



Instituto de Gestão de
Fundos Comunitários

AVALIAÇÃO EX-ANTE DO PO VALORIZAÇÃO DO POTENCIAL ECONÓMICO E COESÃO TERRITORIAL

RELATÓRIO FINAL



ÍNDICE

	Pág.
1. ENQUADRAMENTO E ROTEIRO METODOLÓGICO	3
<i>A. Enquadramento - uma programação marcada pela transição</i>	<i>3</i>
<i>B. Roteiro Metodológico - interacção programação/avaliação</i>	<i>6</i>
2. AVALIAÇÃO DA RELEVÂNCIA E PERTINÊNCIA DA ESTRATÉGIA	9
<i>A. Análise da Qualidade do Diagnóstico de Partida e das Necessidades/Oportunidades Identificadas</i>	<i>9</i>
<i>B. Análise da Relevância dos Objectivos</i>	<i>15</i>
<i>C. Análise da Pertinência da Estratégia</i>	<i>25</i>
<i>D. Análise da Dimensão de Risco Envolvido na Estratégia</i>	<i>41</i>
3. AVALIAÇÃO DA COERÊNCIA DA ESTRATÉGIA	47
<i>A. Análise de Coerência Interna</i>	<i>48</i>
<i>B. Análise de Coerência Entre Objectivos e Recursos</i>	<i>55</i>
4. AVALIAÇÃO DA COERÊNCIA EXTERNA	61
<i>A. Coerência com as Principais Orientações Estratégicas Comunitárias e Nacionais em Matéria de Política de Coesão</i>	<i>62</i>
<i>B. Coerência com os Programas Operacionais Temáticos FEDER do QREN</i>	<i>67</i>
<i>C. Coerência com as Políticas Nacionais Relevantes</i>	<i>69</i>
5. RESULTADOS ESPERADOS E QUADRO SÍNTESE DE INDICADORES	75
<i>A. Objectivos a Alcançar e Quadro Síntese de Indicadores</i>	<i>75</i>
<i>B. Avaliação da Utilidade Global do Programa</i>	<i>83</i>
6. AVALIAÇÃO DO SISTEMA GLOBAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA	87
<i>A. Modelo de Governação: desafios para o próximo Período de programação</i>	<i>87</i>
<i>B. Lições de Experiência do QCA III</i>	<i>90</i>
<i>C. Avaliação do Sistema Global de Implementação do Programa</i>	<i>93</i>
7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	101
<i>A. Visão de Síntese</i>	<i>101</i>
<i>B. Recomendações</i>	<i>107</i>
1.1. ANEXO 1. CAMPOS DE APLICAÇÃO DOS APOIOS DO FUNDO FEDER POR OBJECTIVOS UNIÃO EUROPEIA 2007-2013	111
1.2. ANEXO 2. ESTRUTURA INDICATIVA DO PO MADEIRA 2007-2013 (VERSÃO 28.JUL.06)	113
1.3. ANEXO 3. SÍNTESE DAS ORIENTAÇÕES E PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DA POLÍTICA DE COESÃO DA EU E DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS NACIONAIS (COERÊNCIA EXTERNA)	115
1.4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119

