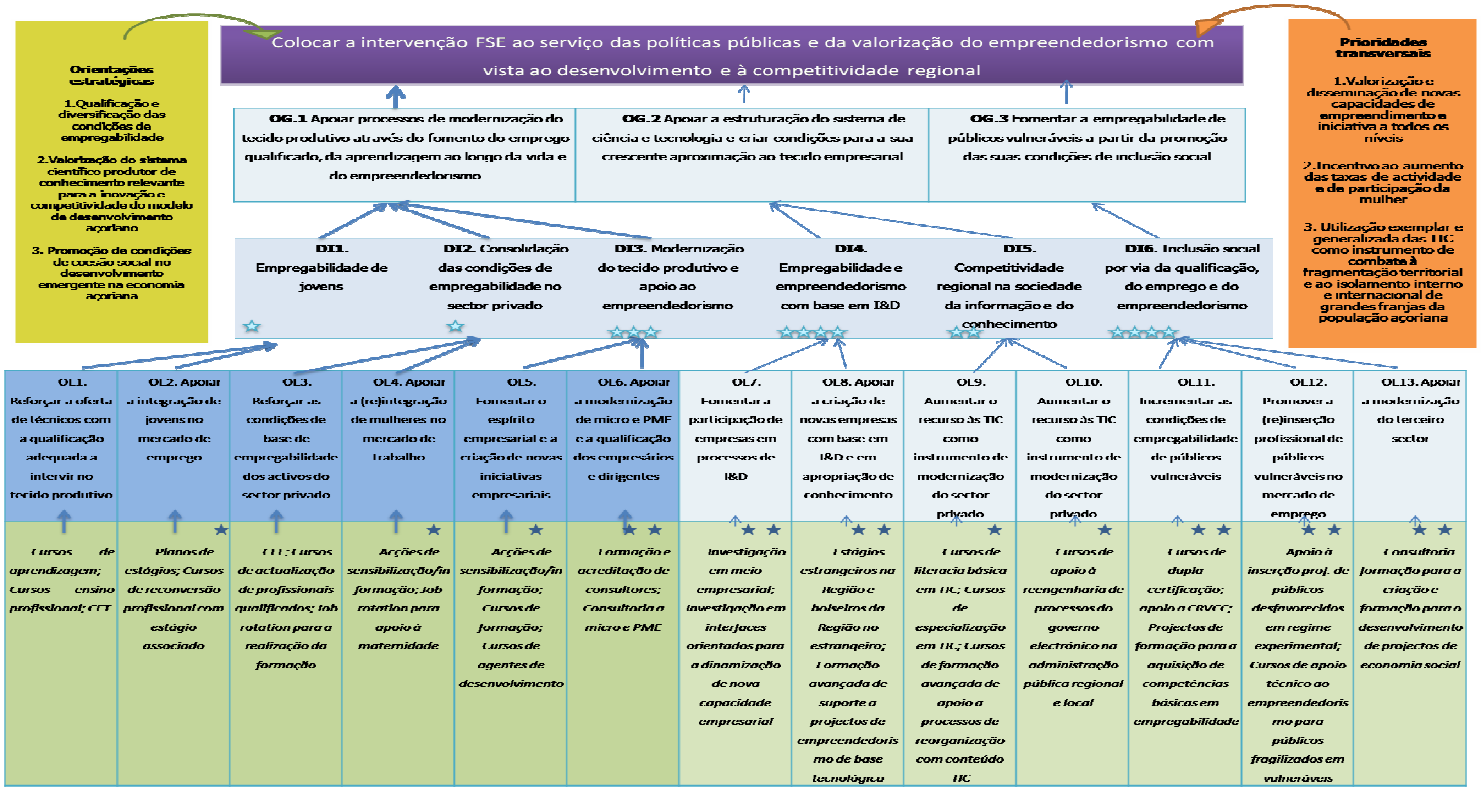
- por outro lado, pretende-se introduzir comportamentos de inovação nas estratégias de formação e de intervenção social, despertando a oferta para novos domínios compatíveis com os novos desafios de competitividade que se abrem à Região.

Estes domínios de programação configuram desafios críticos de diferentes naturezas para a AG:

- no primeiro caso, trata-se, sobretudo, de conseguir incrementos na qualidade da formação e das intervenções em geral;
- no segundo caso, está sobretudo em questão a formação pró-activa de novas procuras.

Ambos os desafios são exigentes em matéria de recursos de intervenção da AG e a sua resposta deve ser contextualizada face às condições de arranque da programação e à necessidade de dar resposta às incidências da crise económica e financeira. A resposta combinada a estes desafios produz-se pela primeira vez na Região em termos de programação da intervenção FSE. Daí que o actual período de programação apresente também uma componente de aprendizagem a aplicar em períodos futuros.

Figura 3 – Teoria Geral da Programação do PRO-EMPREGO



Legenda: as setas mostram a cadeia de efeitos; a espessura das setas está relacionada com o volume de investimento programado; o número de estrelas mostra o grau de inovação.

III. OBJECTIVOS E QUESTÕES CHAVE DA AVALIAÇÃO

Para além do seu contributo para a melhoria das condições de "accountability" das intervenções públicas, o estudo de avaliação constitui um instrumento e uma oportunidade de reflexão e de aprendizagem quer no momento da sua concepção, quer na fase de implementação e, sobretudo, no momento de demonstração dos seus resultados.

A concepção e programação do PRO-EMPREGO aplicaram virtuosamente este princípio, sobretudo do ponto de vista da aprendizagem em torno dos resultados da programação FSE no período 2000-2006.

Nos estados-membros da União Europeia e particularmente em Portugal, a aplicação dos Fundos Estruturais que suportam a acção estrutural comunitária desde 1989 tem sido determinante na promoção e emergência de uma cultura de avaliação das intervenções públicas ao nível dos vários agentes implicados no processo político (os decisores de política, os responsáveis pela sua implementação, os beneficiários dos programas e os cidadãos em geral).

A organização da avaliação dos Programas Operacionais do actual período de programação (2007-2013) está consagrada no Plano Global de Avaliação do QREN que inclui uma abordagem inovadora em matéria de concepção geral da avaliação, por se tratar de uma abordagem mais flexível quando comparada com o prosseguido no período de programação anterior, com o intuito de incrementar a eficiência deste processo. Assim existirão processos de avaliação de duas naturezas distintas: i) avaliação estratégica, focalizada na análise dos contributos das operações dos PO e do QREN para a prossecução dos respectivos objectivos e prioridades e na apresentação de recomendações para melhorar os respectivos desempenhos; ii) avaliação operacional, destina-se a analisar a implementação das intervenções do PO ou de conjuntos de PO e a apresentar recomendações para melhorar o seu desempenho.

Assim sendo, a Avaliação Operacional do PRO-EMPREGO no Contexto da Estratégia do QREN no período 2007-2008, da responsabilidade da AG, tem como objectivo prático assegurar uma adequada articulação entre uma vertente de operacionalização e uma vertente tendencialmente estratégica, ainda que centrada na perspectiva da introdução de ajustamentos considerados necessários no sistema de gestão/governação do Programa e na relação do perfil de candidaturas com as prioridades estratégicas reflectidas nos EP do Programa.

Os resultados da avaliação da operacionalização destinam-se a reforçar as condições de suporte à gestão e desenvolvimento do Programa, na dupla óptica da melhoria da eficácia e da eficiência das realizações e da pertinência das dinâmicas de resultados e efeitos face aos objectivos e metas definidas.

Assim, trata-se de centrar a análise na operacionalização do modelo de gestão e na relação entre a programação e a produção de resultados e impactes directos decorrentes da execução do Programa.

A construção de um referencial de objectivos de suporte à construção da nossa proposta metodológica integra, em primeiro lugar, os principais domínios de objectivos presentes na avaliação de uma política/intervenção:

- Avaliar a pertinência dos dispositivos de gestão e acompanhamento, nomeadamente face ao desenvolvimento das prioridades estratégicas do Programa, com especial relevo para as que decorrem do Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável da Região Autónoma dos Açores (PReDSA).

- Avaliar a adequação das modalidades de operacionalização adoptadas pelo Programa na óptica da prossecução das prioridades estratégicas do QREN reflectidas nos respectivos EP.

- Avaliar as dinâmicas de execução das tipologias de projecto dos EP do Programa, à luz da pertinência das candidaturas aprovadas, face às expectativas de concretização das prioridades estratégicas desses EP.

Este exercício de avaliação tem como âmbito temporal o período que decorreu entre Janeiro de 2007 e Junho de 2009. Tal como já foi oportunamente referido, esta última data condiciona fortemente a identificação das dinâmicas de concretização da programação, dadas as condições de arranque efectivo da programação. De acordo com o Plano de Avaliação do PRO-EMPREGO, as questões de avaliação centrais são as seguintes:

- Avaliar se as candidaturas apresentadas e aprovadas correspondem ao perfil esperado;
- Analisar o modo como se estão a operacionalizar os conceitos-chave (inovação, qualificação, empregabilidade, empreendedorismo e inclusão social);
- Avaliar se os critérios de selecção aprovados estão a ser os mais adequados face aos objectivos e metas definidos.

Com base nestas orientações a equipa técnica desenvolveu uma análise reflexiva que resultou no aprofundamento da orientação específica das questões que constam do Plano de Avaliação do PRO-EMPREGO e na proposta de um novo campo de questões de avaliação. O quadro de referência que se apresenta seguidamente explicita este exercício e integra uma panóplia de indicadores de apoio à resposta das questões referidas.

Quadro 2 – Síntese do roteiro metodológico

Questões de avaliação	Sub-questões	Indicadores
Q1. Os critérios de selecção aprovados, estão a ser os mais adequados face aos objectivos e metas definidos?	Q1.A. Como é que os critérios de selecção das Tipologias de projecto incorporam as orientações necessárias à prossecução dos objectivos estratégicos do PRO-EMPREGO? Q1.B. Qual a adequação dos mecanismos associados (instrumentos, escalas, …) à aplicação dos critérios de selecção?	Grau de incorporação nos critérios de selecção das orientações estratégicas Grau de adequação dos critérios de selecção aos objectivos (relevância dos critérios definidos, objectividade dos instrumentos usados para fundamentar a valorização do critério, pertinência da escala usada)

Questões de avaliação	Sub-questões	Indicadores
Q.2. Que outros factores dependentes da Gestão condicionam o cumprimento dos objectivos e metas definidos? (*)	Q2.A. Como é que os regulamentos incorporam as orientações necessárias à prossecução dos objectivos estratégicos do PRO-EMPREGO? Q2.B. Os prazos e a calendarização definidos favorecem a prossecução dos objectivos estratégicos do PRO-EMPREGO? Q2.C. Como é que outros procedimentos e instrumentos complementares do sistema de gestão estão a ser accionados no sentido da prossecução dos objectivos estratégicos do PRO-EMPREGO? (divulgação, "formação" de potenciais entidades beneficiárias, formulários, …) Q2.D. Em que medida é que as alterações de contexto estão a ser contempladas ou se prevê que venham a ser contempladas no modo de operacionalização do Programa?	Grau de clareza dos regulamentos específicos das Tipologias de projecto Grau de adequabilidade dos prazos de candidatura Grau de adequabilidade da calendarização associada às candidaturas N.º de acções de divulgação por tipologia N.º de acções de divulgação por destinatário N.º estimado de potenciais entidades beneficiárias abrangidos nas acções de divulgação por tipologia N.º de acções de formação/qualificação das entidades beneficiárias com vista à apresentação de candidaturas Peso das tipologias de dificuldades sentidas pelas entidades beneficiárias aquando da elaboração do projecto Peso das tipologias de dificuldades encontradas pelas entidades beneficiárias aquando do preenchimento dos formulários de candidatura Peso das tipologias de dificuldades encontradas pelas entidades beneficiárias aquando da submissão das

Questões de avaliação	Sub-questões	Indicadores
		candidaturas Tempo médio de aprovação das candidaturas
Q3. As candidaturas apresentadas e aprovadas correspondem ao perfil esperado do PRO-EMPREGO?	Q3.A. Em que medida é que as candidaturas aprovadas estão a contribuir para o cumprimento das metas médias anuais dos indicadores de realização física e das metas dos indicadores de resultado do PRO-EMPREGO para 2010? Q3.B. Em que medida é que as candidaturas apresentadas permitem aplicar os critérios de selecção? Respeitam os princípios definidos nos critérios de selecção? Que tipo de constrangimentos foram e/ou podem perspectivar-se como consequência da aplicação dos critérios de selecção?	Taxa de compromisso por objectivo estratégico (especifico e geral - homologado/programado Taxa de execução por objectivo estratégico Taxa de realização anual por tipologia de projecto face à meta 2010 Taxa de arquivamento anual Taxa de indeferimento anual Motivos de arquivamento e indeferimento por tipologia de projecto Motivos de adesão baixa ou nula a tipologias de projecto cuja procura é diminuta
Q4. Como se estão a operacionalizar os conceitos-chave (inovação, qualificação, empregabilidade, empreendedorismo e inclusão social)?	Q4.A. Como é que o Programa define a operacionalização destes conceitos-chave no quadro dos objectivos estratégicos e respectivas Tipologias de projecto? Q4.B. Como é que os diversos mecanismos de orientação e regulação das candidaturas, de execução dos projectos, de mobilização de parceiros institucionais (regulamentos, critérios de selecção, concursos, avisos específicos, protocolos, …) incorporam as orientações associadas à operacionalização destes conceitos-chave?	Peso no total, do número de projectos aprovados em tipologias de projecto dirigidos especificamente para cada um destes conceitos-chave Peso financeiro no total, dos projectos aprovados dirigidos especificamente para cada um destes conceitos no total de projectos Número de protocolos estabelecidos com os organismos regionais mais directamente responsáveis

Questões de avaliação	Sub-questões	Indicadores
	Q4.C. Em que medida é que os projectos aprovados incorporam efectivamente estes conceitos-chave?	pela operacionalização dos conceitos-chave Número de regulamentos e/ou directivas elaboradas de forma a estimular a integração dos conceitos-chave Peso das tipologias de projecto com critérios de selecção que valorizam os conceitos-chave Número de acções, dinamizadas pela Gestão com vista ao estímulo da integração dos conceitos-chave nos projectos Número de ferramentas úteis à integração dos conceitos-chave nos projectos, disponibilizadas pela Gestão

(*) Esta questão não se encontrava explicitada no caderno de encargos, mas através do Plano de Avaliação do PRO-EMPREGO depreendeu-se a sua importância, pelo que se resolveu introduzi-la.

IV. METODOLOGIA

4.1. INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS

Neste ponto apresentam-se os instrumentos metodológicos utilizados no estudo de avaliação, isto é, os instrumentos que permitiram não só a recolha de informação de carácter quantitativo e qualitativo, mas também, a análise dos dados e a formulação de juízos de valor sobre os domínios de avaliação.

A abordagem metodológica assentou numa perspectiva multi-método que contemplou a integração de diferentes métodos de recolha e análise de informação, complementares e coerentes entre si. Esta opção fundou-se no reconhecimento da crescente complexidade dos fenómenos socioeconómicos sobre os quais o PRO-EMPREGO incide, bem como da impossibilidade de produzir uma reflexão aprofundada e consistente sobre a realidade em estudo, tendo por base um único método de recolha e análise e não apenas a informação reunida no âmbito do sistema de monitorização permanente do QREN e do PRO-EMPREGO.

Por conseguinte, auscultaram-se diferentes perspectivas sobre o objecto de avaliação, contemplando as várias sensibilidades envolvidas e triangulando a informação recolhida. Esta exigência implicou um esforço complementar de exploração metodológica, de articulação entre as dimensões quantitativa e qualitativa da avaliação, mas também de selecção de fontes de informação diversificadas e fidedignas.

Informação Secundária

As fontes de informação secundária desempenharam um papel importante. Ao longo do estudo de avaliação foram utilizados essencialmente quatro tipos de fontes de informação secundária, a saber:

- Informação estatística do Sistema Estatístico Regional/Nacional: MTSS, Quadros de Pessoal; INE, Inquérito ao Emprego; Estatísticas da Agência de Emprego, Informação do Observatório Regional do Emprego e da Formação Profissional;

- Informação estatística física e financeira sobre a programação e execução do Programa PRO-EMPREGO – integrados no Sistema de informação do respectivo Fundo Estrutural – Sistema Integrado de Informação do FSE (SIIFSE);

- Informação produzida pela Gestão do Programa:

    - Documento de programação (PRO-EMPREGO),

    - Diplomas/regulamentação específica do programa, das suas medidas de intervenção e dos órgãos de gestão;

    - Manuais/referenciais de apoio à gestão: critérios de selecção; Pareceres de selecção dos projectos

    - Manuais/referenciais de apoio às entidades beneficiárias: guia de apoio às candidaturas ao SIIFSE; Comunicação de concursos.

    - Informação e publicidade: guia de informação e publicidade; Plano de comunicação do Programa.

    - Relatório anual de execução do PRO-EMPREGO (2007 e 2008);

    - Relatórios conjunturais do QREN, no âmbito do sistema de monitorização da responsabilidade da Comissão Técnica de Coordenação do QREN/ Observatório do QREN

- Outra informação documental: Avaliação ex-ante PRO-EMPREGO; Plano Regional de Emprego dos Açores; 4.º Relatório sobre coesão económica e social.

4.1.2 Entrevistas à Gestão, à Estrutura de Apoio Técnico (EAT) e às Direcções Regionais

As entrevistas constituíram um elemento fundamental de recolha de informação de carácter qualitativo. A Quaternaire Portugal realizou dois tipos de entrevistas:

à equipa de gestão/equipa técnica e a um conjunto de outros agentes (entidades beneficiárias e decisores políticos).

- *Entrevistas à equipa de gestão e à equipa técnica* – foram momentos de recolha de informação fundamentais para a compreensão do Programa, das dinâmicas de execução e, em geral, de todos os aspectos associados à sua operacionalização e desenvolvimento. Por se tratar de interlocutores-chave, esta foi uma actividade que decorreu ao longo do período de realização do estudo. Numa primeira fase realizaram-se entrevistas exploratórias que permitiram situar quais os principais domínios de problema, permitindo orientar o desenvolvimento do estudo e uma segunda fase de entrevistas aprofundadas.

Entidade	Interlocutor	Data
Observatório de Emprego e Formação Profissional / Entidade Adjudicante	Dr. Luís Rocha Dra. Catarina Vieira	15.10.2009
EAT do PRO-EMPREGO - Divisão de Acreditação e Certificação	Dra. Conceição Melo	15.10.2009
Gestor do Programa	Dr. Rui Bettencourt	15.10.2009

- *Entrevistas exploratórias a entidades beneficiárias e às direcções regionais* foram realizadas numa fase inicial dos trabalhos, com o objectivo de apoiar o aprofundamento do conhecimento sobre o objecto de avaliação e melhorar a assertividade dos instrumentos de recolha de informação subsequentes.

Entidades beneficiárias

Entidade	Interlocutor	Data
Santa Casa da Misericórdia de Ponta Delgada - Escola Profissional	Dra. Catarina Medeiros	16.10.2009
Câmara Comércio e Indústria de Ponta Delgada	Dr. Mário Custódio	16.10.2009
COMPETIR – Formação e Serviços Lda.;	Dr. Paulo Mendes	16.10.2009

ENTA – Escola de Novas Tecnologias dos Açores	Dr. João Lima	16.10.2009
Associação Açoriana de Formação Turística e Hoteleira	Dr. Filipe Rocha	16.10.2009
Pronicol	Dr. Mancebo Soares	15.12.2009
Escola Profissional da Praia da Vitória	Dr. Domingos Borges	15.12.2009

Direcções Regionais

Entidade	Interlocutor	Data
DRTQPDC	Dr. Rui Bettencourt	15.10.2009
Direcção Regional de Ciência Tecnologia e Comunicação (DRCTC)	Dra. Margarida Santana	16.10.2009

Estavam ainda programadas entrevistas à Direcção Regional da Educação e Formação, à Direcção Regional da Solidariedade e Segurança Social e à Direcção Regional da Organização e Administração Publica. Estas entrevistas não se realizaram por dificuldade de agenda ou pelo potencial entrevista não considerar relevante o seu contributo.

As entrevistas foram conduzidas em moldes semi-directivos, com o apoio de guiões ajustados aos interlocutores que se pronunciaram sobre os domínios de avaliação relevantes. A informação recolhida através deste instrumento foi submetida a uma grelha de leitura e interpretação comum a todas as entrevistas, tendo permitido, desta forma, sistematizar os vários pontos de vista dos diferentes entrevistados.

4.1.3 Inquéritos às entidades beneficiárias com projectos aprovados

A aplicação de um inquérito no âmbito do presente estudo de avaliação pretendeu obter informação alargada de carácter qualitativo e quantitativo que, por um lado, permitisse suprir as ausências de informação existentes e, por outro

lado, possibilitasse obter a visão dos beneficiários face aos aspectos relativos à operacionalização do Programa.

Para a realização do estudo considerou-se relevante a inquirição ao **universo** de 63 entidades beneficiárias com projectos aprovados no âmbito do PRO-EMPREGO até 30 de Junho de 2009, num total de 238 projectos. Cada promotor respondeu por tipologia de operação relativamente à qual possuía projectos aprovados, o que significa que o universo efectivo era composto por 143 questionários (entidades beneficiárias * tipologias de operação).

As perguntas de resposta fechada constantes no questionário foram codificadas à partida e a codificação das perguntas de resposta aberta foi feita *a posteriori*, através da proximidade semântica das respostas.

A QUATERNAIRE Portugal elaborou e submeteu o questionário à apreciação prévia da entidade adjudicante do estudo e pré-testou o mesmo junto das entidades beneficiárias presencialmente.

O procedimento de inquirição foi realizado numa plataforma de internet, tendo sido o mesmo aplicado on-line, no período que vigorou entre 30.11.2009 e 15.01.2010, com um reforço na solicitação das respostas, a meio deste período, no dia 05.01.2010.

Para além disto, no momento do arranque da inquirição a equipa contactou telefonicamente as entidades beneficiárias com projectos aprovados integrados num maior número de diferentes tipologias de projecto, no sentido de sensibilizar os mesmos para a importância da resposta ao questionário.

Foram recebidos 73 questionários devidamente preenchidos obtendo-se, deste modo, uma taxa de resposta de 51% o que permite ter um nível de significância da amostra correspondente a 8% num intervalo de confiança de 95,5%. Para algumas tipologias as taxas de resposta forma mais elevadas, embora nunca atinjam o erro desejável para inferir estatisticamente (5% de erro). Note-se que no caso das tipologias 1.1.5 – Cursos de qualificação, 1.2.1 – Planos de Estágio e 2.2.2 – *Job rotation* de apoio à maternidade, embora existissem projectos aprovados, não foram obtidas respostas ao inquérito.

Saliente-se que a taxa de resposta superou a taxa média de resposta em regra obtidas em estudos desta natureza (ronda os 30%) o que representa uma boa adesão pela parte das entidades beneficiárias com projectos FSE na RAA (60% das entidades responderam). Porem, é sabido desde o início o elevado risco de não conseguir uma amostra com significância pois para universos com uma dimensão reduzida uma amostra com significância é obtida com taxas de resposta anormalmente elevadas (neste caso seria 74%).

Quadro 3 – Universo de inquirição, amostras obtidas e taxas de resposta por tipologia de projecto

Tipologia	Universo (n.º projectos)	Amostra (n.º Projectos)	Taxa de resposta (%)
1.1.1 - Cursos Aprendizagem	2	1	50,0
1.1.2 - Cursos do Ensino profissional/ Escolas Secundárias e Escolas Profissionais	17	13	76,5
1.1.3 - CET	1	1	100,0
1.1.4 - Cursos PROFIJ	11	8	72,7
1.1.5 - Cursos de Qualificação	2	0	0,0
1.2.1 - Planos de estágios	1	0	0,0
2.1.1 - Cursos de Educação-formação	15	5	33,3
2.1.2 - Cursos de Actualização/ profissionais qualificados	34	17	50,0
2.2.2 - Job Rotation para apoio à maternidade	1	0	0,0
3.1.2 - Cursos formação (empreendedorismo)	8	5	62,5
5.1.1 - Cursos de literacia básica em TIC	25	12	48,0
5.1.2 - Cursos de especialização em TIC	14	6	42,9
5.1.3 - Cursos de formação avançada de apoio a processos de reorganização com conteúdo TIC	3	1	33,3
6.1.1 - Cursos de dupla certificação	8	4	50,0
6.3.1 - Apoio à inserção profissional de públicos desfavorecidos em regime experimental	1	0	0,0
Total	**143**	**73**	**51,0**

Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias com projectos aprovados / Tratamento QP

4.1.4 Focus-group com os potenciais entidades beneficiárias

O *focus-group* é um instrumento que integra a família das metodologias de discussão.

Foram realizados dois *focus-group* – um na Ilha do Pico (a 14.12.2009) e outro na Ilha de S. Miguel (a 06.01.2010) com potenciais entidades beneficiárias de financiamento em projectos relativos à formação de activos (do sector privado e publico), por se tratar de tipologias de projecto com níveis de procura consideravelmente baixos no período de referência do Estudo. Por se tratarem de potenciais beneficiários (alguns dos quais efectivos) registaram-se diferentes graus de proximidade ao Programa e aos mecanismos de operacionalização, tal como se pretendia, o que permitiu aprofundar aspectos diferenciados e gerar uma dinâmica efectiva.

Assim, o tema das sessões foi "A formação de activos nos Açores e o PRO-EMPREGO" e os objectivos das mesmas:

1. Distinguir os factores associados aos baixos níveis de procura da formação profissional de activos (empregados – sector privado e sector publico) no período de referência do Estudo: factores de contexto e de programação;
2. Identificar a adequação da resposta da programação ao perfil dos potenciais beneficiários;
3. Identificar as limitações dos mecanismos de operacionalização na dinamização da procura.

Estiveram presentes nas sessões os seguintes participantes:

Focus-group na Ilha do Pico

Tipo de entidade	Designação	Nome do interlocutor	Cargo
Entidade empregadora - Privada	**Turismar – Actividades marítimo-turisticas**	Mário Carlos	Dirigente
Entidade empregadora - Privada	**COFACO**	Nuno Cardoso	Director Fabril - Pico
Outro operador e formadora	**Câmara de Comércio e Industria da Horta**	Isabel Dutra	
Outro operador	**Associação comercial da ilha do PICO**	Fábio Matos	
Entidade formadora	**Escola Profissional da Ilha do Pico**	Catarina Cordeiro	
Entidade Formadora	**Escola Profissional da Horta**	Maria José Gonçalves Célia Pereira Alice Rosa	
Entidade formadora	**Escola Profissional da Ilha de S. Jorge**	Dinis Matos	
Outro operador	**Sindicato dos Trabalhadores da Função Publica e Açores**	Mário Serpa	
Outro operador	**União dos Sindicatos da Horta**	João Decqmota	

Focus-group na Ilha de S. Miguel

Tipo de entidade	Designação	Nome do interlocutor	Cargo
Entidade empregadora	**BENSITUR**	Jorge Aguiar	Director
Entidade empregadora	**Câmara Municipal da Lagoa**	Cristina Calisto Decq Mota	Chefe do Gabinete de Apoio Pessoal
Outro operador	**Associação de Imigrantes dos PALOP's**	Leoter Viegas	
Outro operador	**Câmara de Comércio e Industria de Ponta Delgada**		
Outro operador	**SINTAP**	Ana Paula Cecílio	
Outro operador	**Sindicato dos Profissionais de escritório**	José Gonçalves Dias Botelho	
Outro operador	**Associação Agrícola de S. Miguel**	Jorge Rita	Presidente
Entidade formadora	**Associação Hoteleira de Formação Turística**	Filipe Rocha	Director

4.2. LIMITAÇÕES DA ABORDAGEM DESENVOLVIDA

No quadro do Estudo de avaliação afigurava-se como um elemento significativo da abordagem a análise da qualidade dos projectos como forma privilegiada para compreender em que medida é que as orientações estratégicas do Programa estão a ser operacionalizadas. A aproximação à unidade "projecto" coloca questões específicas que é importante identificar de modo a antecipar as condicionantes que se colocam nesta vertente do Estudo, nomeadamente no que respeita ao sistema de informação do Programa.

Nos projectos imateriais, como é o caso das tipologias dominantes do Programa, é difícil integrar nos sistemas de informação indicadores que permitam apreender as dinâmicas da execução dos projectos e aspectos das suas condições de qualidade. Uma outra limitação da utilização do sistema de informação neste

âmbito reside na dificuldade de percepcionar por esta via a amplitude de eventuais alterações ao desenho dos projectos apresentados em sede de candidatura.

Este tipo de condicionantes implicou que, para além da exploração do sistema de informação, se procedesse a uma combinação e triangulação de outras fontes de informação. Assim, o processo de inquirição às entidades beneficiárias, a realização das entrevistas e a operacionalização dos *focus-group* constituíram na perspectiva da equipa de avaliação um eixo fundamental da estratégia metodológica adequada para contornar esta limitação do Estudo.

A estes elementos somou-se o potencial de informação relacionado com as funções de controlo e auditoria, que acrescentou informação importante ao nível dos ritmos da execução dos projectos.

Para além destes aspectos passamos a enunciar outros factores que podem limitar o exercício do Estudo de avaliação:

- a taxa de resposta do processo de inquirição não atingiu um nível de significância estatística que permita extrapolar com segurança as conclusões para o universo de inquirição;

- não foi possível entrevistar alguns representantes das entidades relevantes;

- os valores de execução associados aos indicadores e relativos ao ano 2009 constantes no SIIFSE, sendo parciais relativamente ao ano (até 30.06.2009) e, naturalmente, não estando concluídos todos os processos de apresentação e de validação dos pedidos de reembolso e de saldo final, por parte das entidades beneficiárias (possível até 15 de Fevereiro de 2010), determinam que o nível de quantificação possível não é representativo da execução física efectiva/real e portanto dos resultados reais a essa data do Programa.

V. RESULTADOS

Q1: Os critérios de selecção aprovados, estão a ser os mais adequados face aos objectivos e metas definidos?

Síntese conclusiva

Este é o primeiro período de programação do FSE na RAA em que a análise técnica das candidaturas é suportada numa matriz que consagra uma panóplia de critérios de selecção e uma escala de ponderação dos mesmos, pelo que esta experiência tem sido enriquecedora para a EAT do PRO-EMPREGO gerando reflexão no seio da mesma. Face a este experiência inicial, pode dizer-se que de, uma maneira geral, os diferentes domínios de análise da entidade e do projecto considerados pertinentes encontram-se cobertos (relevância do projecto face às necessidades, discriminação positiva de públicos-alvo, qualidade da intervenção – actores-chave, infra-estruturas e processo, acompanhamento e monitorização e estimativa de resultados). Existem, no entanto, algumas melhorias passíveis de introduzir ao nível dos critérios de selecção definidos, que no entender da equipa de avaliação deverão ser no sentido de promover a simplificação do sistema de critérios. O maior investimento na revisão dos critérios deverá situar-se nos critérios associados à estimativa dos resultados de modo a promover a legibilidade do contributo dos projectos para os objectivos e metas definidas. Um segundo domínio de melhoria consiste na necessidade de formalização dos procedimentos associada aos mecanismos associados à aplicação dos critérios, no que se refere quer às fontes de recolha de evidências, quer à produção de indicadores, quer, ainda, à estabilização dos referenciais e indicadores-padrão a utilizar. Estes domínios de melhoria procuram estimular a aproximação dos resultados obtidos com a aplicação dos critérios de selecção e a sua pontuação final daquilo que é o parecer técnico produzido pela EAT, dado que nem sempre

a pontuação final reflecte a qualidade efectiva do projecto percebida pela EAT e emanada em sede de parecer técnico.

Q1.A. Como é que os critérios de selecção das tipologias de projecto incorporam as orientações necessárias à prossecução dos objectivos estratégicos do PRO-EMPREGO?

Síntese conclusiva

De uma maneira geral, os demais critérios de selecção debruçam-se sobre dois aspectos essenciais: as características da entidade beneficiária e as características da candidatura apresentada, revelando uma boa cobertura dos domínios relevantes para aferir a qualidade das intervenções e um elevado grau de pertinência face ao contexto.

Os critérios de selecção procuram identificar o contributo específico do projecto para um conjunto de domínios de resultado. Este exercício é essencial para promover a concretização dos objectivos operacionais do programa e consequentemente os específicos e os estratégicos. Existe, no entanto, uma margem de melhoria dos mesmos, orientando-os para os objectivos operacionais e específicos de cada sub-tipologia, pois a grande maioria dos contributos analisados possuem um carácter transversal (p.e., desenvolvimento de competências em TIC ou HSST, contributo para a Igualdade de género, etc.) – e mesmo esses não são quantificáveis - ou não o tendo estão formulados de forma pouco clara (p.e. "(…) maior capacitação da qualidade de empresário").

De acordo com o inquérito, os beneficiários com projectos aprovados consideram, na sua maioria, que os critérios apresentam bons níveis de clareza e uma parte significativa concorda com os critérios definidos para a selecção das candidaturas definidos.

Desenvolvimento

O PRO-EMPREGO definiu uma estratégia de monitorização da **qualidade e da pertinência** das intervenções que implica uma actuação reguladora de todo o ciclo das intervenções.

Essa estratégia assenta essencialmente em três pilares: (i) na actuação a montante da aprovação dos projectos - a partir da aplicação de um referencial de critérios de selecção a todas as candidaturas; (ii) no decurso das intervenções a partir das acções de verificação no local definidas no inicio do ano e aplicadas de forma amostral; (iii) e a jusante, através da avaliação das intervenções bem como o impacto do PRO-EMPREGO.

No que se refere à primeira etapa, ou seja, aos critérios de selecção das candidaturas, estes estão definidos em documento autónomo intitulado "Critérios de Selecção" que deverá ser lido em conjunto com um outro documento produzido também pela AG intitulado "Factores de ponderação dos Critérios de Selecção".

O primeiro documento estabelece os critérios gerais de selecção das candidaturas e os critérios específicos de cada tipologia de operação.

A aplicação de uma grelha de análise a um conjunto de critérios serve para avaliar um conjunto de aspectos considerados essenciais para a garantia da qualidade e pertinência de cada intervenção a partir, por um lado, das características da entidade promotora em geral e, por outro lado, das características do projecto candidatado. Do ponto de vista da equipa de avaliação, a recolha de evidências e análise das mesmas sobre estes dois aspectos é essencial. Existe, no entanto, um número considerável de tipologias cuja selecção não tem em consideração as características da entidade promotora. Se em alguns casos este aspecto pode assumir menos relevância uma vez que a responsabilidade pela concretização da sub-tipologia é de um organismo do sector público institucional, como é o caso do Fundo Regional de Emprego ou a

Fundação Regional de Ciência, Tecnologia e Comunicações, em todos os demais casos a valorização destas componentes é fundamental.

No que se refere à análise das características da *entidade*, de um modo geral, os critérios de selecção promovem a avaliação da relação da entidade promotora com a envolvente institucional, da qualidade do seu desempenho no passado, eficiência pedagógica e gestão administrativo-financeira.

A incorporação deste tipo de critérios promove o incremento da selectividade das entidades apoiadas pelo FSE, mantendo no Sistema as que apresentam melhores resultados e recursos para desenvolver os projectos.

Relativamente aos critérios directamente associados ao *projecto*, estes poderão ser agrupados nos seguintes grupos temáticos:

- Relevância do projecto face às necessidades: com os critérios deste grupo a EAT avalia a pertinência do projecto face às necessidades empresariais/institucionais ou sectoriais, locais ou regionais. Deste modo é possível fundamentar a oferta candidatada e melhorar a resposta às necessidades e às estratégias de desenvolvimento regionais, pelo que nos parece de extrema importância a existência do mesmo. Os riscos/fragilidades na aplicação dos critérios neste grupo prendem-se com o facto de nem sempre as necessidades diagnosticadas pelos destinatários finais terem correspondência na procura social por essa intervenção. Nestes casos, a relação entre a resposta às necessidades e a procura efectiva pelos destinatários finais deverá ser mediada pelo promotor ou entidades parceiras do mesmo através de mecanismos, como por exemplo, a orientação vocacional, a construção de projectos pessoais de aprendizagem ao longo da vida. Em áreas inovadoras ou com um carácter muito específico a apreciação da relevância deverá ser baseada em pareceres de especialistas. Por fim, é de extrema importância cruzar as necessidades identificadas nos referenciais regionais com os diagnósticos de necessidades dos próprios beneficiários sempre que eles existam e sejam realizados por entidades certificadas para o efeito.

- Discriminação positiva de públicos-alvo / destinatários: este critério procura promover a coesão social e territorial e seleccionar projectos que promovam intervenções junto de destinatários considerados prioritários face à tipologia de projecto. Face às características deste território (nomeadamente insularidades e diferentes graus de coesão social inter e intra ilha), este grupo de critérios parece-nos de extrema relevância. Nesse sentido, este grupo valoriza projectos destinados a públicos desfavorecidos perante o mercado de trabalho e que promovam a igualdade de oportunidade no acesso ao mesmo. Adicionalmente através deste grupo de critérios são valorizados projectos cujos destinatários finais já estejam a ser acompanhados pelos Serviços Públicos de Emprego, promovendo a articulação entre serviços e instrumentos orientando no sentido de respostas integradas, capazes de promover uma maior eficácia.

- Qualidade da intervenção - actores-chave, infra-estruturas e processo: os recursos humanos são os veículos detentores da capacidade de dinamização e implementação das intervenções, pelo que nos parece pertinente estabelecer um padrão mínimo de referência relativamente às suas competências. Ponderar a exequibilidade das intervenções face à capacidade e qualidade das infra-estruturas é relevante em particular se for ponderada com as demais intervenções em curso. Em algumas tipologias de projecto seria igualmente relevante ponderar os equipamentos e software (por exemplo na tipologia 5.1). A qualidade técnica das intervenções apreciada do ponto de vista da coerência entre objectivos, recursos e plano/programa de intervenção é relevante. Refira-se que uma análise da qualidade técnica das metodologias de intervenção propostas bem como uma análise mais macro do modelo de gestão do projecto são do ponto de vista da equipa de avaliação elementos importantes para que a EAT possa avaliar a qualidade dos projectos.

- Acompanhamento e monitorização: os critérios de selecção apreciam o acompanhamento após a formação prestado pela entidade beneficiária no sentido de promover a inserção profissional dos destinatários por via de TCO ou de criação de empresas. Parece-nos pertinente e interessante que se promova condições para que se gere este efeito após a formação. Adicionalmente, os critérios promovem a aprovação de projectos que incluem a monitorização da

inserção. Valorizar a formalização do processo de monitorização na selecção dos projectos promove junto da entidade beneficiária a sua própria aprendizagem, gerando uma maior potencial de incremento da qualidade das intervenções.

- Estimativa dos resultados: existe um grupo de critérios que visa aferir o contributo do projecto para promover um conjunto de efeitos. Em alguns casos a análise destes efeitos situa-se ao nível do contributo esperado para o desenvolvimento de competências em áreas muito específicas, noutros caso com a estimativa do potencial de empregabilidade, mobilidade profissional, certificação escolar / profissional. De acordo com a equipa de avaliação, os projectos deverão de facto ser também valorizados pelo seu contributo para os objectivos operacionais e específicos de cada sub-tipologia de projecto. Por este mesmo motivo, a clarificação dos objectivos operacionais e específicos de cada sub-tipologia de projecto é um elemento relevante em matéria de gestão do Programa, sobretudo se estes estiverem referenciados a metas e a apreciação do projecto for feito com base neste referencial.

- Cumprimentos de requisitos: para algumas tipologias de projecto os critérios de selecção colocam um conjunto de requisitos, nomeadamente relacionados com a necessidade dos projectos se articularem com estratégias ou políticas sectoriais (por exemplo, Modernização da Administração Publica, Orientação de politica para a inclusão social e para a igualdade de género, etc.). Este aspecto promove a sinergia e a coerência externa do Programa.

Quadro 4 – Critérios de selecção por sub-tipologia de projecto

	Entidade promotora	ST 111	ST 112	ST 113	ST 114	ST 115	ST 121	ST 211	ST 212	ST 213	ST 221	ST 222	ST 311	ST 312	ST 313	*ST 321*	ST 322	ST 411	ST 421	ST 421	ST 422	ST 511	ST 512	ST 513	ST 521	ST 611	ST 612	ST 621	ST 631	ST 632	ST 641
1- Relação com a envolvente	Envolvimento institucional da entidade formadora no tecido social e económico dos Açores	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Articulação da entidade, quando aplicável, em função da sua natureza, com a rede de instituições de CRVCC da	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2 - Desempenho	Qualidade comprovada e grau de sucesso profissional das formações realizadas na entidade formadora [avaliadas, designadamente, através das taxas de conclusão escolar e da empregabilidade]	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
3 - Eficiencia e gestão	Grau de eficiência pedagógica e de gestão administrativo-financeira da entidade candidata	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Estrutura e capacidade efectiva instalada para assegurar com eficácia e qualidade as funções previstas para os CRVCC, nomeadamente nas dimensões pedagógica e de gestão administrativo-financeira	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Projecto																														
1- Relevância do projecto face às necessidades	Relevância da formação proposta face às necessidades empresarias locais e regionais [detectadas por análises de necessidades de carácter prospectivo, observação das tendências do mercado de emprego, em particular nas Agências para a Qualificação e Emprego, e análise prospectiva dos sectores de actividade onde se insere a acção de formação, através de um Sistema de Indicadores de Alerta]	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Relevância do projecto proposto face às necessidades regionais em matéria de qualificação de adultos	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Relevância estratégica das acções propostas em termos nacionais, regionais e sectoriais	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Relevância estratégica do curso para a Instituição ou para o terceiro sector	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Adequação das acções de formação profissional ao diagnóstico estratégico da empresa	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Adequação da formação a eventual diagnóstico estratégico estabelecido para a empresa onde o activo se encontre a trabalhar	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Relevância estratégica do sector de actividade onde a acção se insere	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Importância do projecto em termos de políticas públicas regionais	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Coerência das acções propostas com a fundamentação da sua necessidade e oportunidade em termos de empregabilidade ou de sustentabilidade do emprego dos destinatários	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Pertinência da acção face às necessidades sociais detectadas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2 - Discriminação positiva de públicos-alvo / destinatários	Projectos localizados nas Ilhas de Santa Maria, S. Jorge, Graciosa, Flores e Corvo	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Prioridade aos estágios a efectuar nas Ilhas de Coesão, sendo estes regulamentados por diploma próprio	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Equilíbrio territorial da oferta de serviços dos CRVCC, visando uma adequada resposta às necessidades de qualificação em toda a região	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Prioridade a público orientado pelas Agências para a Qualificação e Emprego	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Prioridade a público fragilizado e/ou com dificuldades de inserção no mercado de trabalho	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Garantia de instrumentos adequados a assegurar a igualdade de oportunidades de acesso, em particular de públicos mais desfavorecidos e/ou com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Acções que visem formar desempregados, cujos Planos Pessoais de Emprego estabelecidos por uma Agência para a Qualificação e Emprego as aconselhem	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Acções de formação de trabalhadores que tenham actividades de carácter sazonal e que, em momentos de baixa actividade pretendem melhorarem a qualidade do seu trabalho e aumentar a sua produtividade	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Mérito intrínseco do candidato	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
3 - Qualidade da intervenção: actores, infra-estruturas e processo	Qualidade dos Recursos Humanos que dirigem e ministram as acções de formação	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Qualidade dos Recursos humanos que dirigem e efectuam as acções de consultoria	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Acções de consultoria que visam o diagnóstico estratégico do tecido empresarial açoriano, efectuado por consultores certificados	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Envolvimento no processo de empresas de referência, em particular potenciais entidades empregadoras	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Condições oferecidas pela instituição de acolhimento/destinatária	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Capacidade, qualidade e adequação das infra-estruturas propostas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Qualidade técnica das acções propostas, nomeadamente, no que respeita à coerência entre o perfil dos destinatários, os conteúdos, a metodologia e a duração da intervenção, bem como no que se refere aos métodos de avaliação, da execução e dos resultados da intervenção	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Qualidade do programa de trabalhos a desenvolver	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Condições para assegurar a melhoria contínua da qualidade da respectiva intervenção	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4 - Acompanhamento e monitorização	Existência de mecanismos facilitadores da inserção profissional dos diplomados e/ou de acompanhamento do seu percurso no período pós – formação	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Mecanismos de acompanhamento (dos estagiários)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Monitorização da inserção profissional (dos estagiários)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Existência de mecanismos facilitadores da criação de empresas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
5 - Estimativa dos resultados	Relevância dos resultados, aferida em função das condições específicas do território de actuação onde a entidade se insere, designadamente o seu grau de desfavorecimento e as características da sua população, bem como das metas que se propõe atingir	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Contributo para o desenvolvimento de competências no domínio das Tecnologias de Informação	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Contributo para o desenvolvimento de competências profissionais nos domínios da inovação e da sociedade da informação	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Contributo para o desenvolvimento de comportamentos, hábitos e competências em Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Evidência de uma mais-valia trazida pela acção de formação no que respeita a Igualdade de oportunidades, e, em particular, à igualdade do género	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Explicitação objectiva do respectivo contributo para a promoção da igualdade de oportunidades, em função do género, da deficiência e de outras causas de discriminação	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Potencial de empregabilidade dos destinatários, mormente, no que respeita ao tipo de relacionamento da entidade com o meio socioeconómico, designadamente as empresas, bem como no que se refere aos mecanismos de inserção profissional que se propõe adoptar	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Acções que apresentam uma preparação pertinente na aquisição de competências para uma maior capacitação da qualidade de empresário	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Acções que evidenciem uma melhoria quer do nível de qualificação dos trabalhadores, quer dos níveis de	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Impacto expectável do projecto em termos de valor acrescentado	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Acções de formação que visem a promoção e mobilidade profissionais	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Acções de formação que visam a possibilidade de validação que leve a uma dupla certificação	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Acções de formação de reconversão profissional	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Acções de formação que visem a melhoria da empregabilidade ou das competências, em particular para activos de sectores em evolução rápida	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
6 - Cumprimentos de requisitos	Candidaturas no âmbito de Planos de Transição para a Vida Activa legalmente regulamentados	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Integração de programas de Berço de Emprego para substituição de trabalhadoras em licença de maternidade, desde que os mesmos tenham enquadramento legal, no âmbito das respectivas medidas de política pública	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Candidaturas no âmbito das medidas do Mercado Social de Emprego legalmente regulamentadas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Acções de formação em consonância com o exigido pelo Código do Trabalho	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Acções de formação decorrente de processos de modernização da Administração Pública	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Formação complementar de acções de formação inicial, de níveis III, IV, licenciatura ou Mestrado	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Acções de formação que decorram de processos de reengenharia, nomeadamente os induzidos pela utilização de TIC em novos processos de governo electrónico	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Explicitação de mecanismos que possibilitem a prossecução dos objectivos da política para a igualdade de oportunidades e igualdade de género	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Analisando o grupo de critérios de selecção definidos por tipologia de projecto, tecem-se as seguintes considerações:

- Existe um elevado número de critérios de selecção por tipologia (médio=10; máximo=16). Em alguns casos o número de critérios poderia ser diminuído se na redacção dos mesmos se integrassem critérios tais como:

  "contributo para o desenvolvimento de competências profissionais nos domínios das Tecnologias de Informação"

  "contributo para o desenvolvimento de comportamentos, hábitos e competências em Higiene, Saúde e Segurança no trabalho"

  "contributo …"

  Num único critério, como por exemplo: "contributo para o desenvolvimento de competências em pelo menos um dos seguintes domínios: tecnologias de informação, HSST, …". Através da escala de pontuação poderia diferenciar-se o contributo para um ou mais destes domínios.

  É aplicável uma reflexão idêntica aos critérios associados à análise dos públicos-alvo / destinatários finais.

- Nem todas as tipologias de projecto possuem pelo menos um critério de selecção nos grandes domínios identificados, sendo que para a grande maioria das tipologias eles são relevantes na apreciação do projecto e da entidade beneficiária.

- Existem critérios de selecção que deveriam ser classificados como condições de acesso / elegibilidade (por exemplo, ST3.2.2 e ST6.4.1:"os consultores deverão estar certificados").

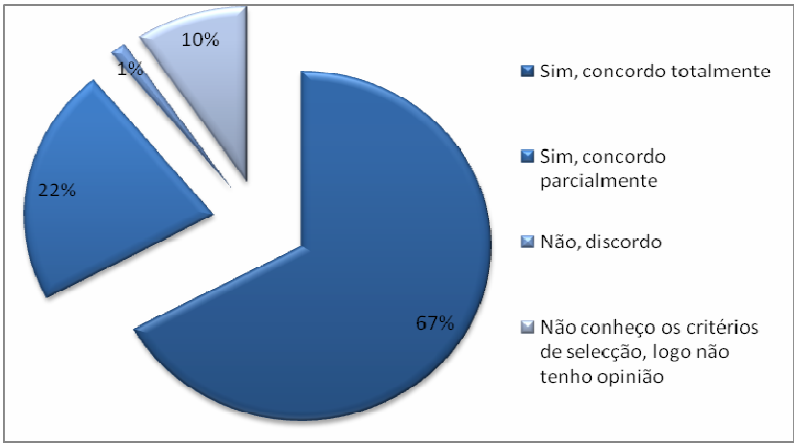
- Alguns critérios apresentam diferentes níveis de análise entre tipologias de projecto, sendo que deste modo algumas tipologias parecem ser avaliadas de acordo com critérios e outras de acordo com subcritérios (no que se refere aos critérios que avaliam o contributo para o desenvolvimento de competências, em algumas tipologias ele é descrito de forma genérica e abstracta "acções que

apresentem uma preparação pertinente na aquisição de competências para uma maior capacitação da qualidade de empresário" noutras encontra-se concretizado "Contributo para o desenvolvimento de competências profissionais nos domínios da inovação e da sociedade da informação").

Do ponto de vista da **clareza** dos critérios de selecção, os resultados do inquérito aos beneficiários com projectos aprovados revelam que a maioria das respostas (85%) aponta no sentido de serem "claros" ou "muito claros". Do ponto de vista da adequabilidade, os respondentes consideraram os regulamentos "adequados" ou "muito adequados" – 90% das respostas.

Refira-se que cerca de 10% das respostas denunciam um desconhecimento face aos critérios de selecção. A EAT neste momento aplica os critérios de selecção dos projectos, mas quando estes respeitam os critérios de elegibilidade e acesso têm vindo a ser aprovados na sua quase totalidade. Esta situação é compreensível face ao contexto de baixa procura mas um procedimento generalizado de aprovação sem atender ao crivo dos critérios de selecção não permite hierarquizar qualitativamente os projectos, pelo que valoriza de forma similar projectos qualitativamente diferenciados e poderá ter efeitos ao nível da percepção dos beneficiários quanto ao esforço de investimento na melhoria da qualidade das candidaturas e dos projectos, sobretudo porque até ao momento não está estabelecida uma pontuação mínima para aprovação. Paralelamente, este aspecto poderá estar na origem dos potenciais beneficiários não revelarem uma grande preocupação em ter conhecimento sobre os critérios de selecção. De acordo com as entrevistas e os focus-group, o principal critério que as entidades beneficiárias parecem ter em conta aquando da preparação das candidaturas é a relevância face às necessidades.

Figura 4 - Concorda com os critérios de selecção de candidaturas definidos para esta tipologia de projecto?



Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias com projectos aprovados / Tratamento QP

A grande maioria das respostas revela uma **concordância** por parte dos beneficiários com os critérios de selecção, embora cerca de ¼ apenas concorde apenas parcialmente. As razões apresentadas para esta ocorrência prendem-se com o facto das entidades beneficiárias considerarem: que os critérios são subjectivos e genéricos, a avaliação/pontuação atribuída a cada critério é pouco clara, a inexistência de referenciais que sirvam de orientação às entidades para preparar a candidatura, a não elegibilidade de alguns públicos (por exemplo, activos do sector publico).

Estas apreciações articulam-se com a resposta à próxima questão de avaliação.

Q1.B. Qual a adequação dos mecanismos associados (instrumentos, escalas, ...) à aplicação dos critérios de selecção?

Síntese conclusiva

Os mecanismos associados à aplicação dos critérios de selecção constituem um domínio de melhoria a introduzir na operacionalização do programa de modo a normalizar os procedimentos e a comunicação interna dos elementos da EAT. De facto, não tem sido fácil à EAT aceder a informação que permite produzir evidência relativamente ao grau de cumprimento de alguns critérios. Paralelamente a informação relativa ao histórico de cada entidade constante nos sistemas de informação dos fundos comunitários parece não estar igualmente a ser rentabilizada.

Adicionalmente os indicadores a calcular a partir desses elementos não estão claramente formalizados bem como os indicadores padrão / referenciais com os quais comparar. O referencial mais estruturado que a EAT possui relaciona-se com a identificação das necessidades de formação inicial. No início de cada ano lectivo, as instituições de ensino já possuem informação relativa aos cursos com autorização para serem abertos. Do ponto de vista da formação de activos, o Observatório de Emprego e Formação Profissional da RAA publica anualmente os resultados do inquérito ao tecido empresarial que sistematiza as principais necessidades de formação evidenciadas pelos empresários.

O incremento da eficiência da EAT no que se refere à análise técnica das candidaturas passa pelo aperfeiçoamento destes aspectos como forma de compensar as dificuldades de alargamento do número de elementos da equipa no activo.

Desenvolvimento

De seguida apresenta-se uma tabela que sistematiza a fonte de informação para a recolha de evidências relativas a cada critério de selecção bem como os indicadores ou referenciais utilizados para avaliar cada um dos critérios. Note-se que desta análise foram excluídos os critérios de selecção associados a tipologias de projecto sem candidaturas associadas e a tipologias cuja selecção é da responsabilidade do FRCT.

Quadro 5 – Critérios de selecção: Fontes de informação e referenciais/indicadores utilizados para avaliar as candidaturas

		Fonte de informação para recolha de evidências	Referenciais / indicadores utilizados para avaliar
	Entidade promotora		
1 - Relação com a envolvente	Envolvimento institucional da entidade formadora no tecido social e económico dos Açores	Planos de actividade da entidade Estatutos da entidade	Parcerias com entidades empregadoras e/ou acolhedoras de estágios Projectos formativos já desenvolvidos Outros projectos inseridos na missão da entidade.
2 - Desempenho	Qualidade comprovada e grau de sucesso profissional das formações realizadas na entidade formadora [avaliadas, designadamente, através das taxas de conclusão escolar e da empregabilidade]	No caso de entidades formadoras acreditadas por esta Direcção Regional: Processos de acreditação Relatório anual sobre a sinalização dos formandos após a conclusão do percurso formativo	Distribuição do número de conclusões Distribuição dos diplomados Percentagens da empregabilidade após a conclusão do percurso formativo por curso, área e modalidade de formação
3 - Eficiência e gestão	Grau de eficiência pedagógica e de gestão administrativo-financeira da entidade candidata	No caso de entidades formadoras acreditadas por esta Direcção Regional: Balanços de actividades Processos de acreditação Relatório anual sobre a sinalização dos formandos após a conclusão do percurso formativo Consulta do site da entidade	Grau de satisfação com a formação Grau de transferência das aprendizagens para o posto de trabalho Grau e tipo de impacto da formação Tipo de acções correctivas desenvolvidas Nível de informatização de dados Existência de serviços e consulta online

	Projecto	Fonte de informação para recolha de evidências	Referenciais / indicadores utilizados para avaliar
1 - Relevância do projecto face às necessidades	Relevância da formação proposta face às necessidades empresariais locais e regionais [detectadas por análises de necessidades de carácter prospectivo, observação das tendências do mercado de emprego, em particular nas Agências para a Qualificação e Emprego, e análise prospectiva dos sectores de actividade onde se insere a acção de formação, através de um Sistema de Indicadores de Alerta]	Planos de formação	No caso da formação inicial e dos cursos de dupla certificação: Integração na lista de prioridades de formação (de acordo com o Estudo anual às necessidades de formação das empresas da RAA, OEFP RAA)
	Adequação da formação a eventual diagnóstico estratégico estabelecido para a empresa onde o activo se encontre a trabalhar	Diagnóstico de necessidades de formação Planos de formação	Indicadores de carácter qualitativo e quantitativo (resultados de entrevistas, inquéritos e relatórios do levantamento de necessidades de formação).
	Relevância estratégica do sector de actividade onde a acção se insere	Diagnóstico de necessidades de formação Planos de formação	Indicadores de carácter qualitativo e quantitativo (resultados de entrevistas, inquéritos e relatórios do levantamento de necessidades de formação); lista de prioridades de formação (de acordo com o Estudo anual às necessidades de formação das empresas da RAA, OEFP RAA)
	Coerência das acções propostas com a fundamentação da sua necessidade e oportunidade em termos de empregabilidade ou de sustentabilidade do emprego dos destinatários	Planos de formação	No caso da formação inicial: Integração na lista de prioridades de formação (de acordo com o Estudo anual às necessidades de formação das empresas da RAA, OEFP RAA)
	Pertinência da acção face às necessidades sociais detectadas	Nota: Não há recolha de informação sobre as características sociais dos candidatos que vêm reencaminhados pelas Agências para a Qualificação e Emprego da RAA; apenas se podem comparar com as prioridades de formação, mas não com as prioridades para grupos sociais	Integração na lista de prioridades de formação (de acordo com o Estudo anual às necessidades de formação das empresas da RAA, OEFP RAA)

Projecto		Fonte de informação para recolha de evidências	Referenciais / indicadores utilizados para avaliar
2 - Discriminação positiva de públicos-alvo / destinatários	Projectos localizados nas Ilhas de Santa Maria, S. Jorge, Graciosa, Flores e Corvo	Consulta directa da candidatura permite verificar a localização do projecto	Intervenção dos projectos em pelo menos uma das ilhas (Santa Maria, São Jorge, Graciosa, Flores e Corvo)
	Prioridade aos estágios a efectuar nas Ilhas de Coesão, sendo estes regulamentados por diploma próprio	Consulta directa da candidatura permite verificar a localização do projecto	Integração do estagiário numa das ilhas (Santa Maria, São Jorge, Graciosa, Flores e Corvo)
	Prioridade a público orientado pelas Agências para a Qualificação e Emprego	Fichas de inscrição na AQE Metodologia de selecção dos candidatos da AQE Planos pessoais de emprego estabelecidos pelas AQE	Integração de públicos orientados pelas AQE
	Prioridade a público fragilizado e/ou com dificuldades de inserção no mercado de trabalho	Planos de formação: descrição dos destinatários dos cursos presente nos planos de formação	Integração de públicos fragilizados e/ou com dificuldade de inserção no mercado de trabalho
	Acções que visem formarem desempregados, cujos Planos Pessoais de Emprego estabelecidos por uma Agência para a Qualificação e Emprego as aconselhem	Fichas de inscrição na AQE Metodologia de selecção dos candidatos da AQE Planos pessoais de emprego estabelecidos pelas AQE	Integração de desempregados nas acções de acordo com recomendação da AQE
	Acções de formação de trabalhadores que tenham actividades de carácter sazonal e que, em momentos de baixa actividade pretendem melhorarem a qualidade do seu trabalho e aumentar a sua produtividade	Plano de formação homologado: descrição pormenorizada dos seus destinatários.	Integração de públicos com actividades de carácter sazonal, nomeadamente destinados ao sector da hotelaria e restauração; profissionais ao abrigo do Programa de Valorização Profissional (criado pelo Governo Regional dos Açores para qualificação de trabalhadores em períodos de baixa actividade económica de carácter sazonal).
3 - Qualidade da intervenção: actores, infra-estruturas e processo	Qualidade dos Recursos Humanos que dirigem e ministram as acções de formação	Curriculum Vitae dos formadores	Experiência profissional do formador na área do curso ou módulo a ministrar Posse da certificação de aptidão de formador Frequência de acções de formação relevantes para a área em causa
	Qualidade dos Recursos humanos que dirigem e efectuam as acções de consultoria	Consulta directa da candidatura permite verificar os dados do consultor	Integrar a Bolsa Regional de Consultores.
	Acções de consultoria que visam o diagnóstico estratégico do tecido empresarial açoriano, efectuado por consultores certificados	Consulta directa da candidatura permite verificar os dados do consultor	Integrar a Bolsa Regional de Consultores.