ÍNDICE DE QUADROS, FIGURAS E MATRIZES

	Pág.
Quadro 1 - Grau de Relevância das Prioridades Estratégicas do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial face à Matriz SWOT	21
Quadro 2 - Grau de Relevância das Prioridades Estratégicas do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial face à Matriz SWOT (cont.).....	22
Quadro 3 - Principais Dimensões Problema e Oportunidades face às Orientações Estratégicas dos Eixos Prioritários 1 e 2	34
Quadro 4 - Principais Dimensões Problema e Oportunidades face às Orientações Estratégicas do Eixo Prioritário 3	36
Quadro 5 - Principais Dimensões Problema e Oportunidades face às Orientações Estratégicas do Prioridade Eixo Prioritário 4.....	38
Figura 1 - Opções Estratégicas do PDES da RAM 2007 - 2013	16
Figura 2 - Prioridades Estratégicas do PDES e da Estrutura PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial.....	17
Figura 3 - Estrutura Programática do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial - ensaio dos objectivos gerais.....	49
Figura 4 - Estrutura Programática do Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial - ensaio dos objectivos específicos	54
Matriz 1 - Intensidade de Articulação entre o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial e as Prioridades Estratégicas da Política de Coesão da União Europeia	63
Matriz 2 - Impacte do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial nas Prioridades Estratégicas do QREN.....	65
Matriz 3 -Articulação potencial entre o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial e as Prioridades Estratégicas do PO Temático Factores de Competitividade FEDER.....	67
Matriz 4 - Articulação potencial entre o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial e as Prioridades Estratégicas do PO Temático Valorização Territorial FEDER + Fundo de Coesão	69
Matriz 5 - Intensidade de articulação entre o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial e o Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE)	71
Matriz 6 - Intensidade de articulação entre o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial e o Plano tecnológico (PT)	73
Matriz 7 - Intensidade de articulação entre o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial e o Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT)	74

ENQUADRAMENTO E ROTEIRO METODOLÓGICO

A. ENQUADRAMENTO – UMA PROGRAMAÇÃO MARCADA PELA TRANSIÇÃO

A preparação do próximo período de programação dos fundos estruturais para a Região Autónoma da Madeira (RAM) e para o país em geral, encerra um conjunto de novos desafios mas também de novas oportunidades, despoletadas, sobretudo, pela nova filosofia subjacente às Directrizes e Orientações Comunitárias (incluindo o processo de revisão dos diferentes enquadramentos de Auxílios de Estado) que apostam numa maior responsabilização estratégica dos Estados-membros, num maior grau de exigência e concentração face aos objectivos (metas) da Estratégia de Lisboa, numa mais eficaz e eficiente articulação inter-níveis (PNACE, QREN, PO e Regiões) e numa maior profissionalização das diferentes entidades envolvidas na gestão, acompanhamento, avaliação e controlo.

Em termos de financiamento, o novo quadro financeiro para 2007-2013 assenta em 4 principais rubricas:

1. Crescimento Sustentável: (1a) competitividade para o crescimento e o emprego; (1b) coesão para o crescimento e o emprego;
2. Gestão sustentável e protecção dos recursos naturais;
3. Cidadania, liberdade, segurança e justiça;
4. A União Europeia enquanto parceiro mundial.

Na rubrica 1a) inclui-se o 7.º Programa Quadro de IDT e o novo Programa Quadro para a Competitividade e Inovação, e na rubrica 1b) os Fundos Estruturais.

O período de programação em preparação (2007-2013) assume uma política de coesão (rubrica 1b) ambiciosa e centrada num número limitado de prioridades comunitárias (a ter presente na elaboração dos quadros de referência estratégicos nacionais - QREN), reflectindo

as Agendas de Lisboa e Gotemburgo, com o objectivo de potenciar um maior efeito de alavanca e um valor acrescentado mais significativo.

As prioridades para a política de coesão 2007-2013 têm por base os objectivos estratégicos identificados no âmbito da Estratégia de Lisboa renovada e, portanto, centradas na promoção do crescimento sustentável, na competitividade e no emprego (*cf. COM (2006) 386 final de 13 de Julho de 2006*):

- 1. Reforçar a atractividade dos Estados-membros, das regiões e das cidades, melhorando a acessibilidade, assegurando serviços de qualidade e nível adequados e preservando o ambiente.*
- 2. Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia baseada no conhecimento, promovendo as capacidades de investigação e inovação, incluindo as novas TIC.*
- 3. Criar mais e melhor emprego, atraindo mais pessoas para o mercado de trabalho ou para a actividade empresarial, melhorando a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e aumentando os investimentos no capital humano.*

Num Quadro de Referência que se pretende simplificado e mais transparente, surgem como principais objectivos para o próximo período de programação: a Convergência (objectivo prioritário), a Competitividade Regional e Emprego, e a Cooperação Territorial.