Projecto		Fonte de informação para recolha de evidências	Referenciais / indicadores utilizados para avaliar
	Envolvimento no processo de empresas de referência, em particular potenciais entidades empregadoras	Planos de intervenção Diagnóstico de necessidades formativas Identificação de empresas receptoras de estagiários	Entidades com contratos de estágios Selecção das entidades com experiência na recepção de estagiários Identificação das empresas que se envolvam no processo de formação.
	Capacidade, qualidade e adequação das infra-estruturas propostas	Para entidades acreditadas pela DRTQPDC: Fotografias presentes nos processos de acreditação Observação in loco dos espaços de formação através das visitas de acompanhamento da acreditação Para as outras entidades, a equipa técnica não dispõe de elementos que permitam fazer considerações sobre o critério em causa.	
	Qualidade técnica das acções propostas, nomeadamente, no que respeita à coerência entre o perfil dos destinatários, os conteúdos, a metodologia e a duração da intervenção, bem como no que se refere aos métodos de avaliação, da execução e dos resultados da intervenção	Planos de formação Processos de homologação Processos de acreditação da entidade formadora (quando se trata de uma entidade acreditada pela DRTQPDC)	Estar de acordo com a legislação que regulamenta os cursos (1.1)
4 - Acompanhamento e monitorização	Existência de mecanismos facilitadores da inserção profissional dos diplomados e/ou de acompanhamento do seu percurso no período pós – formação	Consulta directa da candidatura permite identificar os mecanismos de acompanhamento programados	Realização de estudos/relatórios de acompanhamento da empregabilidade
	Mecanismos de acompanhamento (dos estagiários)	Consulta directa da candidatura permite identificar os mecanismos de acompanhamento programados	Aplicação de questionários pela entidade aos estagiários Relatório de estágio a apresentar pelo formando Relatório de estágio apresentado pela entidade receptora Visitas presencias (6.3.1)
	Monitorização da inserção profissional (dos estagiários)	Consulta directa da candidatura permite identificar os mecanismos de monitorização programados	Aplicação de questionários pela entidade aos estagiários Relatório de estágio a apresentar pelo formando Relatório de estágio apresentado pela entidade receptora Visitas presencias (6.3.1)

Projecto		Fonte de informação para recolha de evidências	Referenciais / indicadores utilizados para avaliar
	Existência de mecanismos facilitadores da criação de empresas	Consulta directa da candidatura permite identificar os mecanismos de criação de empresas programados	
5 - Estimativa dos resultados	Contributo para o desenvolvimento de competências no domínio das Tecnologias de Informação	Planos de formação	Existência nos planos de formação de conteúdos curriculares relacionados com as TIC.
	Contributo para o desenvolvimento de competências profissionais nos domínios da inovação e da sociedade da informação	Diagnóstico de necessidades de formação Objectivos das acções de formação Planos de intervenção Programas de formação	Indicadores de carácter qualitativo e quantitativo (resultados de entrevistas, inquéritos e relatórios do levantamento de necessidades de formação).
	Contributo para o desenvolvimento de comportamentos, hábitos e competências em Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho	Planos de formação	Presença nos planos de formação de conteúdos curriculares relacionados com a HSST.
	Evidência de uma mais-valia trazida pela acção de formação no que respeita a Igualdade de oportunidades, e, em particular, à igualdade do género	Planos de formação	Presença nos planos de formação de conteúdos curriculares relacionados com a igualdade/paridade de género. Projectos cujos destinatários encontram-se em situação de desfavorecimento social com base no sexo.
	Explicitação objectiva do respectivo contributo para a promoção da igualdade de oportunidades, em função do género, da deficiência e de outras causas de discriminação	Planos de formação	Até ao momento apenas existem candidaturas para a acção-tipo 2.2.2 - Berço de Emprego -> Destinatários: mulheres em situação de gravidez e que venham a beneficiar da licença de maternidade (requisito obrigatório e de elegibilidade)
	Acções que apresentam uma preparação pertinente na aquisição de competências para uma maior capacitação da qualidade de empresário	Diagnóstico de necessidades de formação Objectivos das acções de formação Planos de intervenção Programas de formação	Indicadores de carácter qualitativo e quantitativo (resultados de entrevistas, inquéritos e relatórios do levantamento de necessidades de formação) Homologação (requisito obrigatório)
	Acções que evidenciem uma melhoria quer do nível de qualificação dos trabalhadores, quer dos níveis de produtividade	Diagnóstico de necessidades de formação	Indicadores de carácter qualitativo e quantitativo (resultados de entrevistas, inquéritos e relatórios do levantamento de necessidades de formação).
	Acções de formação que visem a promoção e mobilidade profissionais	Diagnóstico de necessidades de formação Objectivos das acções de formação Planos de intervenção	Indicadores de carácter qualitativo e quantitativo (resultados de entrevistas, inquéritos e relatórios do levantamento de necessidades de formação).

Projecto		Fonte de informação para recolha de evidências	Referenciais / indicadores utilizados para avaliar
	Acções de formação que visam a possibilidade de validação que leve a uma dupla certificação	Plano de formação	
	Acções de formação de reconversão profissional	Diagnóstico de necessidades de formação Objectivos das acções de formação Planos de intervenção	Indicadores de carácter qualitativo e quantitativo (resultados de entrevistas, inquéritos e relatórios do levantamento de necessidades de formação).
	Acções de formação que visem a melhoria da empregabilidade ou das competências, em particular para activos de sectores em evolução rápida	Diagnóstico de necessidades de formação	Indicadores de carácter qualitativo e quantitativo (resultados de entrevistas, inquéritos e relatórios do levantamento de necessidades de formação).
6 - Cumprimento de requisitos	Candidaturas no âmbito das medidas do Mercado Social de Emprego legalmente regulamentadas	Elementos da candidatura	Check-list entre a candidatura e o regulamento
	Acções de formação em consonância com o exigido pelo Código do Trabalho	Planos de formação	Carga horária das acções Perfil da entidade beneficiária Perfil dos destinatários
	Acções de formação decorrente de processos de modernização da Administração Pública	Diagnóstico de necessidades de formação Objectivos das acções de formação Planos de intervenção Parecer da Direcção Regional de Organização da Administração Pública - pertinência da formação face aos objectivos e directivas de modernização da administração pública, adequabilidade da equipa formativa e interesse dos conteúdos.	Indicadores de carácter qualitativo e quantitativo (resultados de entrevistas, inquéritos e relatórios do levantamento de necessidades de formação, pareceres)
	Formação complementar de acções de formação inicial, de níveis III, IV, licenciatura ou Mestrado	Planos de formação	Níveis de habilitação do público-alvo
	Acções de formação que decorram de processos de reengenharia, nomeadamente os induzidos pela utilização de TIC em novos processos de governo electrónico	Planos de formação - Conteúdos programáticos Parecer da Direcção Regional de Organização da Administração Pública - pertinência da formação face aos objectivos e directivas de modernização da administração pública, adequabilidade da equipa formativa e interesse dos conteúdos.	Grau de coerência com os processos de reengenharia

Fonte: Informação disponibilizada pela EAT do PRO-EMPREGO / Tratamento QP.

No que se refere à aplicação dos critérios de selecção directamente relacionados com a entidade promotora, as principais fontes de informação utilizadas para recolha das evidências são os planos de actividades da entidade, os seus estatutos, os processos de acreditação, os balanços de actividades, o relatório anual sobre a sinalização dos formandos após a conclusão do percurso formativo

e o site da entidade. Não está claro até que ponto é rentabilizado o potencial de informação relativo ao histórico da entidade constante nos sistemas de informação dos fundos comunitários, sendo que a partir desses sistemas se pode extrair alguns indicadores interessantes, como por exemplo: tipologia de projectos financiados e sua relação com a candidatura (continuidade, complementaridade, …); avaliar a capacidade de execução financeira; etc.

A análise das candidaturas à luz dos critérios de selecção directamente associados ao projecto é suportada por um manancial de elementos constantes sobretudo na própria candidatura, ou em elementos de fundamentação da mesma (como é o caso dos diagnósticos de necessidades de formação). Esta focalização é desejável. Porém, implica que o promotor no momento da candidatura apresente todos os elementos úteis à análise da candidatura de modo a tornar o processo mais ágil, o que nem sempre é compreendido e praticado pelas entidades.

Todavia, no que se refere ao processo de recolha de evidências, de acordo com a EAT de uma maneira geral, são entregues pela entidade beneficiária e/ou formadora, na altura da candidatura, poucos elementos que possam fundamentar a análise técnica. Objectivamente, acontece que, frequentemente, para grande parte dos critérios de selecção não existem evidências, factor que explica a frequência de uma pontuação final inferior a 50 valores (numa escala de 0 a 100). Para entidades beneficiárias que já se encontram no Sistema, e como tal, recorrem ao sistema de acreditação, ensino profissional e certificação, existem muitas informações sobre a mesma, que facilitam a recolha de evidências. A resposta aos critérios de selecção torna-se mais crítica quando se tratam de entidades com as quais a DRTQPDC não estabeleceu contactos anteriores ou os estabelecidos são ténues e pouco frequentes.

Daqui resulta que, futuramente, a EAT realize um investimento no sentido de orientar as entidades beneficiárias para a apresentação de candidaturas cuja fundamentação presta evidências nesse sentido para que todas as entidades

beneficiárias possam apresentar nas suas candidaturas os mesmos elementos e assim estar em igualdade de circunstâncias quando se realizar a análise técnica pela EAT.

No que respeita aos indicadores associados aos critérios de selecção que estão na base da apreciação das candidaturas, existe margem de progresso no sentido de reduzir progressivamente a subjectividade ainda existente entre técnicos, traduzida na ausência de consenso relativamente à pontuação a atribuir para critérios iguais perante evidências e indicadores semelhantes.

Neste contexto, torna-se determinante para o sucesso da operacionalização da análise técnica que para cada critério de selecção seja clarificado:

- os indicadores (quantitativos e qualitativos) a ter em consideração, sua fórmula de cálculo e fonte de informação;
- os indicadores padrão, referenciais e *Check-list* a utilizar na comparação com cada indicador;
- a pontuação a atribuir consoante o comportamento do indicador.

Refira-se ainda que embora não se encontre explicitado na matriz anteriormente apresentada, para além dos consultores também os formadores deverão Integrar a Bolsa Regional. De facto, existe uma valorização pela EAT no momento de apreciação deste item caso o formador integre a referida Bolsa, sendo que os casos opostos deverão ser devidamente fundamentados. Este aspecto é amplamente contestado pelas entidades beneficiárias. Consideram que este aspecto, em alguns projectos, tem constituído um entrave. Por um lado, a Bolsa não é selectiva não garantindo a qualidade do actor central da formação profissional e, por outro lado, não disponibiliza um conjunto de informações relativa ao perfil do formador que permita fazer uma pré-selecção. Note-se que o tipo de informação disponibilizada na bolsa de formadores da RAA é semelhante à prestada no Continente. No entanto, uma vez que se trata de uma região insular e com custos de mobilidade acrescidos, a equipa de avaliação considera

que existe uma margem de melhoria da informação disponibilizada na Bolsa que poderá trazer fortes benefícios para o Sistema de Formação Profissional da RAA.

A avaliação constatou que existe disponibilidade efectiva da EAT para analisar situações que exijam formadores externos à RAA desde que a pretensão seja devidamente fundamentada. Existem entretanto limitações para consagrar a elegibilidade das despesas com formadores de elite e excelência, designadamente no caso da hotelaria. Trata-se de uma dificuldade compreensível entre unidades hoteleiras de maior nível de excelência, mas também se compreende que as prioridades de co-financiamento FSE não estejam concentradas nessas modalidades de formação. Ter-se-ia que admitir que se trataria de acções de formação com externalidades inequívocas na Região, o que não é seguro, pois trata-se de casos em que a apropriação dos efeitos da formação será tendencialmente eminentemente privada. Por outro lado, é de estimar que a capacidade de auto-financiar essas operações é mais elevada nessas unidades de maior dimensão e excelência. No entender da equipa de avaliação, essas excepções lucrariam em ser abordadas no âmbito de acções de formação susceptíveis de acolher um número significativo de profissionais, alargando assim o seu efeito regional.

Q2: Que outros factores dependentes da Gestão condicionam o cumprimento dos objectivos e metas definidos?

Síntese conclusiva

A regulamentação específica é, de um modo geral é completa, embora a equipa de avaliação considere que haveria mais-valias se esta integrasse elementos adicionais facilitadores da formalização dos objectivos e resultados esperados dos projectos por parte das entidades beneficiárias. A ausência de regulamentação numa das sub-tipologias de projecto ao nível da reconversão profissional significa que este instrumento não está a ser rentabilizado como mecanismo de integração de jovens no mercado de trabalho que possuam competências em áreas de formação de menor empregabilidade.

Os prazos de decisão relativos às candidaturas são o aspecto mais crítico da fase inicial de operacionalização do PRO-EMPREGO ultrapassando o número de dias máximo regulamentado. No entanto, é importante assinalar que dados mais recentes revelam que estes têm vindo a ser melhorados e sejam melhores que os registados noutros Programas do QREN. Os factores explicativos desse desvio em progressiva e sustentada correcção são:

- a insuficiência de recursos humanos para fazer face ao volume de trabalho da EAT;
- o baixo nível de formalização de alguns procedimentos internos, nomeadamente de aplicação dos critérios de selecção, que torna as análises mais morosas (e mais subjectivas);
- a não entrega de documentação relevante por parte das entidades beneficiárias aquando da candidatura;

- a prioridade dada à conclusão da análise das candidaturas que mostram desde logo sinais de poucas condições para aprovação para não gerar falsas expectativas nas entidades beneficiárias, o que acaba por influir negativamente nos prazos de decisão das candidaturas aprovadas.

A experiência profissional dos técnicos afectos à EAT da AG é considerada adequada às funções previstas. No entanto, a sua dimensão não é suficiente de forma a permitir níveis de resposta mais adequados e céleres.

A pouca adesão das potenciais entidades beneficiárias às sessões de divulgação, os baixos níveis de procura em algumas tipologias de projecto e o desconhecimento mais genérico do Programa por parte das entidades beneficiárias revelam a necessidade de introduzir algum afinamento na estratégia de comunicação do Programa de modo a mobilizar um número mais relevante de potenciais promotores. A focagem da comunicação em públicos específicos seria uma possibilidade.

Não se encontra disponibilizado um manual específico de apoio ao utilizador do FSE-Açores nem um manual de apoio à preparação das candidaturas, o que parece estar a condicionar a apreensão das condições de elegibilidade da candidatura por parte das entidades beneficiárias. Como mecanismos de compensação, os pedidos de esclarecimento dirigidos directamente à EAT funcionam de forma fluida, o que tende a esbater a ausência daqueles elementos.

Em termos do acompanhamento presencial prestado pela EAT da AG considera-se que os projectos visitados são em número bastante reduzido. Do ponto de vista metodológico existe um esforço de triangulação da informação (entre coordenadores/técnicos e destinatários) louvável. Porém, as entidades beneficiárias continuam a acusar o interesse e necessidade de que seja implementado um acompanhamento da execução mais focalizado na qualidade dos processos e nos resultados das acções. Trata-se de um salto qualitativo na

função acompanhamento e monitorização, que exigirá redimensionamentos da estrutura técnica.

Q2.A. Como é que os regulamentos incorporam as orientações necessárias à prossecução dos objectivos estratégicos do PRO-EMPREGO?

Síntese conclusiva

Os diplomas regulamentares incorporam os objectos das intervenções ao nível das tipologias de projecto, no entanto, como a abordagem regulamentar é realizada por sub-tipologia a equipa de avaliação considera que a coerência do Programa e a eficácia da obtenção dos seus resultados seriam mais elevadas se os regulamentos específicos integrassem: os objectivos específicos de cada sub-tipologia de projecto no sentido de diferenciar os seus contributos para os resultados pretendidos e valorizar as especificidades de cada sub-tipologia; bem como os objectivos operacionais expressos em termos de realizações para os quais os projectos deverão contribuir.

A ausência de regulamentação numa das sub-tipologias de projecto (1.2.2) é algo que urge resolver. Do ponto de vista da revisão dos regulamentos, antecipa-se que as tipologias 3.2.2 e 6.4.1 após um período experimental de execução necessitem de vir a ser revistas integrando um modelo de operacionalização da consultoria-formação mais sólido.

Desenvolvimento

O ponto de situação …

O PRO-EMPREGO financia 31 tipologias de projecto diferentes. A regulamentação da grande maioria (68%) destas tipologias ocorreu durante o primeiro semestre de 2008. No primeiro semestre de 2009 foi regulamentada a sub-tipologia 2.1.3 – *Job-rotation* para a realização de formação, 6.1.2 – Apoio aos Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (CRVCC) e 6.2.1 – Projectos de formação para a aquisição de competências básicas em empregabilidade. Os regulamentos referentes à investigação em contexto empresarial (4.1) e à formação avançada (4.2) foram publicados em Julho de 2009 (já fora do período de análise deste trabalho) e que a sub-tipologia 1.2.2 – Cursos de reconversão com estágios associados não se encontra regulamentada até ao momento.

Quadro 6 – Distribuição temporal da regulamentação do programa

Data de publicação	N.º de regulamentos
21-02-2008	19
28-02-2008	2
28-04-2009	3
09-07-2009	5
18-08-2009	1
Sem regulamentação	1

Fonte: Despachos *in* site do PRO-EMPREGO

A regulamentação morosa das tipologias 4.1 e 4.2 ficou a dever-se entre outros aspectos ao processo de negociação entre a DRTQPDC e a DRCTC/FRCT.

De facto, desde 2007 que vinham a ser efectuados diversos contactos entre as duas DR no sentido de se ajustarem critérios de avaliação, regulamentos e formulários de candidatura destas tipologias do PRO-EMPREGO, de modo a desenhar os melhores instrumentos para operacionalizar as candidaturas.

Porém, enquanto a DRCTC tinha como objectivos nesta negociação manter uma elevada coerência externa das intervenções com a estratégia definida para a Região ao nível da Ciência, Tecnologia e Inovação (de acordo com o PICTI) e com a regulamentação das bolsas do FRCT procurando garantir o máximo de co-financiamento através do PRO-EMPREGO para estas tipologias, a DRTQPDC embora procurando garantir elevados níveis de coerência externa com os objectivos da estratégia da Região para este sector e com as medidas definidas para a sua implementação, procurou definir procedimentos que estimulassem uma maior aproximação do sistema de ciência e tecnologia ao tecido empresarial, tendo em conta os objectivos gerais do PRO-EMPREGO.

Trata-se de uma questão que tem de ser analisada no quadro de uma trajectória de evolução da consolidação do sistema científico e tecnológico regional, a qual não pode deixar de contemplar a necessária aproximação do conhecimento científico e tecnológico produzido à inovação da estrutura produtiva regional, por mais embrionárias que estas se apresentem. As dificuldades naturais de gestação de uma procura deste tipo têm também de ser compreendidas face ao contexto regional, mas não podem ser entendidas como um factor de impossibilidade de aplicação destas medidas. Poderão exigir ajustamentos em matéria de programação financeira disponível, mas no entender da equipa de avaliação serão essenciais para se evoluir para uma relação mais estreita entre formação avançada e actividades de I+D+I (investigação e desenvolvimento /inovação).

Deste modo, e contrariamente às sugestões da DRCTC, a AG do Programa não considerou todos os tipos de bolsa previstos nos regulamentos do FRCT (por exemplo, bolseiros da Região a fazer formação avançada na Região); só comparticipa despesas executadas a partir de 2010; não garante a elegibilidade de outras despesas para além das bolsas (como por exemplo a compensação dos encargos relativos à segurança social e o pagamento de propinas). No entanto, a possibilidade de acesso a bolsas a estudantes de licenciaturas e mestrados e não apenas a doutorandos e pós-doutorandos como é o caso dos outros programas financiados pelo FSE em Portugal (RUMOS e Programa Operacional do Potencial

Humano - POPH) já constitui uma decisão que consagra uma flexibilidade de ajustamento ao tecido regional.

A tipologia 1.2.2 – Cursos de reconversão profissional com estágios associados, destina-se aos licenciados que apresentem baixos níveis de empregabilidade e tem o intuito de reconvertê-los para áreas de formação com maior empregabilidade através de um processo formativo com uma forte componente prática em contexto real de trabalho. Trata-se de uma tipologia inovadora no quadro da Região e para a qual a AG ainda não estabilizou a suas condições de operacionalização.

Os conteúdos …

A regulamentação específica de acesso ao FSE é constituída por um conjunto de diplomas para cada sub-tipologia de projecto consagrada no PRO-EMPREGO. Cada um destes diplomas aborda cinco temas: o âmbito de aplicação, o acesso ao financiamento, a análise e selecção, o financiamento e as disposições finais e transitórias.

No primeiro ponto os diplomas clarificam o objecto, os objectivos e os destinatários. No que respeita aos objectivos – ponto central desta questão de avaliação – o diploma situa o objectivo geral do Programa e especifico da tipologia de projecto para o qual se espera que as intervenções venham a contribuir. Como tal a equipa de avaliação considera que do ponto de vista da legibilidade para o promotor, era favorável que os diplomas identificassem: (i) os objectivos específicos de cada sub-tipologia de projecto no sentido de diferenciar os seus contributos para os resultados pretendidos e valorizar as especificidades de cada sub-tipologia; (ii) os objectivos operacionais expressos em termos de realizações para os quais os projectos deverão contribuir.

Serve este exercício para melhor orientar a construção dos projectos em favor daquilo que são os impactos desejados / objectivos globais do Programa. Paralelamente, com esta mesma finalidade a AG definiu um conjunto de critérios de selecção para cada sub-tipologia de projecto, analisados detalhadamente no ponto anterior deste relatório.

Os conteúdos dos regulamentos específicos deverão ser lidos em conjunto com a regulamentação específica da medida como se apresenta no quadro seguinte.

Quadro 7 – Identificação da regulamentação específica de acesso do FSE e da regulamentação complementar da medida intervenção

Tipologia	Regulamentação específica de acesso ao FSE	Data	Regulamentação específica da medida
ST111	Despacho n.º 116/2008	21/02/2008	Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de Dezembro
ST112	Despacho n.º 116/2008	21/02/2008	Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de Março Portaria n.º 550-C/2004, de 21 de Maio
ST113	Despacho n.º 116/2008	21/02/2008	Decreto-Lei n.º 88/2006, de 23 de Maio
ST114	Despacho n.º 116/2008	21/02/2008	Resolução n.º 216/97, de 17 de Novembro Portaria n.º 72/2003, de 28 de Agosto
ST115	Despacho n.º 116/2008	21/02/2008	Despacho normativo n.º 230/98, de 3 de Setembro
ST121	Despacho n.º 107/2008	21/02/2008	Resolução do Conselho do Governo n.º 7/2008, de 11 de Janeiro Despacho Normativo n.º 38/2007, de 26 de Julho
ST122	-	-	-
ST211	Despacho n.º 162/2008	28/02/2008	
ST212	Despacho n.º 162/2008	28/02/2008	
ST213	Despacho n.º 490/2009	28/04/2009	Decreto Regulamentar Regional n.º 10/2008/A, de 7 de Maio
ST221	Despacho n.º 108/2008	21/02/2008	
ST222	Despacho n.º 109/2008	21/02/2008	Decreto Regulamentar Regional n.º 2/99/A, de 4 de Fevereiro
ST311	Despacho n.º 108/2008	21/02/2008	
ST312	Despacho n.º 111/2008	21/02/2008	
ST313	Despacho n.º 111/2008	21/02/2008	
ST321	Despacho n.º 926/2009	18/08/2009	Resolução do Conselho do Governo n.º 36/2009, de 13 de Fevereiro
ST322	Despacho n.º 112/2008	21/02/2008	
ST411	Despacho n.º 750/2009	09/07/2009	Despacho Normativo n.º 35/2007, de 12 de Julho
ST412	Despacho n.º 747/2009	09/07/2009	Despacho Normativo n.º 35/2007, de 12 de Julho
ST421	Despacho n.º 749/2009	09/07/2009	Despacho Normativo n.º 35/2007, de 12 de Julho
ST422	Despacho n.º 748/209	09/07/2009	Despacho Normativo n.º 35/2007, de 12 de Julho
ST511	Despacho n.º 113/2008	21/02/2008	
ST512	Despacho n.º 113/2008	21/02/2008	
ST513	Despacho n.º 113/2008	21/02/2008	
ST521	Despacho n.º 110/2008	21/02/2008	
ST611	Despacho n.º 114/2008 substituído	21/02/2008	Portaria n.º 71/2006, de 24

	por: Regulamento n.º 1/2010	28/01/2010	de Agosto Portaria n.º 107/2009, de 28 de Dezembro
ST612	Despacho n.º 489/2009	28/04/2009	
ST621	Despacho n.º 491/2009	28/04/2009	Portaria n.º 76/2007, de 22 de Novembro
ST631	Despacho n.º 115/2008	21/02/2008	Resolução n.º 189/2002, de 26 de Dezembro Portaria n.º 22/2002, de 14 de Março Portaria n.º 22/2002, de 14 de Março
ST632	Despacho n.º 751/2009	09/07/2009	
ST641	Despacho n.º 112/2008	21/02/2008	

Em medidas inovadoras esta complementaridade é particularmente importante, de modo a que as entidades potencialmente beneficiárias possam apreender melhor os mecanismos de funcionamento, estrutura, actores e resultados esperados das intervenções.

No entanto, admite-se que a existência de organismos "descodificadores" que possam prestar informação e esclarecimentos relativos aos procedimentos de operacionalização junto das entidades beneficiárias possa permitir aligeirar a informação regulamentar/documental. No entanto, o trabalho de avaliação permitiu apurar que a EAT é o principal organismo desbloqueador das dúvidas de procedimentos que surgem, com excepção de algumas medidas como as da tipologia 4.1 e 4.2 onde a DRCTC também tem exercido esse papel. No entanto, para tipologias como a 5.2 – Qualificação para a modernização dos serviços da administração publica ou as tipologias 6.2, 6.3 e 6.4, a Direcção Regional da Organização e Administração Pública e Direcção Regional da Solidariedade e Segurança Social ou o IAS, respectivamente, poderiam assumir um papel mais activo neste processo.

Para além do Regulamento especifico de acesso ao FSE de cada sub-tipologia de projecto, foi publicado o regulamento dos custos elegíveis, que pelas suas especificações deverá ser sempre lido em conjunto pelas entidades beneficiárias com o regulamento específico da tipologia de projecto. Este define a natureza e os limites de elegibilidade dos apoios a conceder, com excepção das intervenções

no âmbito da "inserção no mercado de trabalho e do emprego, incluindo os apoios para a transição para a vida activa e das bolsas e programas para estudantes do ensino superior e formação avançada" uma vez que se encontram definidos na respectiva regulamentação específica.

Nos *focus-group* e nas entrevistas às entidades beneficiárias foi possível apurar evidências de alguma insatisfação das entidades com os conteúdos dos regulamentos, no sentido em que nos foi transmitido desconhecimento sobre algumas regras de elegibilidade, como por exemplo, o número mínimo de formandos participantes nas acções de formação profissional. Simultaneamente emergiu a não concordância com este critério quando o promotor se trata de própria entidade empregadora, dada a reduzida dimensão da grande maioria das empresas da Região. Esta crítica assume muita relevância no contexto da RAA dado que no QCA III (PRODESA) era possível existir participações individuais em formação profissional. No actual período de programação de acordo com a orientação do IGFSE esta modalidade deixou de existir.

Do processo de inquirição emerge que 81% das respostas identifica os regulamentos como claros ou muito claros. No entanto, comparativamente com os restantes instrumentos de operacionalização (avisos de concurso, critérios de selecção, formulários …), os regulamentos foram o que receberam mais votos enquanto pouco claro (19%). Em termos absolutos, o maior número de respostas dadas no sentido de apontarem os regulamentos como pouco claros incidiu na tipologia 2.1.2 em termos relativos. Para a totalidade de respostas a essa tipologia a apreciação desfavorável incidiu na 3.1.2, 5.1.2 e 5.1.3. Do ponto de vista da sua adequabilidade ao contexto, 83% das respostas vão no sentido de o considerarem adequado ou muito adequado e 17% pouco adequado reportado sobretudo às sub-tipologias mencionadas anteriormente.

A transição das tipologias que possuem origem noutros PO do QCA III…

No contexto da análise da regulamentação, o PRO-EMPREGO incorporou, em alguns casos, intervenções que já vinham a ser implementadas na Região no período de vigência do QCA III, mas ao abrigo de outros programas operacionais. É o caso da sub-tipologia 1.1.3. – CET, que era co-financiada anteriormente pelo PRIME. Neste e noutros casos semelhantes, a AG recomendou que as entidades beneficiárias continuassem a promover os respectivos cursos de acordo com o regulamento anterior até ao novo regulamento ser publicado. Porém, as diferenças entre os dois regulamentos dos CET (o anterior ao abrigo do PRIME e o actual ao abrigo do PRO-EMPREGO) são significativas de acordo com a opinião das entidades beneficiárias. Os elementos mais evidenciados são os seguintes: delimitação dos formadores à bolsa de formadores da Região por oposição aos formadores do INETI e ausência de financiamento das horas de trabalho do tutor na empresa. A passagem a uma situação de não elegibilidade das horas de tutoria terá como consequência uma maior selecção natural das empresas de acolhimento, ficando no sistema as que apresentem maiores níveis de motivação para investir na formação de recursos humanos. A capacidade de intervenção da AG na minimização desta diferença de regimes que implicou um ajustamento por parte das entidades beneficiárias era praticamente nula, pelo que no entender da equipa de avaliação a alteração observada tenderá a implicar ajustamentos por parte das entidades beneficiárias, constituindo uma situação normal a não exigir abordagem específica por parte da AG.

O caso da tipologia 5.1 – Apoio à formação generalizada e especializada em TIC, tem a sua matriz inicial de intervenção na Região originária no POSC e no desenvolvimento de competências a este nível. A diferenciação entre, sobretudo, as sub-tipologias 5.1.1 – Cursos de literacia básica em TIC ou cursos de aprofundamento em TIC e 5.1.2 – Cursos de especialização em TIC não está

clara a nível regulamentar, tendo gerado inicialmente algumas dúvidas entre os potenciais beneficiários e no seio da própria EAT do Programa.

O processo de revisão regulamentar…

Quanto à revisão dos regulamentos específicos, até ao momento apenas o regulamento da sub-tipologia 6.1.1 – Cursos de dupla certificação foi actualizado, em virtude da própria regulamentação específica da medida também o ter sido. No entanto, a EAT prevê que essa necessidade de revisão se venha a manifestar em mais casos, em particular, no caso da tipologia 3.2 – Formação profissional inter-empresas e 6.4 – Qualificação para a modernização das organizações do terceiro sector.

Estas duas tipologias contemplam na sua génese processos de consultoria e de formação-acção em que os beneficiários tanto podem ser os beneficiários finais (empresas, organismos do sector publico empresarial ou IPSS), entidades intermediárias (associações empresariais) como os portadores do *know-how* da intervenção (entidades formadoras ou instituições de ensino). Esta dispersão de tipologia de beneficiários não é favorável do ponto de vista da regulação da qualidade da intervenção por parte da AG, bem como a ausência de um modelo estruturado de intervenção. No entanto, não pode ignorar-se que se trata de uma intervenção inovadora na Região e que as especificidades da Região não permitiram adoptar um modelo já testado noutras regiões onde por exemplo existe uma ou mais entidades parceiras com um conjunto de recursos que funcionam como um agente facilitador da intervenção. Esta dispersão de potenciais beneficiários exigirá, entretanto, um processo minucioso e regular de monitorização, de modo a acompanhar resultados. Para produzir resultados a formação-consultoria constitui uma metodologia exigente em termos de qualidade de processos, a qual depende em última instância dos intervenientes e da regulação do programa. A activa adesão dos empresários é essencial para que haja repercussões em termos de formação de activos, melhor ajustada face às necessidades empresariais. A qualidade do processo ressentir-se-á a prazo se a

relação entre consultores e empresário não for acompanhada de uma percepção por parte deste último da vantagem do processo. Tudo indica que a AG deva constituir uma equipa técnica de supervisão deste processo, contrariando qualquer tentativa de generalização de processos susceptíveis de desvalorizar a referida metodologia de formação.

Este procedimento de monitorização e clarificação deverá integrar as seguintes preocupações:

- um referencial de objectivos e resultados esperados que está formalizado e claro para todos os intervenientes de modo que sirva de orientação da intervenção em cada uma das empresas / outras entidades (3.º sector) e da prestação de contas no seu final;
- um modelo de intervenção com contornos pré-definidos, de modo a evitar que a acção nas empresas / outras entidades (3.º sector) seja ditada por interpretações individuais e que na sua ausência pode redundar na aplicação de múltiplos modelos de intervenção em função da orientação, motivação e qualificação de cada um dos consultores/ formadores;
- a selecção das empresas / outras entidades (3.º sector) em função de critérios pertinentes face aos objectivos e ao modelo de intervenção e que assegure transparência e adequabilidade, caso contrário o risco de defraudar expectativas junto dos destinatários (empresas / IPSS) é elevado, bem como o seu impacto negativo no esforço regional de valorização das iniciativas de formação;
- um sistema de regulação do modo de implementação do modelo de intervenção e dos seus resultados, como meio de avaliação mas também de demonstração dos resultados alcançados.

Q2.B. Os prazos e a calendarização definidos, favorecem a prossecução dos objectivos estratégicos do PRO-EMPREGO?

Síntese conclusiva

Os momentos e períodos definidos pela Gestão do Programa para apresentação de candidaturas à generalidade das tipologias de projecto são considerados pelas entidades beneficiárias adequados e sem efeitos negativos ao nível do processo de elaboração e apresentação das respectivas candidaturas. Porém, foram identificados problemas de calendarização ao nível da formação de activos pois a implementação do sistema de período aberto para apresentação de candidaturas às sub-tipologias que visam a formação de activos (2.1.2, 5.1.1, 5.1.2, 5.1.3) apresenta um maior potencial de eficácia e adequação, à disponibilidade dos activos e ao interesse das respectivas entidades empregadoras.

Os prazos de decisão praticados pela Gestão constituem o aspecto mais crítico da fase inicial de operacionalização do PRO-EMPREGO, sendo referido pelas entidades beneficiárias como o principal domínio de intervenção prioritário, no sentido de elevar a qualidade e eficácia do Programa. Os prazos de decisão foram mais desajustados nas candidaturas à formação de activos. Nem sempre as entidades beneficiárias submeteram as candidaturas que implicam a acreditação prévia da entidade e a homologação prévia dos cursos com a documentação necessária, o que tem contribuído para o alargamento dos prazos de análise e consequentemente de aprovação.

Os principais aspectos que têm influenciado negativamente o cumprimento dos prazos de aprovação das candidaturas são os seguintes:

- Insuficiência de recursos humanos para fazer face ao volume de trabalho da EAT;

- Baixo nível de formalização de alguns procedimentos internos, nomeadamente de aplicação dos critérios de selecção, o que torne as análises mais morosas (e mais subjectivas);
- Não entrega de documentação relevante por parte das entidades beneficiárias aquando da candidatura;
- Prioridade da análise das candidaturas que mostram desde logo sinais de poucas condições para aprovação para não gerar falsas expectativas nas entidades beneficiárias, o que acaba por influir negativamente nos prazos de decisão das candidaturas aprovadas.

Sendo o processo de decisão complexo, integrando todos os procedimentos de análise de admissibilidade e de selectividade, e fortemente exigente em termos de recursos humanos afectos sobretudo à análise técnica, justifica-se ponderar a dimensão actual da EAT da AG e/ou a agilização dos procedimentos, de forma a reduzir e melhor adequar os tempos de decisão à execução atempada dos projectos.

Os prazos de reembolso das despesas dos projectos praticados, certamente associados à complexidade do processo administrativo e financeiro, foram igualmente referidos pelos beneficiários em sede de processo de inquirição como um dos principais aspectos que prejudicam ou prejudicaram muito o desenvolvimento dos projectos aprovados.

Desenvolvimento

Neste ponto importa analisar se os momentos e respectivos períodos definidos para apresentação de candidaturas e os prazos de decisão praticados são adequados e contribuem para o alcance dos objectivos estratégicos ou se, pelo contrário, condicionam o cumprimento dos objectivos e metas definidos.

A Gestão tem definido o calendário anual com os momentos e períodos para apresentação de candidaturas, em consonância com o publicado nos Regulamentos Específicos por tipologia /acção-tipo. No entanto, o Gestor pode determinar outros períodos de apresentação de candidaturas, os quais terão que ser devidamente publicitados nos meios de comunicação social e no site do PRO-EMPREGO.

Quadro 8 - Prazos previstos para apresentação de candidaturas ao PRO-EMPREGO

Tipologias	Períodos de Candidatura		Observações
	1ª Fase	2ª Fase	
T1.1.1 - T1.1.2 - T1.1.3 - T1.1.4 - T1.1.5	1 a 30 de Abril		Despacho nº 116/2008
T1.2.1	1 a 31 de Julho, para projectos a iniciar a 1 de Outubro do mesmo ano.	1 a 31 de Outubro, para projectos a 1 de Janeiro do ano seguinte.	Despacho nº 107/2008
T2.1.1 - T2.1.2 - T2.2.1 - T3.1.1 - T3.1.2 - T3.1.3 - T3.2.2 - T5.1.1 - T5.1.2 - T5.1.3 - T5.2.1 - T6.4.1	1 a 31 de Março, para projectos a iniciar de 1 de Julho a 31 de Dezembro do mesmo ano	1 a 30 de Setembro, para projectos a iniciar de 1 de Janeiro a 30 de Junho do ano seguinte	Despachos nº 162/2008, nº 108/2008, nº 111/2008, nº 112/2008, nº 113/2008, nº 110/2008
T6.1.1	1 a 31 de Março, para projectos a iniciar de 1 de Julho a 31 de Dezembro do mesmo ano	1 a 30 de Setembro, para projectos a iniciar de 1 de Janeiro a 30 de Junho do ano seguinte	Regulamento n.º 1/2010 (revoga o despacho nº 114 /2008)
T2.2.2 - T6.3.1 - T2.1.3		1 a 31 de Outubro, para projectos a decorrer no ano civil seguinte	Despachos nº 109/2008, nº 115/2008 e nº 490/2009
T6.2.1	1 a 31 de Março, para projectos a iniciar de 1 de Julho a 31 de Dezembro do mesmo ano	1 a 30 de Setembro, para projectos a iniciar de 1 de Janeiro a 30 de Junho do ano seguinte	Despacho nº 491/2009
T6.1.2	1 a 31 de Março, para projectos a iniciar de 1 de Julho a 31 de Dezembro do mesmo ano	1 a 30 de Setembro, para projectos a abranger o ano civil seguinte	Despacho nº 489/2009
T3.2.1	1 a 31 de Março, para projectos a iniciar entre 1 de Julho a 31 de Dezembro do mesmo ano	1 a 30 de Setembro, para projectos a iniciar entre 1 de Janeiro a 30 de Junho do ano seguinte.	Despacho n.º 926/2009
T4.1.1		1 a 30 de Setembro de	Despacho nº

		cada ano, para projectos a iniciar no ano seguinte	750/2009
T4.1.2		1 a 30 de Setembro, para projectos a iniciar a partir de 1 de Janeiro do ano seguinte	Despacho nº 747/2009
T4.2.1		1 a 30 de Setembro, para projectos a iniciar a partir de 1 de Janeiro do ano seguinte	Despacho n.º 749/2009
T4.2.1		1 a 30 de Setembro, para projectos a iniciar a partir de 1 de Janeiro do ano seguinte	Despacho n.º 748/2009
T6.3.2	De 1 a 31 de Março, para projectos a iniciar de 1 de Julho a 31 de Dezembro do mesmo ano	De 1 a 30 de Setembro, para projectos a iniciar de 1 de Janeiro a 30 de Junho do ano seguinte	Despacho nº 751/2009
T1.2.2	Aguarda Regulamentação	Aguarda Regulamentação	Aguarda Regulamentação

Fonte: Site do PRO-EMPREGO e Despachos por sub-tipologia

Para algumas entidades beneficiárias não é evidente que existe uma lógica de hierarquização das candidaturas, em parte devido ao facto de não terem tido candidaturas reprovadas.

A este propósito refira-se, no entanto, que a taxa de aprovação era a 31 de Dezembro de 2008 de 53%, tendo melhorado nos 6 meses subsequentes, passando a cifrar-se em 61%.

Noutros casos, é claro para as entidades beneficiárias que se tratam de concursos públicos, mas a auto-confiança na qualidade da própria intervenção e os baixos níveis de concorrência de entidades com o mesmo perfil, reduz os níveis de apreensão.

Quadro 9- Concursos abertos, candidaturas e tempos de decisão de aprovação

	31-12-2008	30-06-2009
N.º de concursos (valor acumulado)	26	41
N.º de candidaturas apresentadas (valor acumulado)	258	389
N.º de candidaturas aprovadas (valor acumulado)	136	238
Tempo médio de decisão previsto	60	60
Tempo médio de decisão efectivo	111	97

Fonte: Sistema de Monitorização do QREN, Indicadores Conjunturais de Monitorização

Segundo a descrição do SGC, a formalização do pedido de financiamento deverá ser efectuada no SIIFSE e após a recepção do termo de responsabilidade (a enviar no prazo de 10 dias após a submissão da candidatura) dá-se início ao processo de análise e aprovação das candidaturas. A decisão relativamente à candidatura deverá ser emitida dentro dos 60 dias subsequentes à data limite do período de candidatura fechado.

Conforme é explicitado no quadro abaixo apresentado, o processo de análise das candidaturas submetidas (admissibilidade e selectividade) com vista à tomada de decisão é exigente, implicando um conjunto de procedimentos formais estabelecidos e suportados no SIIFSE (desmaterialização dos processos), de forma a garantir a uniformidade e maior objectividade da análise por parte dos elementos da EAT da AG.

Na tramitação processual definida há que destacar a importância da análise técnica, no sentido de apurar a relevância do contributo das operações candidatas para os objectivos estratégicos do PRO-EMPREGO, apurada sobretudo pela aplicação dos critérios de selecção definidos e consequente pontuação técnica. No entanto, de acordo com a EAT da AG, a aplicação dos critérios de selecção, no âmbito da análise técnica de candidatura, possui neste momento um grau de subjectividade na sua aplicação que será brevemente regulada e normalizada (por recomendação da IGF). Na maioria dos casos não existem instrumentos objectivos de apoio à atribuição de pontuação, e os critérios de

apreciação são transmitidos verbalmente pela chefe de equipa aos técnicos da EAT, tratando-se de um conhecimento organizacional que não se encontra actualmente formalizado.

Quadro 10 - Fases do processo de candidatura desde a submissão à aprovação e respectivos prazos associados

Fases do processo desde a submissão à aprovação	Prazos definidos
Submissão da candidatura	Prazo variável definido para abertura do concurso
Fase 1: Análise de admissibilidade - preenchimento da Check-list - registo da data do termo de responsabilidade (TR) - verificação do TR - verificação da idoneidade e dívidas - verificar situação de certificação - emissão de parecer após a verificação dos requisitos formais	Prazo para envio do TR 10 dias após a submissão da candidatura Prazo para emissão do parecer de admissibilidade= ?
Fase 2: Análise técnica - preenchimento da Check-list - aferir a elegibilidade da entidade - aferir a elegibilidade da duração do pedido - verificação da adequabilidade dos aspectos formais do projecto com as características da Acção-Tipo e programação física - análise e pontuação técnica segundo os critérios de selecção - pedido de elementos adicionais - emissão do parecer (proposto para: análise financeira; indeferimento; reanálise)	Prazo para emissão do parecer técnico de 20 dias. A contagem deste prazo deve ocorrer após a recepção da lista de candidaturas com parecer favorável da análise de admissibilidade e deve suspender-se sempre que seja necessário solicitar à entidade elementos adicionais relativos ao projecto.
Fase 3: Análise financeira - preenchimento da Check-list - solicitação de elementos adicionais quando informação integrada no SIIFSE se revelar insuficiente - verificação dos elementos adicionais - aferir a elegibilidade da duração do pedido - avaliar a elegibilidade das despesas - avaliar a razoabilidade dos custos previstos - análise financeira com justificação detalhada de todas as eventuais propostas de redução - emissão do parecer	Prazo máximo de 30 dias para envio da informação adicional solicitada Prazo para emissão do parecer de análise financeira= ?
Fase 4: Responsável de análise - verificação e confirmação do parecer das análises técnica e financeira - emissão de parecer por parte do Responsável de Análise – chefe da DAFFSE- (validação-proposta de aprovação; indeferimento; reanálise-identificação da fase a retroceder)	
Fase 5: Cabimentação - verificação da dotação disponível	
Fase 6: Audiência prévia - comunicação da proposta de aprovação	A entidade promotora terá de apresentar no prazo de 10 dias úteis as alegações
Fase 7: Parecer da UG	

Fases do processo desde a submissão à aprovação	Prazos definidos
- emissão de parecer da UG	
Fase 8: Decisão - decisão do Gestor	
Fase 9: Homologação - homologação pelo Secretário da Tutela	
Fase 10: Notificação - notificação da decisão às entidades beneficiárias	
Fase 11: Registo do Termo de Aceitação - notificação da decisão às entidades beneficiárias	
Decisão FINAL	Prazo de decisão até 60 dias após data limite do período de candidatura fechado

Relativamente, às datas de abertura dos concursos e aos prazos definidos para apresentação de candidaturas, as respostas ao inquérito às entidades beneficiárias permite concluir que para a grande maioria das entidades beneficiárias (cerca de 70%) estes aspectos não prejudicaram a elaboração das candidaturas, tendo apenas cerca de 10% referido que prejudicaram.

Mais de 82% considera que os prazos definidos e a calendarização para a apresentação das candidaturas são adequados ou muito adequados. No entanto, cerca de 18% das entidades beneficiárias respondentes considera a calendarização nada ou pouco adequada, sobretudo a definida para as sub-tipologias de formação de activos (2.1.2 e 5.1) por considerarem que o sistema de período aberto para apresentação de candidaturas responderia melhor às necessidades das entidades beneficiárias e dos destinatários finais (empresas e seus activos).

Por outro lado, quer os *focus-group* quer as entrevistas realizadas a entidades beneficiárias do Programa permitiram, igualmente, registar algumas disfunções ao nível da calendarização e dos prazos, de abertura dos concursos e de aprovação, no âmbito da Formação de Activos. Segundo as entidades beneficiárias auscultadas, a apresentação de candidaturas à Formação de Activos deveria ser permanente (período de candidatura aberto) devido a ser difícil de conjugar no tempo a oferta formativa, sujeita a todo o circuito do processo de

selecção do Programa, à disponibilidade dos activos e ao interesse das empresas, e o processo de decisão necessita de ser agilizado. A formação de activos deve responder a necessidades mais ou menos imediatas das empresas, requerendo uma resposta do Programa permanente e o mais célere possível, o que implica sobretudo a agilização do processo de decisão.

Foi opção da Autoridade de Gestão relativamente a este aspecto realizar apenas processos de apresentação de candidatura fechados de modo a privilegiar a equidade na apreciação dos projectos. Esta preocupação justifica-se face à necessidade de estimular promotores a uma política de investimento na qualidade da formação. A decisão exige entretanto a ponderação atenta dos efeitos gerados em matéria de processo de apreciação.

O processo de decisão é lento e tem implicações na execução das acções de formação, uma vez que, por um lado, o desajustamento do processo de decisão tem impossibilitado a realização de algumas acções de formação de activos. A este respeito e a título de exemplo, registam-se situações de candidaturas apresentadas com formação a iniciar em Janeiro com aprovação apenas em Julho, decisões da gestão em Julho e Agosto sobre acções de formação a iniciar em Setembro e decisões em Outubro sobre formação a executar até ao fim do ano. Relativamente, a candidaturas relativas a formação a realizar no segundo semestre, as entidades beneficiárias consideram necessária uma maior celeridade no processo de aprovação ou então a consideração da possibilidade dos projectos transitarem para o ano seguinte.

Os procedimentos estipulados e o tempo médio de decisão têm levado a que entre Janeiro e Junho as entidades beneficiárias nunca saibam se a formação será ou não financiada, o que implica que durante o primeiro semestre do ano as entidades não ofereçam a formação objecto das candidaturas apresentadas, sendo esse o período mais indicado em alguns sectores estratégicos para as empresas avançarem com a formação dos seus activos (ex. hotelaria).

Foi ainda referido que qualquer pedido de alteração do projecto entra num processo de decisão muito lento, principalmente se implicar alterações financeiras, e o arrastamento da decisão tem implicações ao nível da apresentação dos pedidos de pagamento (reembolso) pois o processo fica cancelado até à decisão.

Relativamente à Formação Inicial, a calendarização da apresentação de candidaturas foi considerado adequado, embora muitas vezes, após o desajustado momento de notificação da aprovação, o prazo de 90 dias para arrancar a acção de formação pode tornar-se irrealista. Por outro lado, as entidades beneficiárias que consideraram a calendarização desadequada referem ser difícil no 1º quadrimestre do ano prever o número de formandos, as despesas a efectuar e a distribuição da carga horária para o ano lectivo seguinte.

Neste âmbito, justifica-se ainda referir que a FRCT apresentou uma proposta em que, entre outros aspectos, solicitava a pertinência de candidaturas plurianuais relativas a Bolsas (até 36 meses) e a abertura de dois períodos por ano de apresentação de candidaturas. Estas propostas mereceram parecer negativo por parte da DRTQPDC como forma de garantir uma monitorização mais próxima dos processos.

Do ponto de vista da Gestão do Programa, o prazo total para a aprovação das candidaturas é curto face aos circuitos internos da mesma. O tempo médio máximo estipulado para proferir a decisão das candidaturas é de 90 dias e, se por um lado, o calculo deste indicador não exclui a suspensão da análise por falta de elementos da parte do promotor, por outro lado, a EAT tem dado prioridade à análise das candidaturas que mostram desde logo sinais de poucas condições para aprovação para não gerar falsas expectativas nas entidades beneficiárias, o que acaba por influir negativamente nos prazos de decisão das candidaturas aprovadas.

Em termos dos processos de decisão efectuados, o tempo médio de decisão é diferenciado em função das tipologias de projecto e relativamente à formação de activos apresenta um valor mais desfavorável em virtude dos cursos de formação de activos necessitarem de homologação prévia e por vezes as entidades beneficiárias submetem a candidatura sem ter a homologação realizada. Para ultrapassar esta dificuldade foi divulgado no site do PRO-EMPREGO um alerta de que a apresentação da candidatura deve ser precedida da obtenção de homologação e, em breve, será divulgado no site uma listagem de erros comuns (ex. documentação em falta) de modo a alertar e sensibilizar as entidades beneficiárias para a submissão de candidaturas bem instruídas/documentadas.

A EAT do PO considera que o processo de apresentação das candidaturas que implique a acreditação prévia da entidade e a homologação prévia dos cursos (uma espécie de pré-aprovação técnica da candidatura) reforça substancialmente a carga de trabalho da equipa da EAT responsável pela área técnica e contribui para o alargamento dos prazos de análise e consequentemente de aprovação. É aliás nesta área formativa que a EAT tem mais problemas de resposta atempada aos processos. De modo a agilizar estes processos, a EAT reforçou no site do PRO-EMPREGO a informação para os potenciais beneficiários, requerendo a apresentação de candidaturas já com a homologação dos cursos previamente obtida, o que se afigura uma medida ajustada.

Por fim, a resposta ao inquérito às entidades beneficiárias, permite enunciar como principais aspectos que prejudicaram ou prejudicaram muito o desenvolvimento dos projectos aprovados, o prazo de pagamento de reembolsos (36%), certamente associado à complexidade do processo administrativo e financeiro (23%) e o prazo de aprovação das candidaturas (17%). Em termos dos domínios que consideram de intervenção prioritária no sentido de melhorar as condições de operacionalização do PRO-EMPREGO, as entidades beneficiárias referiram, de forma mais pronunciada, os prazos de decisão (46%), o acompanhamento técnico dos projectos (43%), o SIIFSE (40%) e a avaliação dos resultados e impactos dos projectos (29%).

Q2.C. Como é que outros procedimentos e instrumentos complementares do sistema de gestão estão a ser accionados no sentido da prossecução dos objectivos estratégicos do PRO-EMPREGO?

Síntese conclusiva

A comunicação do PRO-EMPREGO é realizada em consonância com um Plano previamente definido, assumido como um instrumento de apoio à operacionalização que requer algum afinamento, sobretudo em termos de focagem das acções a empreender. A baixa adesão das entidades beneficiárias às sessões de divulgação, os baixos níveis de procura em algumas medidas (por exemplo formação de activos) e o desconhecimento mais genérico do Programa pelas entidades beneficiárias em medidas das quais não costumam beneficiar, são sinais que revelam a necessidade de introduzir algum afinamento na estratégia de comunicação do Programa. A segmentação dos públicos-alvo e personalização da abordagem, sobretudo no caso das medidas inovadoras, a que se soma a necessidade de ponderar o alargamento da estratégia de comunicação a destinatários finais de algumas intervenções, de modo a promover efeitos sinérgicos com maior eficácia, constituem opções a ter em conta.

A apresentação das candidaturas ao Programa é realizada de forma desmaterializada no SIIFSE. No entanto, a submissão de candidaturas às diferentes sub-tipologias foi sendo progressiva, seguindo o ritmo da adaptação e de operacionalização dos formulários do POPH ao PRO-EMPREGO, não tendo sido inicialmente realizadas aprovações fora do SIIFSE. Como consequência o nível de aprovação em 2008 nas diferentes sub-tipologias foi marcado pela prioridade estabelecida ao nível da adaptação dos formulários electrónicos e integrados no SIIFSE.

Actualmente, depois de ser ultrapassada a fase de adaptação aos novos formulários e às novas regras, os formulários de candidatura, assim como o manual de procedimentos internos do Eixo Prioritário (EP) I, são considerados claros e adequados.

No que se refere aos manuais de apoio aos beneficiários e potenciais beneficiários do PRO-EMPREGO, é considerado útil que venha a ser disponibilizado quer um manual específico de apoio ao utilizador do FSE-Açores quer um manual de apoio à preparação das candidaturas, nomeadamente para maior esclarecimento quanto a pormenores que podem condicionar a elegibilidade da candidatura.

A experiência profissional dos técnicos afectos à EAT da AG é considerada adequada às funções previstas, no entanto a sua dimensão não é suficiente de forma a permitir níveis de resposta mais adequados e céleres. O aumento da equipa técnica será certamente um factor que poderá contribuir para a atenuação ou mesmo resolução dos problemas identificados ao nível dos prazos (elevados) de decisão e de reembolso e do acompanhamento técnico (insuficiente, nas fases de preparação das candidaturas e de execução dos projectos).

O SIIFSE, enquanto instrumento de operacionalização do Programa, permite quer ao promotor quer à EAT de forma eficaz e qualificada acompanhar todo o ciclo do projecto, desde a submissão da candidatura até ao encerramento do projecto aprovado, estando actualmente operacionais todas as funcionalidades. O sistema de apoio à decisão "Conhecer FSE", que permite a extracção de informação de base do Sistema Operacional e a sua agregação, apesar de se encontrar operacional entre a equipa do IGFSE, apenas será disponibilizado à EAT da AG durante o ano de 2010. Aquando a resolução desta situação, a EAT da AG ganhará maior autonomia na extracção e apuramento de indicadores de acordo com as necessidades (tipologia e ritmo) e por outro lado, libertará a equipa do IGFSE desses apuramentos específicos. Apesar do SIIFSE ser

considerado pelos utilizadores uma ferramenta amigável e eficaz, identificam-se margens futuras de melhoramento em termos de manuseamento, sendo mesmo considerado um dos domínios de intervenção prioritários no sentido da maior eficácia dos processos e procedimentos de operacionalização do Programa. Em termos de conteúdo disponibilizado através do SIIFSE, existem actualmente insuficiências ao nível da informação relativa à execução, associadas ao baixo nível de execução financeira e sobretudo física das operações aprovadas, e traduzindo-se numa limitação à avaliação do nível de execução efectivo do Programa e do nível de cumprimentos dos objectivos estratégicos definidos. Adicionalmente, o estado inicial da execução física das operações e como consequência do Programa, apenas gera condições para uma monitorização de foro estratégico com índole financeira.

Em termos do acompanhamento proporcionado pela EAT da AG, em particular presencial, considera-se que os projectos visitados são em número bastante reduzido. Do ponto de vista metodológico existe um esforço de triangulação da informação (entre coordenadores/técnicos e destinatários) louvável. Porem, as entidades beneficiárias continuam a acusar o interesse e necessidade de que seja implementado um acompanhamento da execução mais focalizado na qualidade dos processos e nos resultados das acções, de forma a contribuir para uma maior qualificação dos projectos e consequentemente do seu contributo para os objectivos estratégicos do Programa. Na verdade, o acompanhamento técnico dos projectos por parte da EAT da AG e a avaliação dos resultados e impactos dos projectos são considerados domínios prioritários de intervenção, no sentido de garantir a obtenção de maiores níveis de eficácia do Programa.

Apesar do período inicial da implementação do Programa ser fortemente consumidor de recursos mobilizáveis pela Assistência Técnica, até 30.06.2009 não foram por esta via libertados quaisquer recursos de apoio à operacionalização da equipa, dos processos e dos instrumentos, devido à Gestão ter considerado a regulamentação e operacionalização associada ao EP I prioritária. Após o período de maior envolvimento da EAT da AG na

operacionalização do PRO-EMPREGO e face ao compromisso já existente, justifica-se agora uma maior atenção aos aspectos da execução e à garantia dos resultados das operações. Neste âmbito, a AT poderá ter um papel relevante dado a possibilidade de apoiar a gestão estratégica, nomeadamente através do apoio ao desenvolvimento de estudos que permitam a criação de instrumentos e de procedimentos internos de diversa natureza (p.e., que possam contribuir para a maior adaptação da oferta formativa à procura, dos indivíduos e das empresas regionais, para a adopção de métodos de formação com maior apoio nas TIC, bem como para a avaliação da qualidade dos resultados alcançados pelas operações apoiadas).

Desenvolvimento

- **Outros documentos de operacionalização para além dos regulamentos, dos avisos de concurso e dos critérios de selecção**: formulários de candidatura, manual de procedimentos interno do EPI, guia do utilizador do SIIFSE…

Os **formulários** para apresentação das candidaturas…

As candidaturas são formalizadas por sub-tipologia, correspondendo a cada sub-tipologia ou conjunto de acções, um formulário específico, consoante a natureza da intervenção.

Os formulários de candidatura foram adaptados a partir dos formulários aprovados pelo POPH, segundo prioridades definidas por tipologia de projecto, tendo sido possível apresentar as primeiras candidaturas em Março de 2008. Assim, durante o ano 2008 não houve aprovação no âmbito de algumas tipologias devido aos respectivos formulários não se encontrarem concluídos, situação esta ultrapassada em 2009. A título de exemplo, a adaptação do formulário de candidatura ao EPII - Assistência Técnica - não foi considerada

prioritária face aos formulários de candidatura ao EPI, e até ao final de 2008 a regulamentação específica não se encontrava aprovada, o que acabou por acontecer em 28 de Abril de 2009, traduzindo-se esta decisão na ausência de qualquer aprovação/execução no âmbito do EPII nos anos 2007 e 2008.

Assim, depois de ultrapassadas as dificuldades de adaptação quer das entidades beneficiárias quer da EAT às novas regras do QREN e do FSE, é possível concluir que os formulários criados, nomeadamente de suporte à fase de apresentação de candidaturas, embora exigentes são considerados adequados. Esta conclusão é sustentada pelas respostas ao inquérito pois cerca de 85% das entidades beneficiárias consideram os formulários de candidatura on-line claros ou muito claros e adequados ou muito adequados.

O **Manual de Procedimentos** interno do EP I do Programa…

A gestão do Programa dispõe do manual de procedimentos, bem como dos respectivos anexos e orientações técnicas, aprovado pelo Gestor em 17/10/2008, onde constam todas as orientações e procedimentos a ter em conta pelos técnicos, desde a entrega das candidaturas ao encerramento dos saldos.

Assim, deste documento constam as orientações e a *Check-list* a aplicar na análise de admissibilidade; na análise técnica; na análise financeira; no processo de decisão; na análise de reembolsos e saldos; nos procedimentos do pagamento; nas acções de verificação. Do manual constam ainda diversos anexos, tais como: Legislação; Desenhos Técnico-Funcionais de todas as funcionalidades do SIIFSE; *Check-list*; Critérios de selecção e respectiva ponderação; Orientações técnicas; Organização dos dossiers; Limites de razoabilidade financeira para algumas despesas.

Este manual do Programa, embora actualmente adequado à tramitação e procedimentos a ter em conta pela EAT, será um documento que acompanhará eventuais revisões nas orientações técnicas, nos procedimentos e instrumentos utilizados pela EAT.

Embora exista um guia geral do utilizador do SIIFSE do IGFSE, não existe um manual / guia do utilizador do FSE-Açores/PRO-EMPREGO. Segundo a EAT da AG, no quadro comunitário anterior a Gestão disseminou o guia elaborado pelo IGFSE e actualmente apesar de o considerarem pertinente e eficaz, a restrição temporal da EAT ainda não permitiu elaborar um manual de apoio aos utilizadores do FSE / Açores.

O manual produzido pelo IGSFE (único existente) pretende facilitar aos beneficiários e potenciais beneficiários a compreensão dos procedimentos e, sobretudo, facilitar o preenchimento dos diferentes formulários de submissão de informação ao SIIFSE e relativa às diferentes fases do ciclo do projecto (submissão de candidatura, submissão de pedidos de reembolso, apresentação da execução física associada às operações e alterações).

Deste modo, para além dos instrumentos existentes de apoio à submissão de candidaturas e do apoio directo prestado pela EAT da AG, algumas entidades beneficiárias referem como relevante e útil a existência de um manual de apoio à preparação das candidaturas ao Programa, nomeadamente para maior esclarecimento quanto a pormenores que podem condicionar a elegibilidade da candidatura.

Recursos humanos afectos e nível de apoio prestado pela EAT do PO

Segundo o documento de Descrição do SGC, o Secretariado Técnico da AG é constituído por 12 colaboradores afectos a tarefas de natureza financeira (1 chefe, 10 técnicos e uma administrativa), desde a análise financeira das candidaturas, à análise de reembolsos e saldo, bem como as acções de verificação administrativa e no local (DAFFSE), 7 colaboradores afectos à análise técnica/pedagógica das candidaturas e ao acompanhamento, em conjunto com a DAFFSE, no local das acções (DAC), 1 técnico de informática e 1 responsável pelo Plano de Comunicação.

No exercício das suas funções a equipa técnica assegura o princípio da segregação de funções dado que o técnico que procede à análise de um determinado projecto não procede à análise dos respectivos pedidos de reembolso e saldo (verificações administrativas sistemáticas ou complementares), nem à verificação no local de projectos da mesma entidade beneficiária. O SIIFSE permite o registo dos técnicos responsáveis pelas diferentes fases da tramitação das candidaturas de forma a assegurar e a verificar a segregação de funções.

A descrição da experiência profissional destes técnicos permite concluir pela adequada experiência dos elementos do ST, sobretudo em funções da área pedagógica e de gestão e análise financeira de projectos financiados pelo FSE, nomeadamente no âmbito do PRODESA/FSE (2000/2006).

No entanto, a EAT da AG actual é considerada de dimensão insuficiente, sobretudo face à necessidade de uma resposta mais célere aos processos (redução dos prazos de decisão e de reembolso) e de um acompanhamento técnico mais eficaz. Segundo o inquérito às entidades beneficiárias, 21% das entidades respondentes refere que o deficiente acompanhamento técnico disponibilizado pela equipa do PRO-EMPREGO prejudicou ou prejudicou muito a elaboração da candidatura. Por outro lado, os *focus-group* permitiram igualmente identificar problemas ao nível do acompanhamento no terreno, considerando-o insuficiente quanto à avaliação da qualidade do processo formativo e dos resultados obtidos pelas acções de formação. As entidades beneficiárias referem como relevante para elevar a qualidade dos projectos e dos seus resultados, uma maior orientação por parte da EAT da AG e iniciativas para troca de experiências e de aprendizagens.