- Convergência - promover as condições para o aumento do crescimento e dos factores que conduzam a uma real convergência (cerca de 81,54% dos Fundos - 308,0 mil milhões de euros, a preços de 1994);
- Competitividade Regional e Emprego - inovação e economia do conhecimento, ambiente e prevenção, acessibilidades e serviços de interesse económico geral (cerca de 15,95% dos Fundos - 49,1 mil milhões de euros, a preços de 1994);
- Cooperação Territorial Europeia - promover soluções conjuntas a problemas comuns entre autoridades vizinhas (urbanas, rurais, desenvolvimento costeiro, desenvolvimento das relações económicas, redes de PME) (2,52% - 7,7 mil milhões de euros, a preços de 1994).

No caso específico da RAM, o próximo período de programação é delimitado formalmente pela nova realidade associada ao crescimento muito significativo do PIB por habitante em PPC¹, traduzindo-se no período 2000-2002 num valor superior a 75% da média da União Europeia - 15. A Região deixará de integrar o objectivo Convergência para dispor de ajuda transitória de

¹ Este indicador encontra-se fortemente influenciado pelos valores assumidos pela Zona Franca e de forma particular por um número muito limitado de empresas em actividades financeiras, imobiliárias e de comércio internacional. (Para maior detalhe ver "A Região da Madeira no Contexto das Motivações dos Fundos Estruturais na Europa Alargada: indicadores e posicionamento", AM&A, Setembro de 2004).

“phasing-in” para o objectivo da Competitividade Regional e do Emprego. Tal terá como consequência, quer a disponibilidade de um montante financeiro mais reduzido (menos cerca de 40%), quando ainda subsistem importantes necessidades de natureza estrutural e de suporte ao crescimento, quer a indispensabilidade desde já de direccionar o enfoque na melhoria das condições de crescimento, associado ao objectivo Convergência, para o reforço da competitividade e da capacidade de atracção das regiões.

Objectivo da Competitividade Regional e do Emprego, que se destina, fora das regiões menos desenvolvidas, a *reforçar a competitividade e a capacidade de atracção das regiões*, bem como o emprego, *antecipando-se às mudanças económicas e sociais*, incluindo as relacionadas com a abertura do comércio, através do aumento e melhoria da qualidade do investimento em capital humano, da inovação e da promoção da sociedade baseada no conhecimento, do espírito empresarial, da protecção e melhoria do ambiente, da melhoria da acessibilidade, da adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas, bem como da criação de mercados de trabalho inclusivos.

In art. 3.º, alínea b) do ponto 2 do Reg (CE) n.º 1083/ 2006 do Conselho de 11 de Julho de 2006.

A um nível mais operacional e no âmbito do Fundo FEDER (cf. Anexo 1) para o Objectivo Competitividade Regional e Emprego, os apoios concentram-se em apenas três prioridades (inovação e economia baseada no conhecimento; ambiente e prevenção de riscos; e acesso aos serviços de transportes e telecomunicações de interesse económico geral), não obstante as regiões em “phasing-in” poderem decidir justificadamente, alargar o apoio às prioridades definidas para o objectivo Convergência.

Refira-se, ainda, a imposição de que pelo menos 75% das despesas se destinem às prioridades identificadas nas Orientações Integradas para o Crescimento e Emprego (2005- 2008) (60% no caso das regiões elegíveis no âmbito do Objectivo Convergência), reforçando a necessidade de articulação inter-níveis preconizada pela Comissão Europeia, numa lógica que se pretende de maior eficácia e eficiência da aplicação dos fundos estruturais.