A actual EAT da AG sente dificuldades na resposta atempada ao número de candidaturas submetidas (tempo médio de aprovação até 30/06/2009 de 97 dias), sobretudo de resposta atempada aos processos de apresentação das candidaturas que impliquem a acreditação prévia da entidade e a homologação

prévia dos cursos pois estes procedimentos reforçam substancialmente a carga de trabalho da equipa responsável pela área técnica, e sentem igualmente dificuldades ao nível da análise técnica e pedagógica de candidaturas que integrem acções em domínios de elevada especialização, não possuindo a EAT capacidade crítica. Por outro lado, a equipa necessita de margem para um maior acompanhamento da execução física dos projectos aprovados, através das acções de verificação física.

Por fim, exigindo a implementação do Programa a partir de 2010 uma maior atenção à execução, quer por via da maior selectividade quer pelo maior acompanhamento da aprovação efectuada, como garantia do alcance dos objectivos e resultados estratégicos definidos, a EAT da AG será mais envolvida na gestão e monitorização estratégica e isso constituirá um novo teste à sua adequação.

- **Sistema de Informação de suporte à gestão e acompanhamento do Programa e suas intervenções**

Segundo a Resolução do Conselho do Governo n.º 120/2007, de 16 de Novembro, à AG do PRO-EMPREGO compete, entre outras funções assegurar a criação e o funcionamento de um sistema informatizado de recolha e tratamento dos registos associados a cada operação financiada pelo PO e a recolha dos dados sobre a execução necessários à gestão financeira, ao acompanhamento, às verificações, às auditorias e avaliação, bem como à monitorização operacional e estratégica. Entre os dados de execução a recolher e a tratar encontram-se os dados físicos, financeiros e estatísticos necessários à quantificação dos indicadores de acompanhamento (realização física e de resultado) que permitem sobretudo avaliar o grau de cumprimentos dos objectivos estratégicos definidos.

O sistema de informação de apoio à gestão das intervenções no âmbito do PRO-EMPREGO é o SIIFSE. A operacionalização do SIIFSE, no âmbito da gestão do Programa, foi temporalmente exigente pois requereu um conjunto acções de

adaptação às especificidades do PRO-EMPREGO e do novo período de programação, de forma a responder às exigências de gestão, acompanhamento, avaliação, controlo e auditoria no âmbito do FSE.

Em Junho de 2007, iniciou-se o processo de integração do PRO-EMPREGO no SIIFSE. Atendendo ao natural desenvolvimento do sistema informático, que implicou um processo de adaptação dos desenhos técnico-funcionais aprovados para o POPH às necessidades específicas do PRO-EMPREGO, em Março de 2008 foi possível abrir o primeiro período de candidaturas, a funcionalidade que permite a aprovação de candidaturas só ficou disponível a 08.08.2008 e a de submissão de reembolsos pelo beneficiário, no final de Outubro de 2008.

Foi opção da AG só efectuar aprovações depois da funcionalidade do SIIFSE estar pronta e portanto só em 26.09.2008 foram formalizadas as primeiras decisões de aprovação.

O SIIFSE compreende todas as actividades que permitam recolher, validar, tratar, transmitir e utilizar informação ao longo do ciclo de vida das operações. Para além da execução financeira, o SIIFSE também permite a gestão da execução física dos projectos, bem como a agregação de toda a informação financeira e física a fornecer regularmente à Autoridade de Certificação e necessária, nomeadamente, para a elaboração dos relatórios anuais de execução.

Assim, actualmente, em termos do **modelo de dados** (arquitectura do sistema e suas funcionalidades), encontram-se disponíveis e operacionais todas as funcionalidades associadas ao sistema operacional (SO) e o sistema "Conhecer FSE" ficarão disponíveis para as equipas de gestão durante o ano de 2010.

O sistema "Conhecer FSE", de apoio à decisão, irá permitir a produção de informação agregada, nomeadamente os indicadores previstos no PO, por parte da EAT da AG, na medida da informação integrada no sistema operacional

(SIIFSE). O apuramento de informação agregada quanto à execução, financeira e física, do Programa é, actualmente, assegurado pela equipa do IGFSE.

Em termos do **conteúdo informativo**, o sistema operacional (SIIFSE) integra toda a informação associada às candidaturas, desde a submissão até ao encerramento das operações aprovadas. Trata-se sobretudo de dados financeiros e físicos relativos ao ciclo de vida das operações aprovadas e na medida dos dados de execução submetidos pelas entidades beneficiárias e validados pela EAT da AG.

A disponibilização e o grau de actualização dos indicadores agregados e de objectivo (realização física), apurados através do sistema "Conhecer FSE", depende do nível de actualização e de cobertura dos dados integrados no sistema operacional (SIIFSE) e estes por sua vez dependem da informação transmitida pelas entidades beneficiárias. Enquanto o sistema "Conhecer FSE", de apoio à decisão e à gestão, não estiver a funcionar, com acesso autónomo por parte das equipas dos PO, os indicadores previstos são apurados pelo IGFSE, de forma a garantir a coerência, rigor e uniformidade de conceitos na informação apurada nos programas FSE.

A informação de execução disponibilizada pelo SIIFSE revela até ao momento (2007, 2008 e até 30.06.2009) insuficiências associadas ao baixo nível de execução financeira e sobretudo física das operações aprovadas.

Quanto aos indicadores de acompanhamento do Programa, é possível referir que:

- Muitos indicadores não apresentam execução relativa ao ano 2008 porque não houve execução nas tipologias ou porque não existia ainda regulamentação específica ou porque os formulários de candidatura ainda não se encontravam concluídos;

- Apesar de ter existido execução nas respectivas tipologias, existem indicadores sem execução em 2008, devido à tardia submissão da execução

no SIIFSE (Outubro de 2008) resultante do processo de adaptação dos *templates* da despesa do respectivo formulário;

- Existe ainda a situação de haver execução declarada por parte das entidades beneficiárias, nos pedidos de reembolso e de saldo submetidos até 15 de Fevereiro de 2009, que não se encontrando validada no momento de apuramento dos indicadores para o relatório anual, não se encontra contabilizada e como consequência os valores de execução física dos indicadores não reflectem o nível de execução efectivo nesse ano. Este atraso na validação da despesa declarada pelas entidades beneficiárias, nos pedidos de reembolso e de saldo submetidos em 2009 e relativos a execução a imputar a 2008, deveu-se ao envolvimento da equipa técnica no processo de recuperação do histórico de 2007 e 2008, que não deu margem para a validação dessas despesas e das respectivas execuções físicas que contribuiriam para os valores de execução dos indicadores de realização física;

- Os valores de execução associados aos indicadores e relativos ao ano 2009, sendo parciais relativamente ao ano (até 30.06.2009) e, naturalmente, não estando concluídos todos os processos de apresentação e de validação dos pedidos de reembolso e de saldo final, por parte das entidades beneficiárias (possível até 15 de Fevereiro de 2010), o nível de quantificação possível não é representativo da execução física efectiva e portanto dos resultados reais a essa data do Programa.

Assim, a quantificação dos indicadores de objectivo actualmente possível apresenta limitações na sua utilização para a medição dos resultados efectivos do PRO-EMPREGO.

Complementarmente, é possível referir que o Programa dispõe doutros indicadores relativos à situação financeira, à avaliação da eficácia na implementação (períodos de abertura de candidaturas, taxas de admissibilidade, tempo médio de aprovação, etc.), aos resultados das acções apoiadas, em termos da caracterização dos participantes, etc., que contribuem igualmente para a monitorização estratégica e operacional do PRO-EMPREGO. No Relatório de

Execução de 2008 é disponibilizado um conjunto de indicadores de implementação física específicos do PRO-EMPREGO, que permitem segundo um conjunto de atributos (sexo, escalão etário, nível de habilitações, situação no mercado de trabalho, ilha, tipologia de projecto) caracterizar as acções de formação e os respectivos formandos. Esta informação sobre a realização física sendo complementar da informação traduzida pelos indicadores agregados, conjuntamente contribui para a avaliação dos resultados alcançados pelo Programa.

Em síntese, regra geral as entidades beneficiárias não sentem dificuldades na submissão electrónica das candidaturas, através do SIIFSE, assim como no preenchimento dos respectivos formulários de suporte. Cerca de 60% das respostas ao inquérito destacam que a submissão da candidatura no SIIFSE e o preenchimento dos formulários não prejudicaram a elaboração e apresentação da candidatura. As entidades beneficiárias consideram em geral a ferramenta amigável e eficaz, mas com margem de melhoramento em termos de manuseamento, uma vez que o sistema é lento a validar a informação carregada, encrava e dá erros cuja mensagem automática implica a intervenção da empresa especializada no sistema, sendo os problemas mais frequentes nos processos de submissão dos pedidos de pagamento. Aliás, a intervenção ao nível do SIIFSE é um dos domínios considerados prioritários pelas entidades beneficiárias, no sentido da maior eficácia na operacionalização do Programa (40% das respostas).

Ao nível do acompanhamento permitido pelo conteúdo integrado no SIIFSE é possível actualmente referir algumas limitações devido ao baixo nível de execução financeira e física das operações do Programa, traduzindo-se isso num baixo nível de quantificação dos indicadores agregados de realização física. Desta forma, o acompanhamento dos resultados alcançados pelo Programa através dos indicadores de objectivo, de realização física e de resultado, é actualmente insuficiente, condicionando o exercício qualificado e eficaz de monitorização estratégica.

- **Sistemas de Controlo Interno e de Verificação de suporte ao acompanhamento da execução das intervenções**

Segundo a Resolução do Conselho do Governo n.º 120/2007, de 16 de Novembro, à AG compete assegurar a criação e funcionamento de um sistema de controlo interno que previna e detecte as situações de irregularidade e permita a adopção das medidas correctivas oportunas e adequadas.

As verificações a efectuar são de duas naturezas: administrativa e no local (física).

As verificações administrativas são efectuadas em todos os pedidos de reembolso, reembolso intermédio e saldo, e através quer do SIIFSE quer de Check-list a preencher pelos técnicos. Neste âmbito a AG deve ainda assegurar, face a cada pedido de reembolso, a verificação de cópias de documentos de despesa originais relativos a um mínimo de 15% do valor total das despesas declaradas por cada entidade beneficiária, distribuídas pelas rubricas de despesas elegíveis.

As verificações no local, junto da entidade co-financiada, visam aferir junto das entidades beneficiárias e destinatários finais se a execução física do projecto está a decorrer conforme o programado em sede de candidatura, se as regras relativas à utilização do FSE estão a ser cumpridas, bem como todos os aspectos relacionados com a despesa co-financiada.

As verificações no local são realizadas por uma equipa constituída por um técnico com competência no domínio técnico-pedagógico (elemento da DAC) e um outro com competência no domínio contabilístico-financeiro (elemento da DAFFSE).

O Plano das acções de verificação deve ser elaborado semestralmente e deve corresponder no mínimo à verificação de 5% da despesa anual validada. A amostra de entidades beneficiárias visitadas com este fim é constituída tendo em conta: o código de idoneidade da entidade, as principais entidades beneficiárias,

o erro monetário associado à entidade, a dimensão dos projectos e a tipologia de projecto.

Até ao final de Junho de 2009 (período de incidência do presente estudo), tinham sido realizadas 5 acções de verificação no local junto de *entidades beneficiárias* de diferente natureza relativas a projectos da Tipologia 1.1 – Formação profissional – qualificação inicial e 1.2 – Transição para a vida activa.

As acções de verificação permitem observar *in loco* um conjunto de aspectos enunciados em candidatura bem como conhecer outros aspectos de contexto que podem influenciar a qualidade dos resultados dos projectos. Assim, entre outros aspectos, a AG tem por esta via e de forma amostral a possibilidade de recolher evidências sobre: a qualidade da organização pedagógica da entidade; a organização administrativa dos elementos do projecto e elementos do processo contabilístico associado ao projecto. Permite ainda à AG ter um conhecimento mais detalhado do grau de envolvimento dos dirigentes de topo na operacionalização das intervenções; das actividades desenvolvidas pela entidade com os destinatários finais paralelas mas complementares ao projecto; dos sistemas de autocontrolo/monitorização do projecto; das parcerias desenvolvidas e sua finalidade; do estado e tipo de equipamentos e infra-estruturas; da sinalética, informação e publicidade do PRO-EMPREGO; dos procedimentos de avaliação dos destinatários finais; dos mecanismos de acompanhamento e monitorização do percurso dos destinatários finais após a conclusão do projecto e da apreciação do processo formativo que é feita pelos destinatários finais e expectativas no futuro.

Trata-se de uma oportunidade que a AG tem de identificar procedimentos menos adequados e punir e/ou sugerir a sua correcção, mas também de tomar contacto mais aprofundado com o trabalho desenvolvido efectivamente no terreno.

Posto isto parece-nos importante sublinhar que seja valorizado nos critérios de definição da amostra o facto da entidade ser nova no sistema, uma vez que o risco da entidade incorrer em erros de procedimento é maior. Também é interessante para a AG tomar conhecimento mais detalhado do projecto (actores

e processo) bem como do contexto das novas entradas e da sua correspondência ou não ao perfil desejado.

Apesar deste procedimento de controlo ter uma forte componente de verificação formal e de recomendações para as entidades beneficiárias a esse nível, é possível constatar nos relatórios de verificação o seguinte:

- a recolha de informação da AG valoriza as perspectivas do coordenador de projecto (mediante a realização de entrevistas) mas também dos destinatários finais (por via de um processo de inquirição), com excepção dos casos em que o projecto seleccionado já se encontre concluído.
- a informação de monitorização do processo ou dos resultados do projecto produzida pelo promotor é igualmente explanada no relatório de acção de verificação.

Esta aposta na recolha de diferentes perspectivas constitui, do nosso ponto de vista, uma boa prática uma vez que permite que este momento de trabalho se aproxime de um estudo de caso com triangulação de informação e recolha aprofundada de alguns aspectos.

No documento referente à Descrição dos Sistemas de Gestão e Controlo é ainda referido que as Acções de Verificação Local devem identificar "boas práticas".

A este nível recomenda-se que se clarifique se estas "boas práticas" se referem apenas ao exemplar cumprimento da programação física, das regras de utilização do FSE e dos procedimentos de despesa, ou se se referem também a aspectos relacionados com a qualidade do processo e dos resultados obtidos.

Em qualquer dos casos, seria útil a estabilização de critérios para classificar a prática como boa.

A necessidade de identificação de "boas práticas" tem sido uma constante ao longo dos quadros comunitários incentivada pelos organismos europeus. De facto, o comportamento exemplar e a sua disseminação junto de potenciais interessados é considerado como um elemento essencial para incrementar a qualidade dos sistemas, mas também um incentivo à participação de novos

potenciais beneficiários que venham trazer valor acrescentado para o cumprimento dos objectivos do programa e da qualidade global dos sistemas.

Nos *focus-group* realizados e nas entrevistas exploratórias foi sinalizada a ausência de conhecimento de boas práticas demonstrada pelas entidades beneficiárias, em particular ao nível dos resultados passíveis de obter através do desenvolvimento de projectos ao abrigo de tipologias de projecto inovadoras na região.

As entidades beneficiárias consideram este procedimento de acompanhamento importante para evitar que sejam detectadas irregularidades apenas aquando do fecho dos projectos e consideram-no muito importante para a qualidade e eficácia execução dos projectos.

Segundo a auscultação realizada junto de entidades beneficiárias, a EAT deveria desenvolver um acompanhamento da execução da formação mais qualitativo e menos processual porque para além das questões administrativas e processuais seria relevante avaliar a qualidade da formação e os impactos produzidos nos respectivos formandos, tecido empregador e na Região. A equipa de gestão considera que um alargamento das verificações no local, sendo que estas já se encontram estruturadas com vista a um acompanhamento qualitativo poderia ser uma alternativa de actuação.

O inquérito às entidades beneficiárias identifica quer o acompanhamento técnico dos projectos por parte da EAT da AG quer a avaliação dos resultados e impactos dos projectos como domínios prioritários de intervenção, no sentido do alcance de maiores níveis de eficácia do Programa.

A dinamização do procedimento de verificação física das realizações dos projectos permitirá um maior acompanhamento da aprovação efectuada pela Gestão (nível de compromisso), de forma a promover a execução física e os resultados previstos dos projectos e, consequentemente, os respectivos contributos para os objectivos estratégicos do programa.

- **Procedimentos de acompanhamento estratégico das prioridades e dos objectivos do Programa**

Atendendo a que o modelo de governação do PRO-EMPREGO assegura a representação dos órgãos de governação do Programa nos órgãos de orientação política e técnica do QREN e compreende órgãos de coordenação (política, estratégica e operacional) e de acompanhamento comuns aos PO da RAA (PRO-EMPREGO e PROConvergência), considera-se que o Programa dispõe da rede institucional necessária à gestão estratégica integrada e coerente, quer ao nível da aplicação dos Fundos Comunitários na região, quer do seu alinhamento com objectivos e prioridades estratégicas nacionais do QREN. Por outro lado, em matéria de acompanhamento da execução do PO, competência exercida pela CA, a análise e aprovação dos relatórios anuais constituem o principal momento de discussão e apreciação da execução física e financeira e do nível de alcance dos objectivos estratégicos do Programa e das respectivas metas.

Dado o estado inicial da execução física das operações e como consequência do Programa, a monitorização até ao momento realizada tem sido sobretudo de índole financeira e fortemente suportada quer nos mapas regularmente enviados pelo IGFSE para o Sistema de Monitorização do QREN quer nas análises desenvolvidas para a elaboração dos relatórios anuais de execução do PRO-EMPREGO.

- **Assistência Técnica e recursos libertados para a gestão operacional e monitorização estratégica**

O EP II - Assistência Técnica - tem como vertentes de intervenção e pretende financiar, a gestão operacional e a monitorização estratégica, com vista a assegurar as condições adequadas para a gestão, acompanhamento, avaliação, monitorização e comunicação do Programa. Desta forma, podemos considerar a mobilização de recursos, para a operacionalização e para a execução do programa, por via da possibilidade que a AG (DRQPDC) tem de submeter

candidaturas ao EP II relativas às áreas de intervenção: Funcionamento dos Sistemas e Estruturas de Coordenação, Gestão e Monitorização; SIIFSE; Informação e Comunicação; Estudos e Avaliação. O apoio ao desenvolvimento de estudos (p.e. fundamentação técnica dos procedimentos de consultoria-formação) e à realização de avaliações que permitam, designadamente, evidenciar a contribuição e a relevância da intervenção do PRO-EMPREGO para a concretização das políticas públicas apoiadas e para as prioridades estratégicas do QREN poderá também ser concedido a parceiros sociais que se candidatem.

O período inicial da implementação do Programa é fortemente consumidor de recursos mobilizáveis pelo EP II dada a importância nesta fase da organização e formação da EAT, da adaptação do SIIFSE, da elaboração do manual de procedimentos, da elaboração dos regulamentos, da definição do SGC, da aprovação dos critérios de selecção, da publicação de avisos de abertura de candidaturas, da elaboração do plano de comunicação e implementação das respectivas acções, da preparação e realização de reuniões diversa natureza, etc.

No entanto, dado que a definição do regime de acesso ao apoio (regulamento específico da AT) a conceder no âmbito do EP II apenas foi efectuado em 28 de Abril de 2009 (Despacho n.º 492/2009), não se registou qualquer aprovação e execução em 2007 e 2008. Este EP representa, em termos do Programa e em termos da verba FSE, 0,53% do valor programado, não existindo aprovações até 30.06.2009 (0,52% do valor aprovado pelo PO à data de 30.09.2009, com a aprovação de uma candidatura a 26.08.2009).

Sendo nulo o nível de aprovação/execução no âmbito do EP II, à data de 30.06.2009, e atendendo a que a candidatura aprovada em Agosto é sobretudo relativa a despesas de gestão corrente (encargos com a EAT, divulgação, etc.) justifica-se reforçar a importância do apoio da Assistência Técnica à gestão estratégica, no sentido de orientar a produção de ofertas formativas no terreno e de sustentar os critérios de selecção das candidaturas de modo a ajustar sucessivamente a oferta à procura e às necessidades do tecido empresarial.

Por parte das entidades beneficiárias os diagnósticos são considerados como sendo baseados em inquéritos estanques que não permitem identificar claramente as necessidades de competências das empresas, por isso há casos de cancelamento de cursos por falta de adesão da oferta às necessidades.

Por outro lado, ao nível dos instrumentos de acompanhamento, as entidades beneficiárias referem a necessidade de ser estudado e criado um mecanismo que permita a avaliação da qualidade das intervenções das entidades beneficiárias e dos projectos, quer ao nível do processo quer dos resultados alcançados, pois isso contribuiria para o processo de aprovação e levaria a uma maior selectividade das candidaturas.

- **Função de comunicação e informação e recursos afectos**

O Plano de Comunicação do PRO-EMPREGO foi criado com a intenção de ser um meio de divulgação eficaz e mediático do Programa Operacional do FSE para a RAA, tendo no entanto em conta as orientações e legislação nacional e comunitária.

Centrado em quatro objectivos fundamentais, dos quais se dará conta mais à frente, o Plano está dividido em três fases distintas que passam pelo i) Lançamento, Conhecimento e Implementação (2007-2008), ii) Ponto Alto de Realização, Resultados, Avaliação e Início de Boas Práticas (2009-2011) e iii) Encerramento e Avaliação (2012-2013).

Assim, no ano de 2007 e no que respeita à primeira parte do Lançamento, Conhecimento e Implementação do Programa, foi iniciado o trabalho que esteve na base da campanha publicitária relativa ao Ensino Profissional, campanha essa que foi constituída por um *spot* publicitário, um registo áudio e a elaboração de cartazes e *outdoors*. No mesmo sentido, foi lançada uma outra campanha publicitária no âmbito do Programa Estagiar L, que contou com um spot televisivo, um spot rádio, cartazes e outdoors. Foi também neste mesmo ano que foi criado o *site* do Programa, com o intuito de divulgar informação relevante sobre o mesmo, nomeadamente, legislação nacional e comunitária, datas de

abertura de candidaturas, critérios de selecção, etc. Deu-se ainda início à preparação do Fórum das Profissões, conjuntamente com as Escolas Profissionais.

Já no decorrer do ano de 2008, mas ainda no âmbito do Lançamento, Conhecimento e Implementação do Programa, foram feitas as Acções de divulgação do PRO-EMPREGO, uma em Ponta Delgada, outra em Angra do Heroísmo e uma terceira sessão novamente em Ponta Delgada, tendo esta sido mais focalizada em dar a conhecer às entidades presentes as funcionalidades do SIIFSE. No que se refere a estas sessões, embora não existam indicadores quantitativos, é da opinião da EAT que a adesão dos potenciais interessados foi manifestamente baixa, sobretudo no que se refere à segunda sessão realizada em Ponta Delgada, sinalizando uma clara desmotivação para a participação em sessões deste género por parte dos potenciais beneficiários, inclusivé no que se refere a Associações de referência da Região, em detrimento dos pedidos de esclarecimento mais personalizados junto da EAT.

Em 2008 deu-se continuidade ao trabalho que tinha sido feito anteriormente relativamente ao *site* do Programa, que se consolidou como instrumentos privilegiado de informação sobre o Programa. Foi editada uma brochura de divulgação do Programa e das suas potencialidades e a realização do Fórum das Profissões, que decorreu nas ilhas de São Miguel, Terceira e Pico.

Por último, há ainda a destacar a publicação de inúmeras notícias relativas ao PRO-EMPREGO na imprensa escrita regional, que foram dando conta das iniciativas, resultados e outras informações relativas ao Programa.

Mais do que dar a conhecer o Programa, o Plano de Comunicação pretende realçar o " (…) PRO-EMPREGO como um instrumento estruturante do caminho para o desenvolvimento pessoal e profissional de cada Açoriano"[1], apostando para isso numa visão positiva de dinamismo e futuro, no estímulo dos açorianos para a melhoria das condições de trabalho regionais e a criação de novas oportunidades laborais centradas no desenvolvimento científico e tecnológico e

[1] Plano de Comunicação do Programa Operacional do FSE para os Açores – PRO-EMPREGO

na divulgação das capacidades humanas e recursos estruturais que são possibilitados pelo Programa.

Os quatro objectivos definidos: **(i)** aumentar a visibilidade da acção da União Europeia, (…) no apoio ao desenvolvimento regional e coesão económica e social; **(ii)** possibilitar, de forma transparente e coerente, uma ampla notoriedade regional do PRO-EMPREGO, destacando as suas prioridades estratégicas e oportunidades de funcionamento; **(iii)** garantir a captação de uma maior diversidade e quantidade de públicos-alvo, através da simplificação e melhoria da compreensão dos conteúdos do Programa Operacional, e por último, **(iv)** facilitar a interacção entre a AG e os potenciais beneficiários durante o período de realização do PO

Para dar resposta aos objectivos definidos foram segmentados quatro públicos-alvo distintos:

- Público em geral – público sem relação directa ou contratual com o programa mas que devem ser informados sobre os objectivos e o papel relevante que este tem enquanto apoio comunitário, bem como os seus resultados
- Potenciais Beneficiários – público sem relação directa com o Programa mas que pode vir a ter, por se encontrarem entre as categorias de beneficiários propostos nos objectivos e tipologias de projecto do programa
- Parceiros Sociais e entidades – tecido empresarial regional público e privado. Estabelecimentos de ensino e formação profissional, instituições de pesquisa científica e I&D e instituições de apoio e reinserção social
- Comunicação Social – transmissor das acções e iniciativas do PO, dando-lhe visibilidade e notoriedade regional e nacional.

O quadro que de seguida se apresenta mostra as acções de comunicação que foram definidas e os respectivos públicos-alvo e revela uma certa transversalidade das acções face aos públicos-alvo.

Quadro 11 - Acções de comunicação por tipologia de público-alvo

	Público em Geral	Potenciais Beneficiários	Parceiros Sociais	Comunicação Social
Site do Programa	×	×	×	×
Filme Institucional	×	×	×	×
Spot Rádio	×	×	×	
Anúncio de Imprensa	×	×	×	
Publicidade Exterior	×	×	×	
Merchandising	×	×	×	×
Estacionário		×	×	×
Suportes Informáticos	×	×	×	×
Eventos Anuais	×	×	×	×
Outros (monofolhas, folhetos)	×	×	×	×
Campanhas Orientadas para Programas da DRTQP	×	×	×	×

Fonte: Plano de Comunicação do Programa Operacional do FSE para os Açores – PRO-EMPREGO

Adicionalmente e no que se refere estritamente aos potenciais beneficiários, a estratégia de comunicação não contemplou diferentes momentos ou metodologias consoante a tipologia de potenciais beneficiários e/ou tipologias de projecto.

De entre os diversos meios de acesso à informação, anteriormente elencados e que foram disponibilizados às entidades beneficiárias para apoio à preparação e submissão de candidaturas, aqueles que foram indicados em sede de inquirição como tendo tido um papel mais relevante foram o site do PRO-EMPREGO, os avisos remetidos para a *mailing list* das entidades beneficiárias e em terceiro lugar as sessões oficiais de divulgação, apresentação e lançamento público do Programa, estando no pólo oposto os materiais impressos, como cartazes, panfletos ou outros, e as acções de divulgação nos *media* (jornais, televisão e rádio).

Observa-se alguma desactualização da informação síntese disponibilizada no *site* que constitui o meio de divulgação de informação privilegiado pelas entidades beneficiárias. Referimo-nos por exemplo, aos prazos de aberturas de candidatura, constantes numa tabela resumo, nomeadamente no que se refere à regulamentação de quatro tipologias de projecto que se encontram já regulamentadas.

Os resultados do processo de inquirição às entidades beneficiárias mostram ainda que 1/3 das respostas vai no sentido de que os meios e canais de informação usados pela Gestão do Programa merecem uma intervenção prioritária por parte desta, de forma a melhorar as condições de operacionalização do PRO-EMPREGO.

O processo de inquirição às entidades beneficiárias revela que as tipologias que são mais conhecidas das entidades em questão são a Formação Profissional – Qualificação Inicial e a Formação de Activos, surgindo em terceiro lugar e ainda que com uma diferença substancial, a Formação Generalizada e Especializada em TIC. Em grande parte este facto é explicado por se tratarem das tipologias ao abrigo das quais as entidades beneficiárias respondentes possuem projectos que beneficiam de financiamento, mas sendo as acções de divulgação de carácter maioritariamente transversal, este resultado é ainda consequência da baixa participação das entidades beneficiárias nas sessões públicas de divulgação do Programa e de um efeito inércia da parte das próprias entidades.

Assim, como seria de se esperar, as tipologias de projecto com menores níveis de execução são também as que as entidades beneficiárias inquiridas afirmam estar menos familiarizados. Pela sua menor dinâmica actual e tendo em conta que já está a decorrer o ano de 2010, provavelmente justificar-se-ia um maior investimento de informação e divulgação por parte da AG, especifica para estas mesmas tipologias. Sinalize-se, a titulo de exemplo, o caso da formação-consultoria (3.2.2) junto dos micro e pequenos empresários por se tratar de uma intervenção inovadora e cujas expectativas são de um elevado impacto nas entidades que venham a ser intervencionadas ou do *job rotation* (2.1.3), por se tratar de uma intervenção com potencial de impacto sistémico uma vez que é

uma medida complementar à formação profissional, com o intuito de combater a resistência demonstrada por muitos empresários em libertar os seus funcionários para a realização de formação profissional.

As recomendações decorrentes das entrevistas realizadas às entidades beneficiárias vão no sentido do que foi dito anteriormente e corroboram ainda as recomendações decorrentes dos *focus-group*, e que sustentam uma divulgação menos centrada nos meios de comunicação social e menos generalista e mais focada em acções dirigidas a determinados segmentos de potenciais beneficiários e mais ilustrativa daquilo que são as duvidas, dificuldades e problemas na elaboração submissão da candidatura e desenvolvimento dos projectos.

No entanto, e de uma forma geral, é considerado que a informação divulgada é suficiente no momento de apresentação das candidaturas, havendo da parte das entidades beneficiárias a clara consciência de que a procura dessa informação é maioritariamente da sua responsabilidade.

Quanto à comunicação e divulgação do Programa enquanto instrumento fundamental para solucionar alguns problemas que se têm verificado ao nível da dinamização da procura, nas entrevistas e *focus-group*, foi ainda sinalizado como pertinente a criação e disseminação de referenciais de boas-práticas sobre iniciativas bem sucedidas que tenham sido levadas a cabo em contextos similares à RAA mas preferencialmente, com entidades beneficiárias Açorianas. As entidades beneficiárias consideram que a proximidade geográfica de casos de sucesso é por si só um estímulo.

Assim sendo, a recolha de informação de carácter qualitativo no âmbito deste trabalho permitiu ainda registar como sugestão, que a comunicação do programa deveria integrar como público-alvo os destinatários finais das intervenções, no sentido de clarificar a potencialidade de resultados individuais decorrentes da participação. A título de exemplo, registou-se como sugestão a realização de uma campanha junto dos activos da Região (potenciais formandos) destinada a promover a Aprendizagem ao Longo da Vida tornando visível os casos de sucesso, à semelhança do já sucedido na Região a propósito da formação inicial de jovens.

Q.2.D. Em que medida é que as alterações de contexto estão a ser contempladas ou se prevê que venham a ser contempladas no modo de operacionalização do Programa?

Em primeiro lugar refira-se que as alterações de contexto face ao momento de elaboração do PRO-EMPREGO não são significativamente expressivas de acordo com os entrevistados. A principal alteração de contexto está associada ao crescimento do desemprego, sobretudo de homens proveniente do sector da construção civil, encontrando-se no entanto estabilizado o volume de desempregados.

A AG dispõe essencialmente de três mecanismos para contemplar as alterações que se venham a produzir:

1. A revisão da regulamentação: este mecanismo já foi accionado no sentido de ajustar a regulamentação específica de uma das tipologias de projecto às alterações introduzidas no programa de base que está subjacente à tipologia de projecto. Este mecanismo, conjugado com a introdução de prioridades nos avisos de concurso que possam decorrer de alterações de contexto, é uma forte ferramenta ao dispor da AG.

2. Actualização de referenciais: de facto, para algumas tipologias de projecto, a avaliação das candidaturas segundo alguns critérios de selecção está associada a alguns referenciais. Referimo-nos sobretudo à análise da relevância dos projectos cujas prioridades são definidas em função de um conjunto de indicadores. Pelo facto destes referenciais serem regularmente actualizados, pode dizer-se que existe uma permanente consideração das alterações de contexto. O sistema será tanto mais eficaz quanto mais actualizados forem estes referenciais / indicadores-padrão.

3. Apreciação dos pedidos de reprogramação dos projectos: este mecanismo é da iniciativa das entidades beneficiárias e tem uma dupla função no que se refere a esta matéria: por um lado, permite à EAT ter feedback relativamente aos

factores subjacentes ao pedido de alteração e despistar se esta a ocorrer alguma alteração no contexto estrutural, por outro lado, flexibiliza a adaptação das intervenções programas o sentido de as ajustar às alterações da realidade caso estejam devidamente fundamentadas.

Q3: As candidaturas apresentadas e aprovadas correspondem ao perfil esperado do PRO-EMPREGO?

Síntese conclusiva

Do ponto de vista das tipologias de projecto que apresentam melhores níveis de volume de candidatura, taxas de aprovação e taxas de execução, pode dizer-se que é na formação inicial que se têm registado projectos mais favoráveis à obtenção dos objectivos do Programa. Paralelamente registaram-se algumas evoluções em matéria de intervenção não financiada pelo FSE em áreas que são complementares às intervenções programadas no PRO-EMPREGO, como seja a disseminação de informação relativa à oferta formativa inicial e respectivas saídas profissionais junto dos jovens e suas famílias que interagem sinergicamente com as TI da formação inicial favorecendo o alcance dos objectivos definidos.

No domínio da formação profissional de activos a dinâmica de apresentação de candidaturas de projectos e a qualidade intrínseca das mesmas são mais baixas. A avaliação identificou factores críticos de contexto (características das entidades beneficiárias, características dos destinatários finais, estratégias de desenvolvimento sectoriais da RAA, …) e programação/operacionalização para os quais deverão ser encontradas soluções no sentido de aumentar de forma orientada a dinâmica nestas tipologias e assim ajustar melhor o perfil das intervenções. Destaque-se que as candidaturas apresentadas à formação de activos do sector público têm-se revelado desajustadas do perfil pretendido pelo que não existem aprovações nesta tipologia, necessitando de uma maior pro-actividade neste domínio por parte da Autoridade de Gestão.

Do ponto de vista da coesão territorial, destaque-se que a Ilha Graciosa, das Flores e do Corvo não possuíam até 30.06.2009 participantes abrangidos pelos projectos aprovados.

Em termos globais, as pontuações das candidaturas ao Programa são baixas, e por isso mesmo é importante não esquecer que o incremento da selectividade dos projectos, por via da recalibragem dos critérios de selecção, deverá ser acompanhado da promoção da capacitação das entidades beneficiárias e da criação de condições para a entrada de novas entidades no sistema.

Q.3.A. Em que medida é que as candidaturas aprovadas estão a contribuir para o cumprimento das metas médias anuais dos indicadores de realização física e das metas dos indicadores de resultados do PRO-EMPREGO para 2010?

Síntese conclusiva

As taxas de compromisso do PRO-EMPREGO alcançadas em apenas cerca de 10 meses de funcionamento efectivo são elevadas em termos globais (41%), em particular devido ao volume financeiro das candidaturas associadas ao cumprimento do Objectivo 1 do Programa.

A análise dos dados de realização física e execução financeira disponíveis evidencia que o maior número de beneficiários finais abrangidos e de acções desenvolvidas ocorreu no âmbito da formação profissional, em particular a inicial, superando a meta previamente definida.

Este aspecto deve-se ao facto do grande volume financeiro de candidaturas apresentado no arranque do programa ter conduzido à necessidade de definição de prioridades na análise, tendo sido analisadas em primeira instância as candidaturas ao ensino profissional inicial (por não possuírem outra fonte de financiamento), seguindo-se as acções de formação para desempregados, a

formação de trabalhadores, as estratégias para a vida activa e os estágios de licenciados, a formação em TIC, as acções de empreendedorismo e por fim as demais áreas de intervenção.

Assim, nesta fase, o objectivo específico referente ao "Reforço da oferta de técnicos com qualificação adequada para intervir no tecido produtivo" emerge como aquele que está a receber um maior contributo dos projectos em curso para que se venha a concretizar. Deste modo, espera-se que os projectos aprovados venham a ter um maior contributo para a concretização do objectivo global 1 "Apoiar os processos de modernização do tecido produtivo através do fomento do emprego qualificado, da aprendizagem ao longo da vida e do empreendedorismo".

Esta observação é concordante com o que resulta da análise dos dados associados ao compromisso financeiro. De facto, é o objectivo 1 – beneficiário de um maior volume financeiro programado – que apresenta as maiores taxas de compromisso e de execução financeira.

Algumas intervenções do Governo Regional não financiadas pelo FSE já assinaladas em sede de avaliação ex-ante do PRO-EMPREGO como relevantes para facilitar a concretização dos objectivos têm vindo a ser implementadas (p.e. disseminação de informação relativa à oferta formativa inicial e respectivas saídas profissionais junto dos jovens e suas famílias), aumentando a probabilidade de sucesso das intervenções. Este facto evidencia a coerência da programação com as políticas públicas na Região.

Os demais 2 objectivos globais estão nesta fase a receber um contributo mais baixo dos projectos aprovados, em parte porque os próprios regulamentos específicos das medidas foram publicados mais tarde. Noutros casos porque a procura não estará a responder com a mesma eficácia.

No caso da formação de activos a equipa de avaliação procurou analisar quais os factores críticos explicativos da reduzida dinâmica inicial de procura por parte dos

potenciais beneficiários, embora dados mais recentes revelem que está a ser superada). Os factores críticos identificados são de natureza diversa, estando na sua maioria fora do alcance directo da AG, com predomínio de factores associados ao contexto regional – estrutura do tecido empresarial, grau de sensibilidade dos empresários para o retorno do investimento em formação, disponibilidade de transportes públicos, grau de prática de trabalho em parceria.

Desenvolvimento

Em cerca de 10 meses (Setembro de 2008 a Junho de 2009) de funcionamento efectivo do PRO-EMPREGO (dado que a primeira fase de abertura de candidaturas se iniciou em Março de 2008 mas o SIIFSE apenas entrou em funcionamento em Setembro do mesmo ano), é de salientar que a taxa total de compromisso do Programa é bastante expressiva cifrando-se em 41%.

De acordo com a tabela que se apresenta de seguida, é possível constatar que as candidaturas aprovadas até 30.06.2009 representam um maior investimento aprovado em termos absolutos e grau de compromisso em projectos que contribuem para o alcance do objectivo global 1 do Programa. Isto deve-se ao facto de: terem sido as primeiras sub-tipologias de projecto a terem a regulamentação específica publicada; ao facto de para este objectivo concorrer um maior número de tipologias de projecto; a maioria das sub-tipologias de projecto associadas a este objectivo não possuir um carácter inovador na RAA (revelando um efeito inércia do tecido promotor); de existir um grande volume de candidaturas a duas das sub-tipologias contempladas (1.1.2 e 2.1.2); e de ter sido dada prioridade pela Autoridade de Gestão à análise e decisão relativa às tipologias 1.1

Quadro 12 – Volume financeiro programado e aprovado e respectiva taxa de compromisso

	Programação financeira 2007-2013 (total)	Aprovação financeira até 30.06.2009 (total)	Taxa de compromisso a 30.06.2009
OG1 - Apoiar processos de modernização do tecido produtivo através do fomento do emprego qualificado, da aprendizagem ao longo da vida e do empreendedorismo	€ 131.000.000	€ 69.693.954	53%
OG2 – Apoiar a estruturação do sistema de ciência e tecnologia e criar condições para a sua crescente aproximação ao tecido empresarial	€ 29.000.000	€ 1.882.443	7%
OG3 – Fomentar a empregabilidade de públicos vulneráveis a partir da promoção das suas condições de inclusão social	€ 29.000.000	€ 6.505.182	22%
EP I	€ 189.000.000	€ 78.081.580	41%

Fonte: Mapa de candidaturas / Tratamento QP
Nota: Só inclui candidaturas aprovadas.

Existe um elevado número de projectos aprovados que são desenvolvidos por empresas ou associações de empresas revelando uma boa participação do sector empresarial no programa. Porém, a maioria das empresas do sector privado são empresas formadoras sendo a percentagem de entidades empregadoras como entidades beneficiárias muito menos expressiva. No que se refere a estas últimas, tratam-se de empresas provenientes do sector primário e de indústrias associadas à transformação de leites e derivados ou à fabricação de alimentos para animais. Os transportes e as telecomunicações possuem empresas beneficiárias do FSE, bem como o sector social. Saliente-se o facto dos sectores mais dinâmicos da região como hotelaria, turismo, restauração, distribuição, transportes, … não terem submetido candidaturas das suas empresas ao programa. Este facto deve-se a diferentes aspectos. Por um lado, uma oferta de formação realizada pelas entidades formadoras (beneficiários em maior número) melhor estruturada para responder às necessidades destes sectores. Nesta situação poderemos classificar a hotelaria, o turismo e a restauração. Por outro lado, por se tratar de sectores dominados por tipologias de empresas não elegíveis para grande parte das tipologias (grandes empresas ou empresas do sector público), estas não aparecem no sistema.

O facto da grande maioria das entidades beneficiárias ser entidade formadora revela um elevado nível de profissionalização do sistema de formação profissional na RAA. Este aspecto possibilita dar saltos qualitativos significativos por via de uma maior orientação das entidades beneficiárias e selectividade dos seus projectos.

A materialização da selectividade das entidades processa-se por via dos critérios de selecção associados à análise das características e desempenho das entidades no passado e seu potencial para a gestão do projecto associado. Note-se que, estas entidades têm de estar previamente acreditadas, o que promove a garantia à partida de condições básicas que são necessárias, mas não suficientes para diferenciar qualitativamente as entidades acreditadas.

Do ponto de vista da materialização da orientação que a AG deve prestar às entidades beneficiárias, deverá ser desenvolvida na função de acompanhamento cuja análise foi desenvolvida noutro ponto deste relatório.

Quadro 13 – Número de entidades beneficiárias segundo a sub-tipologia de projecto

Acção-Tipo/ Tipologia de entidade beneficiária	ADL	Câmara do Comércio /Indústria	Cooperativa (inclui União de Coop.)	Empresa ou associação de empresas	Fundação	Instituição do Ensino Superior Universitário	IPSS (Inclui instituições equiparadas a IPSS e União das IPSS)	Misericórdia (inclui União das Misericórdias)	Organização Sindical	Outras Entidades não especificadas	Serviços da Administração Regional (Regiões Autónomas)	Tipo Escola
ST 1.1.1					2							3
ST 1.1.2	3				9		2	3	2	8		12
ST 1.1.3												4
ST 1.1.4	2				3					3		15
ST 1.1.5										2		3
ST 1.2.1											2	
ST 2.1.1	1		1	6	1		4		1	3		4
ST 2.1.2	5	3	3	12	2		11	3	3	10	2	4
ST 2.2.2											1	
ST 3.1.2	1	1	1	2	1	3				1		1
ST 5.1.1	3		4	4	4		4		3	7		2
ST 5.1.2	1	1		11	1		1			6		1
ST 5.1.3		1		1						1		
ST 6.1.1	1				3		2		1	1		2
ST 6.3.1											3	
Total	17	6	9	36	26	3	24	6	10	42	8	51

Fonte: Mapa de candidaturas / Tratamento QP

Quadro 14 – Número de entidades beneficiárias segundo a actividade económica

	Entidade Empregadora	Entidade Formadora		Outro Operador
CAE	*Privada*	*Privada*	*Pública*	*Privada*
01112 - Culturas Agrícolas, n. e.				2
15203 - Conservação de Produtos da Pesca e da Aquacultura em Azeite e outros Óleos Vegetais e outros Molhos	2			
15510 - Indústrias do Leite e Derivados	3			
15710 - Fabricação de Alimentos para Animais de Criação	2			2
40110 - Produção de Electricidade	1			
51840 - Comércio por Grosso de Computadores, Equipamentos periféricos e programas Informáticos		5		
60212 - Transporte Interurbano em Autocarros	1			
64200 - Telecomunicações	3			
72600 - Outras Actividades Conexas a Informática		2		
73200 - Investigação e Desenvolvimento das Ciências Sociais e Humanas				2
74140 - Actividades de Consultoria para os Negócios e a Gestão		23		
74150 - Actividades das Sociedades Gestoras de Participações Sociais	1			
74300 - Actividades de Ensaios e Análises Técnicas	1			
74872 - Outras Actividades de Serviços Prestados Principalmente às Empresas Diversas, n.e.	3	2		
75112 - Administração Regional				
75250 - Actividades de Protecção Civil			2	
80101 - Educação Pré-Escolar	1			
80102 - Ensino Básico (1º Ciclo)			1	
80211 - Ensino Básico (2º e 3º Ciclos)			8	
80212 - Ensino Secundário Geral			8	
80300 - Ensino Superior		4	3	
80421 - Formação e Aperfeiçoamento Profissional		74	11	
80422 - Outras Actividades Educativas, n. e.		1		
85110 - Actividades dos Estabelecimentos de Saúde com Internamento	3	2		
85313 - Acção Social para Pessoas Idosas, com Alojamento	3	8		

	Entidade Empregadora	Entidade Formadora		Outro Operador
85321 - Acção Social para a Infância e Juventude, sem Alojamento		3		
85324 - Acção Social sem Alojamento, n. e.	1	4		
91110 - Organizações Económicas e Patronais		12		
91200 - Actividades de Organizações Sindicais		9		1
91331 - Associações Culturais e Recreativas				2
91333 - Outras Actividades Associativas n. e.		11		3
92710 - Lotarias e outros Jogos de Aposta	2			
(em branco)				
Total	27	160	33	12

Fonte: Mapa de candidaturas / Tratamento QP

Do ponto de vista da incidência territorial das intervenções, São Miguel é claramente a ilha que acolheu mais participantes dada a sua massa crítica, à qual se segue a Terceira, o Pico, São Jorge, Faial e Santa Maria. As Ilhas Graciosa, das Flores e do Corvo não possuíam até à data limite de análise dos dados participantes nos projectos financiados pelo FSE na RAA.

Quadro 15 - Número de formandos participantes em acções de formação executadas até 30.06.2009, segundo a ilha por ano

	2007	2008	2009	Total
Ilha de Santa Maria	14	12	12	38
Ilha de São Miguel	1346	2737	1285	5368
Ilha Terceira	435	1364	459	2258
Ilha da Graciosa	0	0	0	0
Ilha de São Jorge	219	225	196	640
Ilha do Pico	224	385	0	609
Ilha do Faial	147	196	137	480
Ilha das Flores	0	0	0	0
Ilha do Corvo	0	0	0	0

Fonte: SIIFSE / Tratamento QP

Analisando os projectos de formação profissional aprovados até 30.06.2009, é possível aferir que o número de formandos que se estima que os projectos venham a abranger já é bastante expressivo em algumas sub-tipologias de projecto. Em matéria de Qualificação Inicial, os projectos aprovados estimam abranger mais de 8.000 formandos, o que dividindo pelo número de anos de execução do Programa significa uma média anual de 1.223, valor este que se aproxima bastante da meta média anual associada ao indicador "Número de formandos" da Tipologia 1.1 (1.300).

Na Formação de Activos, estima-se abranger mais de 12.000 formandos com as candidaturas aprovadas, o que em termos médios anuais revela uma boa aproximação da meta.

O apoio à formação generalizada e especializada em TIC abrange um conjunto de sub-tipologias de projecto cujos projectos no seu todo estimam abranger quase 8.000 formandos superando a meta média anual definida.

O fomento e a disseminação do empreendedorismo e a melhoria dos níveis de literacia e de qualificação básica da população açoriana ainda se encontram aquém dos valores de referência definidos para os indicadores de realização.

No entanto, saliente-se que dados de execução mais recentes (inicio do ano de 2010) sinalizam que uma parte significava dos desempregados iniciou ou irá iniciar um processo de formação de dupla certificação e que a Rede Valorizar que promove processos de RVCC tem em curso cerca de 700 processos, estimando-se que a curto prazo venham a estar criadas a condições para o cumprimento do objectivo de melhoria à qualificação básica da população açoriana. Estes dados sugerem uma dinâmica de recuperação da programação à medida que vai ganhando tempo de maturação.

Quadro 16 – N.º de formandos e n.º de acções de formação profissional aprovadas em projectos aprovados a 30.06.2009 – Total e média anual

Objectivos gerais	*Tipologia de projectos*	*Indicadores de realização síntese*	*Meta anual média*	*Total de formandos/acções aprovados até 30.06.2009*	*Média anual dos formandos/acções aprovadas até 30.06.2009*
OG1. Apoiar processos de modernização do tecido produtivo através do fomento do emprego qualificado, da aprendizagem ao longo da vida e do empreendedorismo	T1.1 Formação Profissional – Qualificação Inicial	N.º de formandos	1300	8558	1223
		N.º de acções de formação	100	522	75
	T2.1 Formação de activos	N.º de formandos	2000	12730	1819
		N.º de acções de formação	200	876	125
	T3.1 Fomento e disseminação do empreendedorismo	N.º de acções de formação	20	48	7
		N.º de formandos	300	698	100
OG2. Apoiar a estruturação do sistema de ciência e tecnologia e criar condições para a sua crescente aproximação ao tecido empresarial	T5.1 Apoio à formação generalizada e especializada em TIC	N.º de formandos	800	7816	1117
		N.º de acções de formação	50	639	91
OG3. Fomentar a empregabilidade de públicos vulneráveis a partir da promoção das suas condições de inclusão social	T6.1 Melhoria dos níveis de literacia e de qualificação básica da população açoriana	N.º de formandos	300	529	76
		N.º de acções de formação	20	31	4

Fonte: Mapa de candidaturas a 30.06.2009 – projectos de formação profissional aprovados / Tratamento QP

De acordo com a resposta das entidades beneficiárias ao inquérito, é expectável que na grande generalidade dos casos (90%), os resultados finais estejam de acordo com os previstos em sede de candidatura. Apenas 10% das respostas apontam no sentido do seu incumprimento.

Do ponto de vista da realização física registada até 31.12.2008, pode dizer-se que a tipologia de projecto relacionada com a formação inicial de jovens é a única que supera as metas anuais de realização física definidas a partir do número de formandos e de acções de formação. Este facto demonstra uma boa dinâmica e maturidade do sistema de formação inicial bem como bons níveis de

procura. No entanto, alerta-se para o facto que, de acordo com os operadores do terreno, continuam a ser um factor crítico para a boa execução destas tipologias de projecto e para a obtenção dos resultados esperados a consolidação das estratégias de aconselhamento vocacional e profissional dos jovens.

A este propósito refira-se que houve um investimento da parte do Governo Regional, neste período de programação, na organização e disponibilização de informação aos jovens e suas famílias no sentido de clarificar qual a oferta formativa disponível e as saídas profissionais associadas no sentido de apoiar as decisões formativas dos jovens. Foi organizado um Fórum das Profissões para dar visibilidade à informação produzida e distribuída documentação de apoio. A prestação de serviços de orientação profissional individual dos jovens, que cruze as dimensões da análise das suas aptidões e ambições com a oferta educativa, as necessidades do tecido empregador e a estratégia de desenvolvimento Regional será um contributo importante na ligação entre a oferta e procura de recursos humanos qualificados que a equipa de avaliação considera que deva ser equacionado como área de aposta.

Um outro factor crítico apontado pelos operadores refere-se ao diagnóstico de necessidades de formação que sustenta o plano de oferta formativa regional. De facto, a consolidação da sua base metodológica do diagnóstico de necessidades de formação regional, no sentido de reforçar as fontes de informação - actualmente a principal fonte de informação é os resultados da inquirição percepções das empresas sobre as futuras necessidades de recursos humanos - recorrendo a uma diversificação de fontes de informação e a um *mix* de indiciadores objectivos e subjectivos interpelando diferentes actores seria enriquecedor para o exercício. A territorialização de uma dimensão prospectiva sustentada de médio prazo das necessidades de formação, por se tratarem de processos de formação também eles de médio prazo, com o objectivo de dimensionar o intervalo de oferta adequado face à procura individual e face à oferta de empregos nas saídas profissionais respectivas, de modo a evitar a "sobreposição" territorial de perfis contraproducente é essencial.

Quadro 17 – Indicadores de realização física – 2007 e 2008

Objectivos gerais	Tipologia de projectos	Indicadores de realização síntese	Meta anual média	Realização 2007	Realização 2008
OG1. Apoiar processos de modernização do tecido produtivo através do fomento do emprego qualificado, da aprendizagem ao longo da vida e do empreendedorismo	T1.1 Formação Profissional – Qualificação Inicial	N.º de formandos	1300	M: 996 F: 945 T: 1941	M: 1192 F: 1151 T: 2343
		N.º de acções de formação	100	119	206
	T1.2 Transição para a vida activa	N.º estagiários	500	M: 0 F: 0 T: 0	M: 0 F: 0 T: 0
	T2.1 Formação de activos	N.º de formandos	2000	M: 0 F: 0 T: 0	M: 74 F: 106 T: 180
		N.º de acções de formação	200	0	15
	T2.2 Apoio à inserção das mulheres em meio laboral	N.º de acções de sensibilização	20	0	0
		N.º de trabalhadoras beneficiárias	300	0	0
		N.º de entidades empregadoras beneficiárias	45	0	0
	T3.1 Fomento e disseminação do empreendedorismo	N.º de acções de sensibilização	10	0	0
		N.º de acções de formação	20	0	0
		N.º de formandos	300	M: 0 F: 0 T: 0	M: 0 F: 0 T: 0
	T3.2 Formação Profissional intra-empresas	N.º de consultores acreditados	30	0	0
		N.º de acções de formação para consultores	5	0	0
		N.º de micro e PMEs abrangidas	80	0	0
		N.º de trabalhadores das micro e PMEs abrangidas que receberam formação	500	0	0
OG2. Apoiar a estruturação do sistema de ciência e tecnologia e criar condições para a sua crescente aproximação ao tecido empresarial	T4.1 Investigação em contexto empresarial	N.º de projectos	10	0	0
		N.º de empresas abrangidas	3	0	0
		N.º de investigadores apoiados em I&D empresarial	20	0	0
	T4.2 Formação avançada	N.º de formandos (empreendedorismo de base tecnológica)	50	0	0
		N.º de bolseiros nacionais no estrangeiro	10	0	0
		N.º de bolseiros estrangeiros na RAA	10	0	0
	T5.1 Apoio à formação generalizada e especializada em TIC	N.º de formandos	800	M: 0 F: 0 T: 0	M: 11 F: 21 T: 32
		N.º de acções de formação	50	0	2
	T5.2 Qualificação para a modernização e serviços da Administração Pública	N.º de formandos	100	M: 0 F: 0	M: 0 F: 0
		N.º de acções de formação	10	0	0
OG3. Fomentar a empregabilidade de públicos vulneráveis a partir da promoção das suas condições de inclusão social	T6.1 Melhoria dos níveis de literacia e de qualificação básica da população açoriana	N.º de formandos	300	M: 0 F: 0	M: 79 F: 82
		N.º de individuos abrangidos em processos de RVCC	100	M: 0 F: 0 T: 0	M: 0 F: 0 T: 0
		N.º de acções de formação	20	0	11
		N.º de centros de RVCC apoiados	4	0	0
	T6.2 Projectos-piloto de Formação – Acção para a Inclusão Social	N.º de formandos	250	M: 0 F: 0	M: 0 F: 0
		N.º de acções de formação	20	0	0
	T6.3 Apoio à (re)integração de desfavorecidos em meio laboral	N.º de beneficiários colocados em regime experimental	80	M: 0 F: 0 T: 0	M: 0 F: 0 T: 0
		N.º de beneficiários de apoio técnico ao empreendedorismo	30	M: 0 F: 0 T: 0	M: 0 F: 0 T: 0
	T6.4 Qualificação para a modernização das organizações do terceiro sector	N.º de formandos	100	M: 0 F: 0	M: 0 F: 0
		N.º de organizações	20	0	0

No ano de 2008 observa-se o envolvimento de mais de 5.000 participantes nas intervenções até então regulamentadas e com projectos aprovados. Apesar das limitações de análise associadas ao indicador de 2009 (a execução só está registada até 30.06.2009 e refere-se a projectos com saldo aprovado), existem indícios de que o envolvimento de participantes é crescente.

A grande maioria dos participantes abrangidos nas acções executadas até 30.06.2009 estava desempregada. Os activos empregados por conta de outrem e por conta própria representam uma proporção significativamente inferior e concentram-se nas medidas de formação 2.1.2 e 5.1.1.

Quadro 18 - Número de participantes em acções executadas até 30.06.2009, segundo a situação perante o emprego por ano

	2007	2008	2009
Empregados por conta de outrem - Internos	0	186	6
Empregados por conta de outrem - Externos	0	310	90
Empregados por conta própria	0	35	0
Desempregados à procura do 1º emprego	1833	3457	1250
Desempregados à procura de novo emprego - DLD	3	36	24
Desempregados à procura de novo emprego - Não DLD	301	570	211
Inactivos - A frequentarem acções de educação ou formação	0	331	288
Inactivos - Outros	248	668	220

Fonte: SIIFSE / Tratamento QP

A grande maioria dos participantes possui no máximo o 9.º ano de escolaridade e foram abrangidos por tipologias de formação inicial, formação de activos e cursos de dupla certificação. Os participantes com nível de habilitações superiores frequentaram projectos ao abrigo da tipologia 5.1.1 - revelando necessidades de competências básicas em TIC - 2.1.2 e 1.2.1.

Quadro 19 - Número de participantes em acções executadas até 30.06.2009, segundo o nível de habilitação à entrada por ano

	2007	2008	2009
Pré-escolar	0	6	0
4.º ano	10	158	17
6.º ano	309	755	313
9.º ano	1960	3313	1676
Ensino secundário	106	794	79
Bacharelato e Licenciatura	0	561	4
Pós-graduação	0	0	0
Mestrado	0	6	0
Doutoramento	0	0	0
Pós-doutoramento	0	0	0

Fonte: SIIFSE / Tratamento QP

De salientar que a tipologia de projecto *formação de activos* apesar de apresentar bons níveis de realização física, manifesta algumas dificuldades de captação de projectos. A AG está consciente de que a baixa dinâmica inicial de apresentação de candidaturas comparativamente a períodos de programação anteriores exigirá um acompanhamento mais aprofundado. Seria de esperar que por se tratar de uma medida de intervenção cujas expectativas seriam presumidamente favoráveis no arranque da execução, pelas necessidades identificadas no contexto regional e pelo facto do sistema de formação de activos já se encontrar numa fase de maturação a dinâmica de procura fosse mais viva. Mesmo assim não pode ser negligenciado que, entre as candidaturas aprovadas até 30.06.2009, já se registava um envolvimento potencial equivalente a mais de 10% dos activos da região (excluindo a administração pública) e que os períodos de candidatura posteriores a esta data alargaram esta taxa de cobertura que aponta para ultrapassagem desta dificuldade. É neste contexto que se torna aprofundar o acompanhamento da situação, procurando compreender que factores críticos subsistem apesar da maturação do Sistema de Formação regional.

Nem todos os factores críticos pela sua natureza terão naturalmente a sua resolução dependente da intervenção da AG do PRO-EMPREGO. Da recolha de

informação efectuada no terreno sobretudo através dos *focus-group* é possível identificar factores críticos de diversa ordem que ajudam a explicar este facto associados: (i) ao contexto de intervenção, nomeadamente às características do tecido empresarial e ao planeamento político regional; derivados da estrutura do programa, sua regulamentação ou de outros mecanismos de operacionalização; (ii) às características dos potenciais beneficiários das intervenções; (iii) às características dos destinatários finais, ou seja, da procura social real destas intervenções.

A formação de activos foi analisada de modo a integrar todas as tipologias de formação de activos constantes no programa (do sector público e privado), tal como se encontra especificado metodologicamente.

De seguida, apresenta-se a sistematização dos principais pontos críticos associados à dinamização da formação de activos financiada pelo PRO-EMPREGO na RAA. As conclusões apresentadas decorrem das opiniões expressas pelos participantes em cada um dos *focus-group*. Estes organizam-se em torno de áreas que na sua maioria não estão dependentes da AG. No que se refere a factores críticos que podem vir a ser directamente rectificados pela AG estes reportam-se a um período do projecto posterior à sua candidatura (p.e., processo de aprovação e de acompanhamento durante a execução) pelo que não explica os baixos níveis de candidaturas iniciais, mas poderão deixar uma "má memória" de execução junto dos beneficiários e ter consequências de baixos níveis de candidaturas em períodos posteriores, pelo que não os deixámos de referir.

Quadro 20 – Síntese dos pontos críticos na operacionalização das sub-tipologias referentes à formação de activos (*focus-group*)

	Contexto	Programação/ Regulamentação/ Operacionalização	Potenciais entidades beneficiárias	Potencias beneficiários finais
Pontos críticos – *Focus-group* São Miguel	C#1. Projectos formativos só apresentam resultados motivadores para o empresário se forem desenvolvidos de forma integrada com outros projectos de modernização tecnológica ou organizacional, mas apenas as empresas com alguma dimensão (que representam uma proporção diminuta da RAA) apresentam condições essenciais para os desenvolver C#2. A RAA tem um mercado interno pequeno e os empresários querem diferenciar-se da concorrência, pelo que podem não aceitar bem o programa formação-consultoria	P#1. Impossibilidade de existirem candidaturas individuais à formação de activos, particularmente importante para os cargos de topo (em menor número e por isso mais difíceis de se candidatarem para uma formação intra-empresa) P#2. Ausência de formação de reciclagem e aperfeiçoamento para administração pública P#3. Nas escolas profissionais a % de custos com pessoal afecta ao pessoal da formação de activos tem um máximo independentemente da carga formativa P#4. A orientação para em primeira instância as entidades	PP#1. Entidades formadoras não podem subcontratar outras entidades formadoras que estejam acreditadas nos mesmos domínios, apesar da entidade formadora promotora poder não ter *know-how* em todos os módulos de formação e sentir necessidade de contratar um formador externo em algumas das áreas de formação. Se este tiver vinculo a outra entidade não poderá fazê-lo. A RAA trata-se de um território insularmente limitado e por isso a constituição de parcerias a este nível é fundamental.	PB#1. Existem baixos níveis de procura por parte dos formandos e resistência à participação em formação mesmo quando sugerido pelo empregador, excepto em casos em que o retorno nas condições de trabalho é visível. PB#2. Motivação principal dos públicos vulneráveis nas medidas de formação não é a aprendizagem.