Este novo posicionamento da RAM em matéria de política comunitária de coesão, num quadro processual relativamente modificado e mais exigente, irá incentivar a introdução de ajustamentos no modelo de desenvolvimento regional, no que se poderá considerar uma nova etapa, implicitamente mais exigente, envolvendo maior risco face à natureza mais imaterial e complexa dos investimentos, centrando mais na competitividade e menos no crescimento, e impulsionando uma governação também ela consentânea com os novos desafios estratégicos, num quadro de fortes limitações de recursos financeiros. Trata-se de melhorar o desempenho

e o sucesso das políticas públicas, nomeadamente em matéria de gestão e execução da política de coesão; cooperação e trabalho em redes de parceria com outras regiões e Estados-membros.

De forma complementar dever-se-á ter presente, ainda, o alargamento do limiar dos auxílios *de minimis* para os 200 mil euros, as novas possibilidades oferecidas pelo novo Enquadramento Comunitário dos Auxílios Estatais à Investigação e Desenvolvimento e à Inovação, as oportunidades induzidas pela criação do Programa Quadro para a Competitividade e Inovação (PCI), e a nova estruturação e prioridades do 7.º Programa Quadro de I&DT.

B. ROTEIRO METODOLÓGICO - INTERACÇÃO PROGRAMAÇÃO/AVALIAÇÃO

Tal como proposto em sede de Especificações Técnicas e Documento de Trabalho da DG REGIO (e acolhido na Proposta Técnica do IESE), o processo de Avaliação *Ex-ante* assenta num modelo que pressupõe o estabelecimento de uma relação muito estreita entre processo de programação e processo de avaliação, favorecendo um diálogo construtivo entre os responsáveis pela programação e os especialistas responsáveis pela avaliação. Nesse sentido, o Relatório Final de Avaliação reflecte as diferentes interacções que foram sendo efectuadas com as Autoridades da Região Autónoma e demais interlocutores-chave, numa lógica que se pretendeu pragmática, problematizando e sugerindo pistas e recomendações, numa perspectiva de melhoria progressiva do processo de construção do instrumento de programação.

O Relatório Final de Avaliação foi organizado em seis capítulos principais (Capítulo 2 - Avaliação da Relevância e Pertinência da Estratégia, Capítulo 3 - Avaliação da Coerência da Estratégia, Capítulo 4 - Análise de Coerência Externa; Capítulo 5 - Resultados Esperados e Quadro Síntese de Indicadores; Capítulo 6 - Avaliação do Sistema Global de Implementação do Programa, e Capítulo 7 - Conclusões e Recomendações), num Documento que pretende responder fundamentalmente às seguintes principais Questões/Critérios de avaliação:

1. *Relevância*: os objectivos do Programa são (os mais) relevantes face ao diagnóstico de partida?
2. *Pertinência*: as formas de intervenção previstas no Programa são (as mais) pertinentes para superar pontos fracos e ameaças e potenciar pontos fortes e oportunidades?

3. *Coerência Interna*: o sistema de objectivos do Programa Operacional é consistente entre si? Existe coerência entre o nível de efeitos desejado e os recursos previstos?
4. *Coerência Externa*: a estratégia definida é coerente com as políticas definidas ao nível nacional e com as orientações estratégicas comunitárias?
5. *Utilidade Global*: o Programa representa uma mais valia global da intervenção dos Fundos Estruturais?
6. *Adequação do Modelo de Governação do Programa*: a arquitectura prevista para a gestão estratégica e operacional do Programa é a mais adequada à sua boa implementação?

O Relatório Final de Avaliação incorpora os resultados da consulta e análise de diversos documentos (cf. lista em Anexo), da recolha e tratamento de informação de natureza estatística e da realização de entrevistas para auscultação de interlocutores locais intervenientes na programação e gestão e na execução do futuro Programa.

AVALIAÇÃO DA RELEVÂNCIA E PERTINÊNCIA DA ESTRATÉGIA

Neste Capítulo procede-se à avaliação da qualidade da análise socio-económica, da racionalidade da Estratégia e da sua pertinência face às necessidades e oportunidades identificadas.

A. ANÁLISE DA QUALIDADE DO DIAGNÓSTICO DE PARTIDA E DAS NECESSIDADES/OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS

O Plano de Desenvolvimento Económico e Social da RAM (PDES) para o período 2007-2013, traduz a estratégia de desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira para período que compreende o próximo ciclo de programação comunitário e contempla dois principais volumes, um primeiro relativo ao Diagnóstico da Região e um segundo onde é explicitada a Estratégia e Prioridades de Desenvolvimento da Região. Este documento suporta a estruturação estratégica e operacional do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial e serviu de base, em complemento ao texto do projecto de PO Valorização do Potencial Económico e Coesão territorial, à reflexão em torno da qualidade do diagnóstico de partida e das necessidades/ oportunidades identificadas. Teve-se, igualmente, presente os resultados da Avaliação Intercalar e da Actualização da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Plurifundos da RAM 2000-2006 (QCA III).

O Diagnóstico Estratégico da RAM foi organizado tematicamente em 10 domínios: (i) vitalidade demográfica, com padrão de povoamento concentrado, (ii) mercado de trabalho, com terciarização crescente, (iii) tecido empresarial, crescimento não estruturado, (iv) sociedade da informação, o difícil percurso dos investimentos aos resultados, (v) Turismo, entre a expansão e a sustentabilidade necessárias, (vi) situação ambiental, uma prioridade com resultados, (vii) qualidade de vida, um compromisso com ganhos de consolidação, (viii) acessibilidades, do desencravamento externo à competitividade interna, (ix) economia madeirense, uma trajectória de crescimento global, e (x) dinâmica de impactes das políticas públicas regionais co-financiadas pelos fundos estruturais).

A metodologia de análise utilizada permitiu estabelecer de forma sumariada alguns dos principais aspectos que caracterizam as dinâmicas temáticas abordadas, e constitui uma evolução bastante positiva ao Diagnóstico da RAM (PDES). Não obstante, alguns domínios chave para o novo ciclo de crescimento sustentado da Região, como a I&D e inovação e a competitividade empresarial, continuam a encontrar-se fracamente referenciados tendo a Equipa de Avaliação introduzido dados adicionais de caracterização do posicionamento da RAM nestes domínios.

A Matriz SWOT de suporte à definição dos objectivos e estratégia da RAM para 2007-2013, foi formulada de forma adequada e clara, coerente, nomeadamente com a actualização da SWOT efectuada no âmbito da Avaliação Intercalar do PO Plurifundos da RAM 2000-2006, constituindo em termos gerais um bom ponto de partida para a fase seguinte de identificação de prioridades e estratégias. Face ao Diagnóstico da Região, há uma formulação equilibrada de pontos fortes e fracos e de ameaças e oportunidades.

Analisa-se de seguida de forma particular algumas das mais relevantes dimensões do Diagnóstico Estratégico da RAM.

No que diz respeito à “dimensão económica”, assinala-se, conferindo espaço de melhoria, a não utilização de indicadores de resultado e de eficácia competitiva (p.e., produtividade, FBCF e exportações) e a carência de informação acerca da dimensão inovação e sociedade do conhecimento, chave para a estruturação do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial no âmbito do objectivo Competitividade e Emprego.

O diagnóstico do tecido empresarial, da sociedade de informação e da economia madeirense apresentado é claro e os dados permitem em termos muito genéricos revelar características estruturais da Região e dinâmicas recentes que se podem traduzir em potencialidades ou fragilidades/ riscos a minimizar. O diagnóstico evidencia o crescimento significativo ocorrido nos principais indicadores económicos da Região, do qual se destaca:

- o VAB (com ganhos com significado no sector terciário, no qual sobressaem as “actividades imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas” (17,3% do VAB gerado em 2003), a “administração pública, defesa e segurança social obrigatória” (13,5%) e “comércio por grosso e a retalho, reparação de veículos automóveis, motociclos e bens de uso pessoa e doméstico” (13,2%));
- o importante avanço obtido em matéria de acesso das famílias e da população à *internet*, a par da dificuldade de concretização dos objectivos previstos em matéria de investimentos empresariais mais imateriais associados à inovação e sociedade da informação;
- o forte ritmo de crescimento do PIB regional e a evolução positiva do índice de

disparidade do PIB *per capita* face à média nacional (valor superior a 1).