	Contexto	Programação/ Regulamentação/ Operacionalização	Potenciais entidades beneficiárias	Potencias beneficiários finais
		beneficiárias incluírem formadores registados na bolsa de formadores tem constituído um entrave, por considerarem que a bolsa não é selectiva nem garante de qualidade do actor central da formação. É possível apresentar formadores externos à RAA mas sempre devidamente fundamentado, não sendo as reais despesas de deslocação cobertas. Por outro lado, o custo elegível das despesas com formadores não permitem integrar formadores de excelência em áreas específicas que os interlocutores consideram essencial para ter uma formação de excelência em sectores estratégicos para a RAA (p.e., Hotelaria, Restauração, Distribuição, Agricultura, …)		

	Contexto	Programação/ Regulamentação/ Operacionalização	Potenciais entidades beneficiárias	Potencias beneficiários finais
		P#5. Atrasos na aprovação das candidaturas conduziram a uma falta de *timing* para a realização das acções o que conduziu à desistência da realização das mesmas. P#6. Reduzido acompanhamento no terreno da qualidade do processo formativo e dos resultados obtidos. As entidades beneficiárias registam a necessidades de troca de experiência e de aprendizagem / orientação a este nível		
Pontos críticos – *Focus-group* do Pico	C#1: As apostas de desenvolvimento sectorial dos sectores considerados estratégicos (ex. sector turismo, sector agrícola, ambiente, …) não são claras para as entidades beneficiárias, bem como os referenciais de necessidades de	P#1: Formação de activos necessita de maior flexibilidade nos período de apresentação de candidatura (actualmente os períodos de candidatura são fechados), sobretudo quando se trata dos outros operadores e das entidades formadoras que	PP#1. Existem associações empresariais que não estão acreditadas para dar formação profissional, e têm tido dificuldade em arranjar parcerias com entidades formadoras, no sentido em que por vezes as entidades formadoras apostam em	

	Contexto	Programação/ Regulamentação/ Operacionalização	Potenciais entidades beneficiárias	Potencias beneficiários finais
	formação C#2. A formação profissional desenvolvida em regime pós-laboral está condicionada pelo facto de não existirem transportes públicos a funcionar nesse período do dia. C#3. Existe alguma resistência / dificuldade do empresário libertar o trabalhador uma vez que a reduzida dimensão da generalidade das empresas (micro e pequenas empresas) assim o impõe. C#4. Desvalorização do investimento em formação profissional por parte dos empresários.	procuram responder às necessidades de múltiplas entidades empregadoras, por vezes nem sempre fáceis de conciliar, mas necessárias dada a dimensão das ilhas. P#2: Algumas regras de elegibilidade são consideradas pouco claras (ex. funcionários internos não elegíveis) e estão dispersas P#3. Os prazos de análise das candidaturas por vezes não são cumpridos e torna-se prejudicial para a execução da acção.	formações transversais que garantam maiores níveis de procura não indo ao encontro das necessidades das empresas que são específicas PP#2. As entidades beneficiárias possuem memória de muitas candidaturas não aprovadas no QCA III o que cria algum receio na elaboração de novas candidaturas. PP#3. A oferta de formação não está organizada, há acções em excesso nuns cursos e outras em falta. Difere muito de ilha para ilha. Este é um aspecto cujas prioridades e quantidades deveriam ser vistas territorialmente.	

Fonte: Focus-group / Tratamento QP

No sentido de completar os pontos críticos sinalizados anteriormente, refira-se que o sector público tem o seu espaço de participação no PRO-EMPREGO limitado às administrações locais e regionais que estejam em processos de efectiva modernização e reengenharia induzidos pela utilização das TIC. Este sub-tipologia tem recebido níveis muito baixos de candidatura e a aprovação é nula. Normalmente a EAT recorre a um parecer da Direcção Regional da Administração Pública relativo à relevância destas candidaturas, mas este tem sido recorrentemente desfavorável. Assim sendo, a equipa de avaliação considera que é necessária uma postura mais pro-activa da parte da AG em articulação com a respectiva Direcção Regional e com o gestor do PROConvergência no sentido de promover a identificação, esclarecimento e mobilização dos potenciais beneficiários desta tipologia. Pelo facto desta TI procurar dar uma resposta muito específica e complementar à realização de formação de actualização, reciclagem e especialização dos funcionários da administração pública que não será financiada pelo PRO-EMPREGO, mas no âmbito de outro instrumento, encontrando-se o seu planeamento suportado numa identificação de necessidades de formação na administração pública realizada recentemente junto dos seus dirigentes e funcionários.

Q.3.B. Em que medida é que as candidaturas apresentadas permitem aplicar os critérios de selecção? Respeitam os princípios definidos nos critérios de selecção? Que tipo de constrangimentos foram e/ou podem perspectivar-se como consequência da aplicação dos critérios de selecção?

Síntese conclusiva

Apesar do volume financeiro de candidaturas aprovadas ao PRO-EMPREGO nos primeiros 10 meses ser bastante expressivo, o seu volume absoluto é baixo e a qualidade e relevância das mesmas têm apresentado algumas deficiências sobretudo à luz dos critérios de selecção. Porém, tem-se verificado que por vezes a análise técnica não discriminatória dos critérios de selecção é favorável quando a análise por via da grelha de critério é francamente desfavorável, pelo que a selecção das candidaturas com base na atribuição de uma pontuação tem-se revelado inviável. As tipologias para as quais tem sido reprovada uma maior percentagem de candidaturas são as que possuem um carácter inovador ao nível da programação FSE da Região.

A formação profissional de activos tem apresentado candidaturas com uma pontuação média baixa face à expectativa associada à maturidade do sistema de formação profissional, sobretudo se tivermos em conta que as entidades se encontram previamente certificadas e os projectos homologados.

Não são conhecidos os principais motivos de indeferimento das candidaturas, mas é possível identificar algumas debilidades das entidades beneficiárias ao nível da engenharia de projecto e o desrespeito por requisitos definidos nos avisos de concurso.

Desenvolvimento

O PRO-EMPREGO foi aprovado no último trimestre de 2007 (26 de Outubro), tendo o despacho de custos elegíveis bem como a aprovação dos primeiros regulamentos específicos das tipologias de projecto sido aprovados já no início do ano de 2008. O primeiro período de candidaturas teve lugar em Março de 2008, após um aturado trabalho de adaptação do sistema informático definido para o POPH às características do PRO-EMPREGO. Agosto de 2008 foi o mês em que a funcionalidade do SIIFSE que permite a aprovação das candidaturas ficou apta para o desempenho da referida tarefa, o que significa que só em Setembro de 2008 é que foram efectuadas as primeiras aprovações de projectos no contexto do PRO-EMPREGO, dado que a gestão deste PO optou por não proceder a aprovações fora do SIIFSE.

Até 30.06.2009, data de referência do presente estudo, tinham sido apresentadas 390 candidaturas ao programa, destas foram analisadas 342 e aprovadas 238, o que mostra uma taxa de aprovação global de 70%.

A taxa de admissibilidade das candidaturas a esta data cifrava-se em 98%. O seu valor elevado revela que as entidades beneficiárias conseguiram, na generalidade, satisfazer os critérios regulamentares definidos.

As sub-tipologias de projecto que concentram um maior número de candidaturas apresentadas foram: a 2.1.2 – Cursos de actualização para profissionais qualificados (24% das candidaturas apresentadas), a 1.1.2 – Cursos do ensino profissional das escolas secundárias (13%), a 5.1.1 – Cursos de literacia básica em TIC ou cursos de aprofundamento em TIC (13%), revelando a predominância da formação inicial e da formação de activos entre as candidaturas aprovadas. Porém, quer no primeiro caso, quer no último a taxa de aprovação não foi total, cifrando-se em 72% e 65%, respectivamente. Existem outras sub-tipologias em que da análise pela EAT decorreu o seguinte:

- 5.2.1 – Cursos e apoio à reengenharia de processos de governo electrónico na administração pública regional e local, 2.2.1 – Acções de sensibilização / informação (igualdade de género) e 3.1.1 – Acções de sensibilização / informação (empreendedorismo) não obtiveram candidaturas aprovadas;

- 5.1.3 – Cursos de formação avançada de apoio a processos de reorganização com conteúdos TIC: só tiveram 25% das candidaturas aprovadas.

As menores taxas de aprovação estão concentradas em sub-tipologias que apresentam inovação na programação FSE da RAA e que até ao momento se encontravam regulamentadas e para as quais tinham sido abertos períodos de candidatura.

Quadro 21 – N.º de concursos, n.º de candidaturas apresentadas, n.º de candidaturas com decisão, n.º de candidaturas aprovadas e taxa de aprovação por sub-tipologia de projecto a 30.06.2009

Tipologia	N.º de concursos	N.º de candidaturas apresentadas	N.º de candidaturas com decisão	N.º de candidaturas aprovadas	Taxa de aprovação
ST111	2	7	6	5	83
ST112	2	49	39	39	100
ST113	2	8	5	4	80
ST114	2	37	30	23	77
ST115	2	6	5	5	100
ST121	2	2	2	2	100
ST211	2	30	27	21	78
ST212	2	92	81	58	72
ST221	1	1	0	0	0
ST222	1	1	1	1	100
ST311	1	1	1	0	0
ST312	2	21	21	11	52
ST511	2	49	48	31	65
ST512	2	35	34	22	65
ST513	2	13	12	3	25
ST521	2	9	7	0	0
ST611	2	25	19	10	53
ST631	1	4	4	3	75
Total	-	390	342	238	70

Fonte: Mapa de candidaturas do PRO-EMPREGO / Tratamento QP

A pontuação média dos projectos apresentados é baixa. Num intervalo de 0 a 100, em média, as candidaturas apresentadas possuem 53 pontos. Abaixo deste

valor médio situam-se os projectos que se candidataram às seguintes sub-tipologias:

- 2.1.1 e 2.1.2: Note-se que, sobretudo no que se refere à segunda tipologia, era expectável que as candidaturas apresentadas revelassem melhores níveis de pontuação dado não se tratar de uma medida inovadora; como tal, o número de anos de financiamento de intervenções deste tipo já deveria reflectir alguma maturidade do sistema de formação profissional de activos e qualificação dos seus agentes. Adicionalmente, as entidades encontram-se previamente certificadas e os projectos homologados, pelo que se considera que as pontuações obtidas são excessivamente baixas dado este contexto.

- 5.1.1, 5.1.2 e 5.1.3: apesar de se tratarem de sub-tipologias de projecto inovadoras pela forma como foram estruturadas, estas medidas procuram formar activos nos domínios das novas TIC.

- 5.2.1: esta tipologia apresenta desde já um evidente problema de execução. Em dois períodos de candidaturas foram apresentadas 9 candidaturas (número muito baixo) e nenhuma das candidaturas foi aprovada por razões diversas, traduzindo a análise técnica numa pontuação média 19 pontos.

- 6.1.1: as candidaturas aos cursos de dupla certificação apresentaram uma pontuação média de 48 valores.

Em qualquer uma destas sub-tipologias existiram candidaturas classificadas com "0" pontos, o que evidentemente influenciou os valores médios. Entre as candidaturas aprovadas constam projectos com uma pontuação consideravelmente baixa sobretudo na formação de activos (2.1.2) ou em TIC (5.1.1, 5.1.2, 5.1.3).

O facto do número de candidaturas apresentadas não ter assumido um volume significativo tem condicionado a efectiva aplicação dos critérios de selecção, nomeadamente por via da ausência de um valor mínimo de pontuação que estabeleça um patamar mínimo para a aprovação de candidaturas.

Quadro 22 – Pontuação média, máxima e mínima das candidaturas a 30.06.2009

Tipologia	Pontuação média (apresentadas)	Pontuação máxima (apresentadas)	Pontuação mínima (apresentadas)	Pontuação mínima (aprovadas)
ST111	71	90	62	62
ST112	71	95	18	60
ST113	60	70	44	59
ST114	68	95	30	53
ST115	62	73	42	42
ST121	92	96	88	88
ST211	46	96	0	28
ST212	49	96	0	24
ST221	0	0	0	
ST222	100	100	100	100
ST311	0	0	0	
ST312	53	78	0	53
ST511	50	89	0	20
ST512	46	89	0	20
ST513	36	78	0	40
ST521	19	63	0	
ST611	48	89	0	48
ST631	67	67	67	67
Total	53	100	0	20

Fonte: Mapa de candidaturas do PRO-EMPREGO / Tratamento QP

O principal motivo pelo qual as candidaturas foram arquivadas deve-se, em primeiro lugar, a uma não devolução do Termo de Responsabilidade por parte da entidade beneficiária, no prazo fixado por lei, em segundo lugar, a desistência do projecto por parte da entidade promotora é o mais evidente, seguindo-se o adiamento do arranque projecto por um prazo superior a 90 dias. A estas causas acrescem ainda os "Outros motivos", que estão relacionados com a inexistência atempada de certificação da entidade, a não apresentação de toda a documentação, entre outros aspectos. A equipa de avaliação considera importante que a EAT averigúe as razões pelas quais sucederam estes factos de modo a determinar se se tratam de aspectos de contexto ou, pelo contrário, se são alteráveis em função de uma maior eficácia do processo de aprovação e execução dos projectos. De salientar que a tipologia de projecto 2.1.2 – Cursos de actualização para profissionais qualificados é aquela onde a não devolução do termo de aceitação é mais perceptível.

Quadro 23 – Motivos de arquivamento das candidaturas por sub-tipologia de projecto

Motivo para Arquivamento	T 1.1	T 2.1	T 3.1	T 3.2	T 5.1	T 5.2	T 6.1	T 6.3	Total
A entidade beneficiária não procedeu à devolução do Termo de Responsabilidade no prazo fixado	2	9		1	3	1			**16**
Adiamento da formação/projecto por prazo superior a 90 dias		3			2				**5**
Desistência da realização da acção/projecto antes da devolução do termo aceitação		1			1				**2**
Desistência da realização da acção/projecto antes da notificação da decisão de aprovação	1	1						1	**3**
Desistência da realização da acção/projecto antes de ser adoptada decisão pela AG	1		1						**2**
Desistência da realização da acção/projecto antes de ser efectuado 1º adiantamento	1		1						**2**
Outros: À data da submissão do projecto, a certificação tinha prescrito o prazo de validade.					1				**1**
Outros: à data da submissão do projecto, a entidade não se encontrava certificada.	1				2				**3**
Outros: A entidade não aceita a decisão sobre o montante máximo elegível					1		2		**3**
Outros: A entidade não apresentou as Certidões da Segurança Social e Finanças.		2			1				**4**
Outros: Existência de dívidas às Finanças.		1			1				**2**

Os principais motivos de indeferimento das candidaturas são desconhecidos quando a leitura é feita a partir da informação disponível no SIIFSE, uma vez que a maioria das candidaturas indeferidas tem a razão justificativa classificada como "Outros motivos". A equipa considera que esta é uma situação a rever, requerendo a necessidade de criar novas categorias de classificação sob prejuízo da AG perder o acesso sistematizado a uma tipologia de informação relevante para analisar no exercício das suas funções.

Quanto às razões que se encontram especificadas com mais detalhe, pode dizer-se que elas são sobretudo de duas naturezas: aspectos que encontram a sua causalidade numa aparente debilidade das entidades beneficiárias ao nível da engenharia do projecto e detectadas pela EAT na análise das candidaturas através da incoerência entre as acções e actividades propostas e a fundamentação das necessidades de projecto e da uma qualidade técnica do projecto inadequada. Neste caso, destaque-se as candidaturas apresentadas à tipologia de projecto 5.1 – Apoio à formação generalizada e especializada em TIC.

Em segundo lugar, motivos de indeferimento da candidatura associados a um aparente desconhecimento por parte das entidades beneficiárias do Programa e sua regulamentação específica. Foi na tipologia 3.2 – Formação profissional inter-empresas que se verificaram mais indeferimentos causados pelo desrespeito pelos requisitos definidos no aviso de abertura de concurso, e nas tipologias 5.1 – Apoio à formação para a generalizada e especializada em TIC e 5.2 – Qualificação para a modernização e serviços da administração pública que os projectos não se encontravam adequados.

Este segundo aspecto sugere a importância da AG assumir um comportamento instrutivo e pedagógico no sentido de evitar indeferimento das candidaturas por estes motivos. Uma abordagem mais qualificante e especializada dos potenciais entidades beneficiárias nas acções de divulgação poderá ser uma hipótese de trabalho.

Quadro 24 – Motivos de indeferimento das candidaturas por sub-tipologia de projecto

Motivo para indeferimento	T 1.1	T 2.1	T 3.1	T 3.2	T 5.1	T 5.2	T 6.1	Total
A entidade não se enquadra nos destinatários da tipologia de projecto		1						**1**
Falta de certificação nos domínios exigidos		1			2			**3**
Inadequada qualidade técnica do projecto	1				0		1	**2**
Incoerência entre as acções/actividades propostas e a fundamentação de necessidades ou o projecto aprovado					5			**5**
Não enquadramento do projecto nos objectivos e prioridades estabelecidas para o PO/tipologia de projecto		1	1		3	3		**8**
Não respeita os requisitos definidos no aviso de abertura do concurso		1		4				**5**
Projecto não elegível. Especificar os fundamentos			1					**1**
Outros Motivos	1	17	6	3	17	3	6	**53**

Q4: Como se estão a operacionalizar os conceitos-chave (inovação, qualificação, empregabilidade, empreendedorismo e inclusão social)?

Síntese conclusiva

A AG do PRO-EMPREGO estruturou um Programa que incorpora em grande medida os conceitos-chave relativos à inovação, qualificação, empregabilidade, empreendedorismo e inclusão social, por via dos domínios de intervenção, objectivos estratégicos e objectivos específicos que definiu. No entanto, não se encontram estruturados instrumentos de apoio à elaboração de candidaturas por parte das entidades beneficiárias que orientem e facilitem a apropriação destes conceitos e a sua integração intencional nos projectos, bem como não se encontra estruturado nos critérios de selecção a forma como são analisados e valorizados estes critérios. Apesar deste contexto saliente-se que existem evidências de que estes critérios são apreciados e pontuados no momento da apreciação técnica da candidatura. Paralelamente existem ainda evidências de que a maioria das entidades beneficiárias tomou em consideração os conceitos-chave no momento da elaboração da candidatura mas dada a subjectividade do conceito, quando questionados sobre o grau de contributo dos seus projectos para a concretização de cada um dos conceitos as entidades já se revelam mais reservadas.

Q4.A. Como é que o Programa define a operacionalização destes conceitos-chave no quadro dos objectivos estratégicos e respectivas Tipologias de projecto?

Do ponto de vista da programação, o PRO-EMPREGO assenta numa estrutura composta por domínios de intervenção que se concretizam em objectivos estratégicos e estes, por sua vez, em objectivos específicos que acusam um forte

propósito do Programa se constituir como um instrumento de incentivo ao serviço da mudança do ciclo de desenvolvimento e de políticas públicas da RAA.

De facto, se observarmos em primeiro lugar os seis domínios de intervenção definidos estes situam intervenções ao nível da empregabilidade (a saber: DI1. Empregabilidade de jovens; DI2. Consolidação das condições de empregabilidade no sector privado; DI4. Empregabilidade e empreendedorismo com base em I&D), do empreendedorismo (DI3. Modernização do tecido produtivo e apoio ao empreendedorismo; DI4. Empregabilidade e empreendedorismo com base em I&D; DI6. Inclusão social por via da qualificação, do emprego e do empreendedorismo); inclusão social (DI6. Inclusão social por via da qualificação, do emprego e do empreendedorismo), da qualificação (DI6. Inclusão social por via da qualificação, do emprego e do empreendedorismo) e mais indirectamente da inovação (DI4. Empregabilidade e empreendedorismo com base em I&D; DI5. Competitividade regional na sociedade da informação e do conhecimento).

Também os objectivos estratégicos e específicos vinculam estes princípios no seu descritivo, de modo que as tipologias de projecto definidas procuram concretizar pelo menos um destes conceitos-chave.

De seguida apresenta-se uma possível leitura daquilo que será o conceito-chave primordialmente promovido por cada uma das tipologias de projecto:

Quadro 25 – Sub-tipologias de projecto abrangidas, total de projectos e de acções e montante total aprovado por conceitos-chave

Conceito-chave	Sub-tipologias (incidência e com projectos aprovados)	Total de projectos e de acções e montante total aprovado a 30.06.2009
Empreendedorismo	ST311	Total de projectos aprovados: 9 projectos Total de acções aprovadas: 41 acções Montante total aprovado: € 519.812
	ST312	
	ST313	
	ST422	
	ST632	
Empregabilidade	ST121	Total de projectos aprovados: 97 Total de acções aprovadas: 1.289 acções Montante total aprovado: €14.034.484
	ST122	
	ST212	
	ST213	
	ST222	
	ST511	
	ST512	
	ST513	
	ST621	
Inclusão Social	ST221	Total de projectos aprovados: 3 Total de acções aprovadas: n.a. Montante total aprovado: €2.689.857
	ST631	
Inovação	ST411	Total de projectos aprovados: 0 Total de acções aprovadas: 0 Montante total aprovado: €0
	ST412	
	ST521	
Qualificação	ST111	Total de projectos aprovados: 92 Total de acções aprovadas: 498 acções Montante total aprovado: €46.640.346
	ST112	
	ST113	
	ST114	
	ST115	
	ST211	
	ST321	
	ST322	
	ST421	
	ST611	
	ST612	
	ST641	

Fonte: Mapa de candidaturas a 30.06.2009 / Tratamento QP

Note-se que conceitos-chave como a coesão social por vezes são alcançados a partir da promoção de outros conceitos, como a qualificação ou a empregabilidade de públicos mais desfavorecidos.

As tipologias directamente associadas ao conceito de Inovação não tinham ainda a 30.06.2009 projectos aprovados. Em oposição, a Qualificação é de longe o conceito mais veiculado pelas tipologias com projectos aprovados. De facto, existe uma grande diversidade de tipologias de formação inicial e de adultos com vista à promoção dos níveis de qualificação escolar e/ou profissional da população açoriana, a que se somam os processos de reconhecimento validação e certificação de competências. No final deste período de programação são expectáveis evoluções significativas ao nível dos indicadores de contexto que expressam os níveis de qualificação escolar e profissional da população.

Q4.B. Como é que os diversos mecanismos de orientação e regulação das candidaturas, de execução dos projectos, de mobilização de parceiros institucionais (regulamentos, critérios de selecção, concursos, avisos específicos, protocolos, ...) incorporam as orientações associadas à operacionalização destes conceitos-chave?

Se ao nível da estratégia e da definição do programa para a sua implementação está claro que estes conceitos-chave estão contemplados, já do ponto de vista dos instrumentos de operacionalização eles não surgem claramente estruturados nem do ponto de vista dos instrumentos de apoio à elaboração da candidatura por parte das entidades beneficiárias, nem do ponto de vista dos instrumentos de apoio à selecção dos projectos por parte da EAT.

Assim, do ponto de vista dos regulamentos específicos, avisos de concurso ou orientações publicadas no site do PRO-EMPREGO não existe um referencial relativo a cada conceito que o clarifique (qual o conceito? É aplicável ao processo ou ao resultado? Aos actores da intervenção ou aos destinatários finais?...) e/ou exemplifique formas de os integrar nos projectos.

Quanto ao manancial de critérios de selecção dos projectos, apesar de nem em todos os casos existirem domínios específicos de avaliação do grau de incorporação de cada um destes conceitos nos projectos, em alguns casos foi

possível detectar que directa, indirecta ou transversalmente eles encontram-se integrados nos critérios de apreciação dos projectos. A saber:

Quadro 26 – Contributo dos critérios de selecção para a promoção dos conceitos-chave

Conceitos-chave	Critérios de selecção: Entidades beneficiárias	Critérios de selecção: Projectos
Inovação	Não existem critérios objectivos que permitam seleccionar as entidades com base na sua capacidade de gerar inovação.	Por um lado, os projectos de algumas sub-tipologias são pontuados de acordo com a sua importância para as políticas públicas regionais. Uma vez que a inovação faz parte das estratégias de desenvolvimento regionais este princípio-chave está parcialmente garantido. Por outro lado, nos projectos de formação profissional, os critérios valorizam os que tiverem capacidade de gerar entre os seus destinatários competências em domínios de inovação ou a melhoria das competências de activos em sectores de evolução rápida. Por fim, no que se refere às tipologias destinadas a promover a formação no sector público, os critérios promovem a complementaridade com o processo de modernização da administração pública.
Qualificação	Os critérios promovem a participação no sistema de entidades qualificadas do ponto de vista da sua intervenção e recursos, pelo que indirectamente promove a qualificação das entidades. Objectivamente os critérios valorizam entidades capazes de apresentar bons resultados ao nível da conclusão escolar dos seus destinatários e logo da sua qualificação. A promoção da articulação da entidade com CRVCC aponta no sentido da qualificação da população.	Valoriza a distribuição territorial do CRVCC de acordo com as necessidades de resposta às carências de qualificação. Os critérios promovem a participação no sistema de actores-centrais qualificados, pelo que indirectamente promove a qualificação do sistema de formação profissional / consultoria / … Os critérios promovem a melhoria da qualidade técnica das intervenções e, como tal, a qualificação dos sistemas. Os critérios valorizam o desenvolvimento de competências específicas de maneira transversal nos projectos, nomeadamente: em TIC, inovação e sociedade da informação, HSST, que qualifiquem os indivíduos.

Conceitos-chave	Critérios de selecção: Entidades beneficiárias	Critérios de selecção: Projectos
		Os critérios valorizam a qualificação quer dos trabalhadores, quer dos empresários.
Empregabilidade	Por via do envolvimento institucional, poderão estar a ser valorizadas parcerias com entidades capazes de promover a inserção no mercado de trabalho. Objectivamente os critérios valorizam entidades capazes de apresentar bons resultados ao nível da empregabilidade dos seus destinatários.	Valoriza projectos mais relevantes de acordo com as necessidades, o que promove melhores condições de empregabilidade. Um dos critérios é a prioridade ao público orientado pelas Agencias para a qualificação e emprego. Situação promotora da empregabilidade. Os critérios valorizam projectos com maior risco de desemprego, antecipando essa situação através da promoção da sua empregabilidade. Existem critérios que procuram promover objectivamente a facilitação da inserção no mercado de trabalho dos destinatários finais das intervenções por conta própria ou por conta de outrem, bem como o acompanhamento dessa inserção. Os critérios valorizam os projectos de acordo com o potencial de empregabilidade dos destinatários. Os critérios valorizam projectos integrados com Planos de Transição para a Vida Activa.
Empreendedorismo		Os critérios valorizam a existência de mecanismos facilitadores da criação de empresas.
Inclusão social	Por via da apreciação do envolvimento institucional no tecido social promove-se a participação de entidades que conheçam melhor a realidade social e que potencialmente tenham parcerias mais favoráveis à inclusão social.	Os critérios valorizam os projectos mais relevantes de acordo com as necessidades sociais, o que promove melhores condições de inclusão social. Pelo facto dos critérios valorizarem projectos com públicos-alvo mais desfavorecidos ou em território mais desfavorecidos, a intervenção ao nível da inclusão social é valorizada. Os critérios valorizam a relevância dos

Conceitos-chave	Critérios de selecção: Entidades beneficiárias	Critérios de selecção: Projectos
		resultados face às condições específicas do território no que se refere ao grau de desfavorecimento da população. Os critérios valorizam projectos com um contributo transversal para a IO e IG. Como tal, os critérios valorização a integração em programas de Berço de Emprego; valorizam candidaturas no âmbito do Mercado Social de Emprego

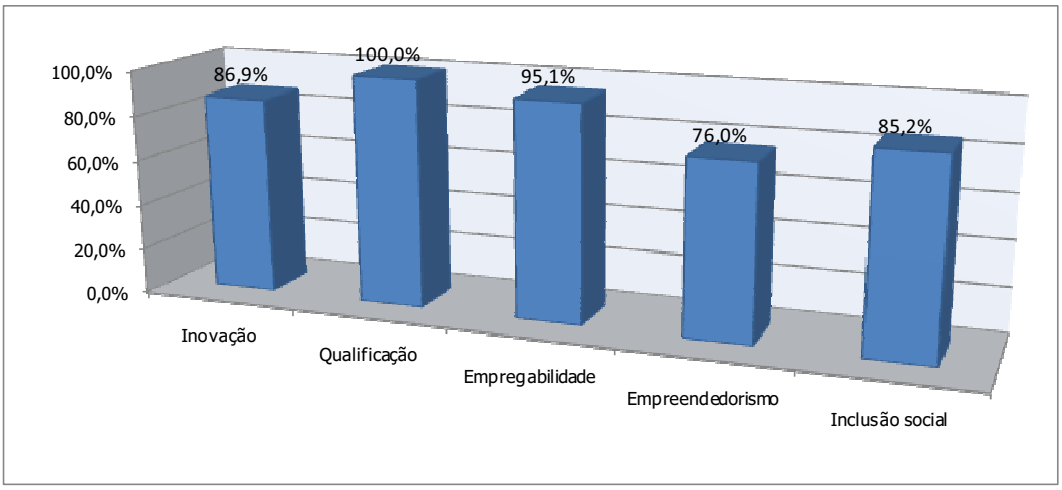
Q4.C. Em que medida é que os projectos aprovados incorporam efectivamente estes conceitos-chave?

Quando questionados sobre a integração dos conceitos-chave no momento de preparação da candidatura, as entidades beneficiárias referem tê-los tido em conta. 100% das respostas a esta questão apontam no sentido da integração do conceito de Qualificação ao qual se segue a Empregabilidade (95% das respostas). A Inovação, a Inclusão Social e o Empreendedorismo são conceitos menos integrados nas candidaturas. De facto, enquanto a Qualificação e a Empregabilidade são conceitos que já vinham a ser resultado das intervenções nos períodos de programação anteriores, os demais três conceitos emergem com maior evidência através das novas tipologias de projecto contempladas neste período de programação.

Verifica-se que a integração dos conceitos nos projectos por parte das entidadfes beneficiárias não é um fim em si mesmo excepto se a tipologia de projecto a isso convidar, mas antes a reprodução de um conjunto de preocupações que já vinham de experiências anteriores com o FSE ou a aplicação de princípios relacionados com os valores/estratégia de intervenção da própria entidade, sendo que os "novos" conceitos são por isso mesmo menos contemplados nas intervenções.

Em sede de entrevistas as entidades beneficiárias sinalizam que não existe incentivo objectivo nem clarificação de qual a expectativa de incorporação dos conceitos nas candidaturas apresentadas, pelo que sentem que a margem de manobra para a ausência ou presença da integração é grande.

Figura 5 – Quando preparou a(s) candidatura(s) a esta tipologia de projecto teve em consideração o contributo do(s) projecto(s) para os seguintes aspectos? - % respostas



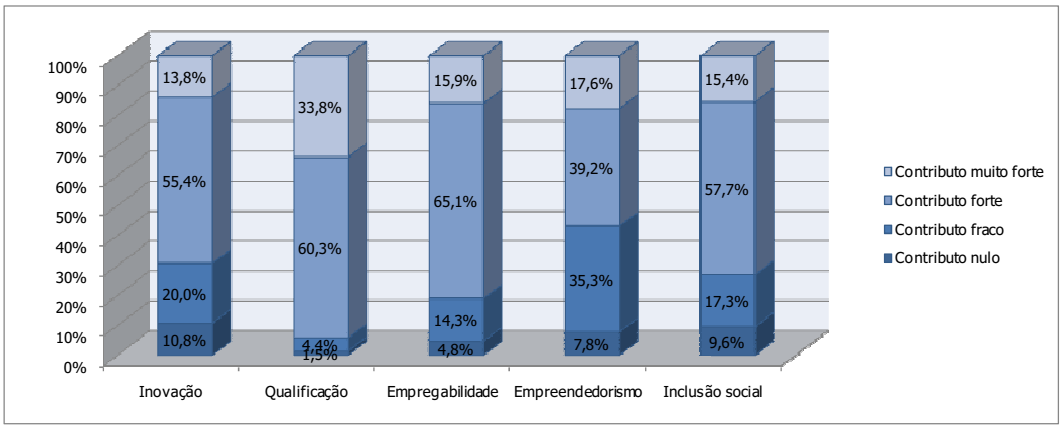
Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias com projectos aprovados / Tratamento QP

Quando questionadas as entidades beneficiárias sobre a intensidade do contributo esperado que os seus projectos produzirão ao nível dos conceitos-chave enunciados, cerca de 30% das respostas demonstra uma baixa expectativa da capacidade de produção de efeitos dos projectos a nível da inovação. No que se refere ao empreendedorismo, aproximadamente 40% das respostas evidenciam uma desvalorização do contributo destes projectos para disseminação deste conceito.

Do ponto de vista dos conceitos mais contemplados no momento de preparação da candidatura (empregabilidade e qualificação) pode dizer-se que a expectativa

de que a qualificação se produza é elevada, mas quanto à empregabilidade estes níveis baixam substancialmente, sendo que cerca de 19% das respostas apontam no sentido de um contributo nulo ou fraco para este domínio.

Figura 6 – Qual o contributo esperado do(s) projecto(s) desenvolvidos no âmbito desta tipologia de projecto para os seguintes itens? - % respostas



Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias com projectos aprovados / Tratamento QP

VI. CONCLUSÕES

1. As principais conclusões que decorrem do exercício de avaliação de operacionalização do PROEMPREGO devem ser objecto de contextualização, sublinhando alguns aspectos que enquadram o referido exercício de avaliação:

1.1. Em primeiro lugar, um exercício de avaliação que cobre apenas cerca de 10 meses de funcionamento efectivo de um PO não pode deixar de conter algumas conclusões que o simples prolongamento do período de referência tenderia a alterar não só em termos de níveis de aprovação, mas também de execução;

1.2. Metodologicamente, o exercício de avaliação teve em conta essa possibilidade e sempre que o prolongamento do período de referência tendesse a alterar resultados isso foi evidenciado de modo a sugerir ao leitor uma interpretação mais ponderada.

1.3. Por outro lado, o PROEMPREGO configura um período de programação no qual a AG se confronta com uma dualidade de desafios: por um lado, deve consolidar processos de formação no âmbito do qual a Região apresenta uma massa de públicos envolvidos de significativa magnitude, como é o caso da formação inicial, fazendo-o com preocupações de resposta à procura solvente mas também com o objectivo de promover progressivamente a qualificação das operações (projectos); por outro lado, abrem-se novos domínios de programação, cuja procura não está necessariamente formada, ou pelo menos configurada com a qualidade desejada;

1.4. Neste último caso, a avaliação não pode deixar de reconhecer que é necessário tempo de maturação e de aprendizagem por parte não só da AG mas também do sistema de actores envolvidos, a quem se pede uma mudança de comportamentos organizacionais; sem ignorar que a AG deve inscrever na sua acção objectivos de indução de procura, há que considerar que nestes domínios mais inovadores da programação, tais como a formação-consultoria às empresas

da Região ou a formação avançada em contexto empresarial, a avaliação considera que é necessário assegurar tempos de maturação mais longos para a produção de resultados;

1.5. Outro elemento de contextualização a ter em conta sobretudo na interpretação dos resultados respeitantes aos domínios de programação mais inovadores prende-se com as características do sistema de actores (instituições regionais da sociedade civil), as quais podem em alguns casos justificar adaptações de medidas testadas com êxito noutros contextos;

1.6. A capacitação desse tecido institucional coloca-se por isso como um desafio a montante da programação, não podendo exigir-se à AG que se substitua a tudo que é necessário assegurar para assegurar uma boa capacidade de resposta desse sistema de actores; a programação pode pontualmente estimular algumas das formas de capacitação possível mas não é à programação FSE que cabe logicamente assegurar a plena qualificação do sistema de políticas públicas regionais.

1.7. Se não fora pelos motivos de insuficiência de recursos humanos e técnicos, sempre existente no quadro de uma programação cada vez mais exigente em termos de organização e eficácia, será de facto pedir de mais à intervenção FSE; o seu contributo para a melhoria sistémica das políticas regionais de formação é inequívoco, mas a maturação de efeitos ultrapassa claramente um único período de programação;

1.8. Por último e não menos importante, a avaliação regista o impacto conjuntural da crise internacional na economia açoriana e os desafios que ele determinou para a programação, tendo em vista assegurar nesse contexto mais desfavorável fluidez de procura, não perdendo de vista a continuidade do contributo FSE para a melhoria geral de qualificações da sociedade açoriana e os correspondentes reflexos na sustentabilidade da sua base produtiva.

2. O PROEMPREGO tenderá a consolidar a intervenção pioneira da RAA no âmbito de um novo paradigma para as políticas de emprego e de formação, centrado no tema da empregabilidade. Uma grande parte das melhorias

recomendadas pelo exercício de avaliação orienta-se precisamente para a consolidação desse paradigma de empregabilidade, sem ignorar que essa transição envolve todas as políticas públicas de emprego e formação e não apenas as que são materializadas através da intervenção FSE.

3. A taxa de compromisso financeiro assegurada pelo PRO-EMPREGO em apenas 10 meses de pleno funcionamento é expressiva (41%) de uma grande necessidade de co-financiamento predominantemente em projectos de formação inicial. Estes projectos não possuíam cabimento financeiro noutro instrumento de financiamento e, por isso, justifica-se a prioridade dada à análise e aprovação das candidaturas a projectos desta natureza (que envolvem um grande volume médio de financiamento por projecto) e simultaneamente à prioridade dada a projectos de formação para desempregados (dado o crescimento recente de desemprego na RAA) e de inserção de jovens na vida activa (plano de estágios) e da formação de activos empregados (pela sua importância estratégica).

4. Trata-se de escolhas claras assumidas pela AG, o que significa necessariamente que, apenas em 10 meses de funcionamento efectivo do PO, outros domínios de operações tiveram de aguardar tempos mais propícios para o seu desenvolvimento; a avaliação considera que estas opções se situam no âmbito da margem de manobra da actividade de gestão do PO, tanto mais compreensíveis quanto a AG as assumiu com clareza e transparência;

5. A dinâmica de apresentação candidaturas no período de análise (até 30.06.2009) revela para as sub-tipologias inovadoras valores nulos (alguns associados à inexistência de regulamentação e/ou de período de candidatura até então) ou baixos, de que são exemplo a 2.1.3, 5.1.3 e 5.2.1.; estes resultados devem ser contextualizados, como oportunamente o assinalámos, no quadro das características dessa programação mais inovadora e sobretudo tendo em conta as escolhas públicas anteriormente assinaladas;

6. Pelo contrário e compreensivelmente, as sub-tipologias que não apresentam elevados níveis de inovação revelam uma dinâmica significativa de apresentação de candidaturas é significativa, como é o caso das sub-tipologias 1.1, 2.1.2 e 5.1.1. Esta dinâmica fluente de procura coexiste com um panorama de pontuações obtidas através da aplicação da matriz de critérios de selecção que a própria estrutura técnica da AG considera uma evidência de que será possível e desejável incrementar níveis de qualidade das intervenções e/ou dos projectos que enquadram nas entidades beneficiárias as referidas operações , (caso, por exemplo, da tipologia 2.1.2).

7. Do mesmo modo, as dinâmicas de execução do programa para as tipologias com cariz menos inovador são elevadas e revelam uma tendência crescente do número de participantes, que é extremamente favorável ao cumprimento das metas de realização física. Porém, dados os baixos níveis de pontuação obtidos pelas candidaturas para uma parte representativa dos projectos aprovados, o facto de não haver um problema de procura justifica que a atenção da AG seja, numa segunda fase da programação, orientada para a qualidade efectiva da implementação das intervenções, segundo uma lógica de antecipação de resultados.

8. O exercício desenvolvido de avaliação da operacionalização centrou-se na resposta às questões de avaliação apresentadas em sede de proposta, o que permitiu claramente identificar os aspectos que podem comprometer o cumprimento de alguns dos objectivos do programa susceptíveis de intervenção correctora por parte da AG e permitiu ainda recolher algumas evidências de outros aspectos de contexto que estão a condicionar a boa execução dos projectos de acordo com os operadores que se encontram no terreno. Assim, o exercício de cruzamento entre os factores críticos e os objectivos estratégicos permitiu identificar os seguintes aspectos merecedores da atenção da AG:

8.1. OG1. Apoiar processos de modernização do tecido produtivo através do fomento do emprego qualificado, da aprendizagem ao longo da vida e do empreendedorismo:

8.1.1. A formação inicial é a tipologia de intervenção que tem níveis de compromisso e execução mais elevados, sendo paralelamente uma das que tem beneficiado dos efeitos do desenvolvimento de acções complementares às previstas no PRO-EMPREGO desenvolvidas pelo Governo Regional. É o caso da disseminação de informação relativa à oferta de formação inicial e respectivas saídas profissionais com vista a apoiar a escolha esclarecida dos percursos formativos dos jovens, através de eventos e organizações orientadas para a prossecução desses objectivos. Isto não significa que o sistema de orientação vocacional e profissional dos jovens não possa ser consolidado com um processo mais estruturado que cruze as ambições e aptidões dos jovens com as necessidades locais/regionais do mercado de trabalho, reconhecendo como essencial a adaptação da oferta formativa dado o crescimento das tipologias de formação para este público.

8.1.2. O Observatório de Emprego e Formação Profissional da RAA constitui um exemplo de boa prática na implementação de um inquérito sistemático às empresas com vista à identificação das suas percepções face às necessidades de formação. Recentemente este exercício foi alargado à administração pública por via da aplicação de um inquérito específico aos dirigentes e funcionários da administração pública. Porém a equipa de avaliação considera que ao nível do diagnóstico de necessidades de formação da RAA é ainda possível introduzir melhorias de operacionalização modo a torná-lo mais robusto, mais estratégico e mais prospectivo, de modo a que a selecção de projectos com base no critério relevância possua uma base sólida de fundamentação.

8.1.3. Não existe regulamentação produzida para a sub-tipologia 1.2.2- Cursos de Reconversão profissional com estágios associados.

8.1.4. Face à condição particular de insularidade da RAA e aos custos acrescidos de mobilidade de formadores de fora da região, a equipa de avaliação considera que existem claras vantagens no enriquecimento da base de dados referente à bolsa regional de formadores. A disponibilização de informação curricular adicional referente a estes agentes (experiência de trabalho e referências profissionais) que permita aos operadores de formação realizar uma identificação expedita e pré-selecção dos formadores terá como consequência o aumento dos níveis de satisfação das entidades beneficiárias e pode em última instância, facilitar o incremento da qualidade e eficiência das acções.

8.1.5. A baixa presença de entidades empregadoras como beneficiárias do PRO-EMPREGO é em parte explicada pela sua reduzida dimensão, pela incapacidade de cumprimento do número mínimo de formandos por acção e pela dificuldade de articulação de formação profissional de activos inter-empresas para áreas de formação com um carácter mais específico (em oposição ao transversal). Esta matéria exigirá por parte da AG uma monitorização específica das razões que bloqueiam a fluidez de procura, tendo em vista que o reforço da qualificação dos activos mantenha com as estratégias empresariais uma conexão cada vez mais fundamentada.

8.1.6. O grande peso das entidades formadoras e dos outros operadores como entidades beneficiárias do Programa evidencia melhores condições para assegurar uma cada vez mais efectiva profissionalização do sistema de formação profissional. Esta profissionalização deve alargar-se a todo o ciclo do projecto desde o diagnóstico de necessidades, concepção da formação,

implementação e sua avaliação. Porém, especialmente no que se refere ao diagnóstico junto das entidades empregadoras, a dificuldade de passar da utilização de mecanismos de "identificação" de necessidades de formação para "diagnósticos" de necessidades de formação do tecido produtivo poderá cumulativamente com a conclusão anterior afastar a resposta do sistema formativo às necessidades concretas de desenvolvimento e modernização das empresas.

8.1.7. Impõe-se, por isso, que o sistema evolua para uma prática mais generalizada de diagnósticos de necessidades de formação, valorando-se em sede de apreciação de candidaturas essa melhoria de métodos de fundamentação de uma dada operação.

8.1.8. Existem baixos níveis de procura social por parte dos destinatários finais por acções de formação profissional, e uma reduzida valorização por parte do empresário do retorno do investimento nestes processos. Esta última evidência tem de ser compreendida à luz das características do tecido empresarial da Região. Tenderá a ser ultrapassada primeiro em empresas de maior dimensão e melhor apetrechadas técnica e organizacionalmente. É de qualquer modo essencial para que a qualidade da formação seja naturalmente exigida como elemento de eficácia e retorno do investimento realizado.

8.1.9. Há que registar a expectativa gerada em torno da consultoria-formação para PME como possível alternativa a uma abordagem integrada de diagnóstico e formação-acção para desenvolvimento e modernização das empresas. O processo encontra-se ainda numa fase embrionária. No entanto, a dispersão de potenciais entidades beneficiárias e a ausência de um referencial que estabilize o modelo de intervenção permite antever alguma diversidade de abordagens a

este nível que deverá ser monitorizado de perto e recalibrado após esta experiência piloto. Considera-se que é necessário ponderar de forma cuidada os riscos do modelo de intervenção actual, monitorizando-os com regularidade. Impõe-se a sua reavaliação, sobretudo do ponto de vista da extrapolação das tendências actuais e dos resultados esperados, não deixando de ter em conta a valia da aprendizagem já adquirida no Continente em matéria de formação-acção.

8.2. OG2. Apoiar a estruturação do sistema de ciência e tecnologia e criar condições para a sua crescente aproximação ao tecido empresarial:

8.2.1. A investigação em contexto empresarial não possuía no período de referência do estudo de avaliação projectos aprovados. A análise das candidaturas de acordo com os critérios de selecção é realizada pela DRCTC. Porém, o incentivo à inovação no tecido produtivo será veiculado sobretudo por estas tipologias de projecto. Pelo distanciamento da EAT na análise dos projectos e pela importância para a RAA dos objectivos específicos associados é critico que: i) a divulgação junto dos potenciais beneficiários desta intervenção veicule claramente a pretensão de colar as acções de investigação ao meio empresarial; ii) exista a produção de informação regular por parte da DRCT para a AG relativamente ao desenvolvimento destes processos. No entanto, a avaliação identificou uma dificuldade real de emergência de procura com as características pretendidas. Considera-se que existe necessidade de reflectir para melhor actuar neste domínio, avaliando correctamente quais as perspectivas de formação de procura consequente neste domínio. Parece-nos precipitado admitir desde já a impossibilidade de emergência de procura neste domínio da programação.

8.2.2. À semelhança da tipologia de projecto anterior a formação avançada não possuía candidaturas aprovadas no período de avaliação considerado.

8.2.3. Os cursos em TIC, estruturados segundo três possíveis níveis de aprendizagem, têm revelado uma grande adesão por parte das entidades beneficiárias. No arranque do programa foi crítica a estabilização da diferenciação entre as competências a produzir nos diferentes níveis de formação em TIC, aspecto que parece ter vindo a ser ultrapassado.

8.2.4. O único espaço de formação profissional financiada para os activos do sector público está consagrado para a administração pública local e regional na sub-tipologia de projecto que promove a articulação entre os processos materiais de modernização tecnológica e a formação dos recursos humanos. O número de candidaturas apresentadas tem sido baixo e nenhuma delas foi aprovada por não se enquadrar neste propósito. A obtenção dos objectivos associados e este domínio de intervenção convocam a AG para uma postura mais dinâmica na abordagem aos potenciais beneficiários (com intervenções materiais no domínio tecnológico financiadas pelos fundo estruturais ou não). Existe uma maior necessidade de concertação com os diferentes serviços da Administração regional com processos de modernização em curso. Essa concertação não deve significar de modo nenhum quebra de selectividade dos apoios a conceder, pensando a equipa de avaliação que a AG está correcta nesta pretensão de selectividade e de focagem de projectos.

8.3. OG3. Fomentar a empregabilidade de públicos vulneráveis a partir da promoção das suas condições de inclusão social:

8.3.1. A consultoria-formação para entidades do 3.º sector padece dos mesmos aspectos críticos da consultoria-formação para PME dado que o regulamento específico é o mesmo. Dada a possibilidade de financiamento destas entidades para intervenções físico-infraestruturais no âmbito do PRO-CONVERGENCIA (FEDER) é crítico que se garanta a rentabilização do conhecimento produzido (em sede de unidade de gestão) sobre os projectos aprovados ao abrigo do referido programa com vista à criação de mecanismos de articulação entre ambos os projectos de intervenção (FEDER e FSE). Por maioria de razão, a actuação sobre a procura e a selectividade das instituições a apoiar constituirão garantia de êxito da programação.

9. O PRO-EMPREGO definiu uma estratégia com vista à monitorização da qualidade e da pertinência das intervenções assente na aplicação de um referencial de critérios que permita seleccionar as melhores candidaturas, na verificação no local / visitas pela EAT de projectos em execução e, por via da avaliação do impacto das intervenções.

9.1. Os critérios de selecção das candidaturas cobrem os domínios de qualidade da entidade beneficiária e do projecto e integram um rol bastante completo de áreas de análise dos quais se destaca o facto de incorporarem mecanismos de identificação dos resultados que se esperam obter a partir da implementação do projecto.

9.2. A grelha de critérios de selecção está a ser aplicada pela EAT, mas na prática não está a ser utilizada como mecanismo de exclusão de candidaturas com baixas pontuações. Os critérios de elegibilidade e acesso e a relevância do projecto face aos referenciais que a EAT detém parecem ser os critérios de aprovação efectivamente utilizados.

9.3. Existe uma margem de melhoria da grelha de critérios de selecção, associada à simplificação, legibilidade e mensurabilidade de cada um dos critérios. Do ponto de vista do grupo de critérios de selecção aplicados para cada uma das tipologias de projecto, existe margem de melhoria da situação na cobertura de todos os domínios relevantes de apreciação da qualidade da entidade e do projecto e na melhoria da coerência entre critérios (eliminando repetições e a coexistência de critérios e sub-critérios). A identificação de resultados esperados dos projectos merece um investimento generalizado no estabelecimento de indicadores de suporte.

9.4. Os mecanismos associados à aplicação dos critérios de selecção constituem um domínio de melhoria a introduzir na operacionalização do programa de modo a normalizar os procedimentos e a comunicação interna dos elementos da EAT. Apesar da análise da relevância da candidatura a EAT mobilizar diversas fontes de informação regionais (estatísticas) e actuais com vista à pontuação de cada projecto face a esse item, existe necessidade ao nível da construção de referenciais e indicadores-padrão para os demais critérios e de clarificação dos indicadores a recolher para apreciar cada um dos critérios. A rentabilização das fontes de informação, nomeadamente referentes aos sistemas de informação dos fundos comunitários para apreciar o desempenho das entidades beneficiárias é igualmente um aspecto a melhorar.

9.5. A monitorização *on going* da qualidade e da relevância das intervenções tem sido realizada a partir das verificações no local. Pelo facto destas integrarem uma recolha de informação que privilegia diferentes domínios e perspectivas a avaliação considera-a uma boa prática exercida pela EAT. Porém, este procedimento possui um carácter amostral e por isso pouca expressão. Existe um número alargado de entidades beneficiárias a manifestar o interesse e a necessidade de que seja implementado um

maior acompanhamento da EAT focalizado na qualidade dos processos e dos resultados das acções. Há, pois, neste contexto, necessidade de uma maior escala do número de projectos a acompanhar.

10. A inexistência de um manual/guia do utilizador do FSE na RAA atribui aos regulamentos específicos das tipologias de projecto e dos custos elegíveis a posição de principais instrumentos de referência que as entidades beneficiárias utilizam na preparação das suas candidaturas. No entanto, estes actores evidenciaram algumas linhas de insatisfação, por um lado, relacionadas com a ausência de explicitação de algumas regras de elegibilidade e, por outro lado, com o desacordo com algumas dessas regras. O primeiro aspecto é mais relevante e merece atenção particular.

11. Os prazos de decisão praticados pela AG constituíram um dos aspectos mais críticos da fase inicial de operacionalização do Programa, sendo mais desfavoráveis no que se refere às tipologias associadas à formação de activos uma vez que a análise técnica das candidaturas está dependente da homologação prévia dos cursos e nem sempre este aspecto tem sido cumprido. A resposta da AG do Programa foi efectiva, tomando medidas conducentes à melhoria destes prazos, com êxito já que eles têm vindo a melhorar significativamente. Os pedidos de alteração dos projectos estão igualmente associados a processos de decisão que não se coadunam com os tempos de actividade das entidades beneficiárias. Ressalve-se que nos casos em que as entidades beneficiárias submetem pedidos de alteração e pedidos de reembolso, a EAT dá prioridade à análise dos pedidos de reembolso, tendo em vista não penalizar essas entidades com interrupções de co-financiamento. No entanto, por se tratar de um dos mecanismos de ajustamento do Programa às alterações de contexto, deveria centrar algumas preocupações da AG no sentido de o agilizar.

12. Do ponto de vista da estratégia de comunicação do programa, registam-se algumas evidências que suscitam a necessidade de uma maior focagem no

esforço de comunicação: i) pouca adesão das entidades beneficiárias às sessões de divulgação; ii) baixos níveis de apresentação de candidaturas em algumas sub-tipologias e iii) o desconhecimento mais genérico do Programa pelas entidades beneficiárias em medidas das quais não costumam beneficiar. A focagem da comunicação deve ainda incidir preferencialmente nas componentes de programação que evidenciam um cunho de maior inovação e que apresentem dificuldades de formação de procura.

13. A experiência profissional dos técnicos afectos à EAT da AG é considerada adequada às funções previstas, no entanto a sua dimensão não é suficiente de forma a permitir níveis de resposta mais adequados e céleres tendo em conta o plano de actividades actual. Admite-se que a incorporação de algumas das recomendações que venham a ser elaboradas neste documento se venham a defrontar com este constrangimento.

14. O objectivo específico referente ao "Reforço da oferta de técnicos com qualificação adequada para intervir no tecido produtivo" emerge como aquele que está a receber um maior contributo dos projectos em curso para que se venha a concretiza. Este aspecto é reflexo de diferentes tempos de publicação da regulamentação específica entre sub-tipologias, de se tratar de um objectivo para o qual concorrem em termos relativos um maior número de tipologias de projecto dotadas de uma maior programação financeira, de existir um efeito inércia naquilo que são as tipologias mais inovadoras do Programa.

15. A AG estruturou um Programa em torno dos conceitos considerados chave: inovação, qualificação, empregabilidade, empreendedorismo e inclusão social, através dos objectivos e domínios de intervenção em que assenta. No entanto, existe um esvaziamento nos mecanismos de apoio à operacionalização e de orientações para que os potenciais beneficiários possam desenhar os seus projectos tendo em conta os referidos conceitos.

Deve constituir do mesmo um elemento de reformatação da política de comunicação do programa.

16. Deve, por fim, referir-se que a estratégia seguida pela programação do PROEMPREGO coloca a gestão perante dois tipos diferenciados de desafios:

    16.1. Por um lado, nos domínios de acção em que a Região acumulou maior experiência e fluidez de procura, o incremento da qualidade das intervenções constitui factor crucial para que o contributo do FSE em matéria de oferta de melhores qualificações à Região seja mais efectivo;

    16.2. Por outro lado, nas componentes de programação que veiculam uma maior inovação de processos e de práticas, a pro-actividade da gestão na formação da procura deve constituir uma prioridade da sua intervenção.

    16.3. O equilíbrio necessário entre estas duas componentes deve ser sempre considerado no âmbito do contexto conjuntural em que o PO se desenvolve, não perdendo de vista que esse contexto afecta a emergência da procura nos dois domínios.

VII. RECOMENDAÇÕES

1. De modo a ultrapassar as fragilidades identificadas ao nível da operacionalização da análise técnica dos projectos com base nos critérios de selecção, recomenda-se que a AG: i), promova a consolidação do processo de identificação e sistematização do processo de recolha de evidências e dos referenciais e indicadores utilizados até ao momento, dando continuidade ao trabalho iniciado neste exercício de avaliação, no sentido de rentabilizar a experiência e as competências desenvolvidas no seio da EAT; ii) a partir desta matéria-prima sugere-se que, por um lado, se promovam acções no sentido de capacitar a EAT de obtenção das evidências de uma forma eficiente para a AG e equitativa para as entidades beneficiárias e, por outro lado, de referenciais e indicadores padrão que agilizem a análise. Esta intervenção requer a forte intervenção da EAT na elaboração destes mecanismos e posteriormente uma boa disseminação interna dos materiais produzidos e do conhecimento subjacente aos mesmos de modo a capacitar de igual modo todos os técnicos na sua aplicação.

2. Do ponto de vista da relação da AG com as potenciais entidades beneficiárias tendo em vista a sua capacitação para a elaboração de projectos com forte incorporação dos objectivos do programa, a equipa de avaliação sugere:

   - A clarificação dos objectivos operacionais
   - A explicitação de regras de elegibilidade omissas com vista ao incremento da transparência do sistema de políticas públicas
   - A clarificação dos conceitos-chave e exemplificação de formas possíveis de os evidenciar nos projectos

- A exposição dos critérios de selecção e do tipo de evidências necessárias de gerar por parte da entidade beneficiária para a sua apreciação
- A formalização de procedimentos de candidatura
- …

Este exercício, em nosso entender, poderá ser consubstanciado num *living document* disponibilizado no site do PRO-EMPREGO, que possa ser actualizado à medida que a experiência da EAT dite essa necessidade de ajustamento.

3. Recomenda-se uma maior pro-actividade da AG na identificação de potenciais beneficiários da tipologia de projecto 5.2.1, nomeadamente a partir das entidades que possuam processos de modernização em curso. Esta actuação apresenta vantagens caso venha a ser desenvolvida de forma articulada com a Direcção Regional da Administração Publica.

4. Propõe-se a avaliação das condições de operacionalização da tipologia de projecto 4.1 – Investigação em contexto empresarial a partir de um estudo relativo à capacidade de acolhimento do tecido produtivo de iniciativas de I&D com estas características, de modo a redimensionar os objectivos e metas desta intervenção. Propõe-se nesse sentido que seja avaliada a possibilidade de emergência da procura no período de programação, designadamente com a promoção do apoio a experiências-piloto nessa matéria. Torna-se necessário assumir o carácter experimental desta tipologia e eventualmente redimensionar a programação financeira que lhe está dedicada, tendo em vista a geração de efeitos favoráveis a períodos de programação posteriores.

5. Sugere-se uma campanha direccionada para a formação de activos. Recomenda-se que esta campanha integre pelo menos uma parte das seguintes acções, sendo que algumas poderão ter efeitos sinérgicos:

- Elaboração participada e disseminação de um diagnóstico prospectivo de necessidades de formação/competências de activos do sector privado, com ampla participação dos sectores produtivos mais sujeitos a mudanças e a adaptações;

- Disponibilizar informação útil de caracterização do perfil dos formadores registados na Bolsa Regional de Formadores, promovendo uma mais clara transmissão da sua experiência curricular e das suas referências profissionais;

- Promover sessões de troca de experiência entre entidades beneficiárias orientadas por técnicos acreditados e prestigiados emanando um conjunto de orientações para a qualidade das intervenções, tendo em vista a disseminação de comportamentos de avaliação do retorno da formação;

- Premiar os projectos/as entidades que apresentem comprovadamente melhores resultados. Este prémio não terá necessariamente de ser um prémio monetário, podendo constituir-se como um prémio simbólico de mérito e de divulgação/publicidade de boas práticas para o futuro da economia regional;

- Promover a implementação de acções de formação *e-learning* com respectivo referencial de qualidade.

6. A ambição dos objectivos e metas associados às sub-tipologias de projecto 3.2.2 e 6.4.1, o seu carácter inovador e as condições menos favoráveis do contexto (insularidade e reduzida dimensão do mercado) colocam fortes exigências ao modelo de governação destas intervenções, pelo que se recomenda o seguinte:

a) Monitorização da evolução dos projectos aprovados, com vista a recolher informação sobre a qualidade do processo com principal incidência nos seguintes pontos:

   i. Eficácia da metodologia de desenvolvimento do diagnóstico e a definição do plano de intervenção; desempenho dos actores (consultores e formadores);

ii. Motivação, envolvimento e desenvolvimento de competências nos destinatários finais (empresários/dirigente de entidades do 3.º sector, colaboradores e organização como um todo).

Como variável explicativa dos diferentes resultados neste domínio deveria ser estudado a tipologia de entidade beneficiária (Entidade Formadora, Entidade Consultora, Entidade Empregadora, Outros operadores).

b) Clarificação da regulamentação da medida tendo em consideração os seguintes aspectos:

i. **A metodologia**: A metodologia formação-acção é um processo de formação centrado em problemas organizacionais a resolver e/ou em projectos de modernização/desenvolvimento organizacional a realizar, assim sendo os participantes (empresários/dirigente da instituição e colaboradores) consolidam o seu processo de aprendizagem analisando e aplicando conhecimentos através da resolução de problemas organizacionais concretos e reais e/ou da implementação dos projectos de modernização/desenvolvimento organizacional. O modelo de formação-acção baseia-se na alternância dos momentos de formação em sala com momentos de consultoria individualizada, criando ambientes onde se procede à análise e consequente rectificação de situações e comportamentos orientados para uma estratégia organizacional. A articulação entre a formação e a consultoria é uma marca fundamental da metodologia formação-acção. Note-se que de acordo com a regulamentação o modelo suporta, paralelamente, a deriva para a consultoria, o significa que nestes casos o modelo privilegia a resolução do problema abdicando do potencial de aprendizagem dos participantes (empresário/dirigente da instituição e colaboradores) por via do envolvimento directo na resolução do problema e sua capacitação para intervenção no futuro.

ii. **Os referenciais**: dada a exigência da metodologia, sobretudo no caso concreto da formação-acção, deverão ser produzidos referenciais claros

para a orientação da intervenção do consultor-formador, com o intuito de clarificar o quadro de objectivos e o modelo de intervenção e as ferramentas para a sua operacionalização.

7. Sugere-se o incremento da função de acompanhamento do Programa, durante a execução dos projectos e após a sua conclusão. Esta função de acompanhamento deverá assentar em dois pontos, por um lado, regular os saltos qualitativos nas intervenções formativas menos inovadoras e, por outro lado, acompanhar as dinâmicas e características da implementação das intervenções inovadoras.

8. Com vista à integração intencional dos conceitos-chave por parte das entidades beneficiárias, a AG deverá produzir um conjunto de orientações que explanem claramente os conceitos e as possíveis formas de os operacionalizar e, eventualmente, criar mecanismos que premeiem os projectos capazes de promover de forma integrada o manancial de conceitos.

VIII. ANEXOS