Ainda do ponto de vista económico, o diagnóstico permite evidenciar o reforço da importância do sector Turismo no perfil de especialização da Região (não obstante uma tendência para a diminuição da estadia média, exigindo a adopção de um novo modelo de desenvolvimento turístico), assim como do papel desempenhado pela administração pública na dinâmica da economia da Região.

Adicionando informação das Contas Regionais do INE, é possível constatar que em 2003 a produtividade aparente do trabalho (VAB/ emprego) é superior na RAM à média de Portugal (26,1 e 22,5 milhares de euros, respectivamente), reflectindo essencialmente o efeito da Zona Franca da Madeira (as “actividades financeiras, imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas” registam na RAM e em Portugal, respectivamente, um VAB de 103,7 e 49,3 milhares de euros), uma vez que o sector agricultura, pesca e aquicultura observa inferiores níveis de produtividade, assim como a indústria. Outro dado interessante reporta ao peso da FBCF (*proxy* de investimento) no VAB, que assume um peso relativo bem superior na RAM (45,8% face a 29,0% em Portugal), destacando-se pelo seu maior esforço de investimento as “actividades financeiras, imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas” (72,7% face a 51,6% em Portugal), a “indústria, incluindo energia” (46,3% e 26,9% em Portugal) e o “comércio, alojamento e restauração e transportes e comunicações” (32,6% e 20,7% em Portugal).

Os indicadores das empresas permitem, por outro lado, evidenciar uma boa *performance* da RAM em matéria de constituição de sociedades (crescimento de 13,5% na RAM e de 6,4% no Continente), e maiores fragilidades ao nível do peso relativo do emprego dos serviços em serviços intensivos em conhecimento (26%, na RAM e 39%, no Continente), da proporção de emprego total em actividades TIC (1,3%, na RAM e 3,3%, no Continente) e peso relativo do emprego da indústria transformadora em indústrias de média e alta tecnologia (3,0%, na RAM e 18%, no Continente).

Os indicadores de Investigação e Desenvolvimento apresentam, de forma consentânea, valores bastante abaixo dos verificados para o Continente, dos quais se destacam:

- a RAM despendeu em actividades de I&D em 2003, 7,6 milhões de euros (1,0 mil milhões de euros no Continente, 41,0 milhões de euros na Região Alentejo, 12,3 milhões de euros na RAA), traduzindo-se num muito baixo peso em relação ao PIB (0,21% face a 0,81% no Continente; é a Região portuguesa com menor esforço de I&D no PIB);
- o Estado regista uma importância significativa no desenvolvimento de actividades de I&D, bastante superior ao observado no Continente (54,0% face a 16,6% no

Continente), o esforço relativo do Ensino Superior é similar na RAM e Continente (37,8% e 38,1%, respectivamente) e o das empresas, praticamente inexistente (5,4% na RAM face a 33,7% no Continente);

- o peso do pessoal em I&D na população activa é cerca de metade do registado em Portugal e no Continente (0,20%, na RAM e 0,48%, no Continente).

Na análise do “mercado de trabalho” a caracterização efectuada sistematiza de forma pertinente os principais elementos de evolução desta dimensão na RAM. Destaca-se a baixa taxa de desemprego e uma dinâmica da taxa de actividade superior ao Continente, a par de aumentos com relevo ao nível das habilitações e qualificações da população empregada.

Os dados e a análise desenvolvida no âmbito da “situação ambiental” permitem evidenciar as importantes evoluções registadas neste domínio, que tem constituído objectivo prioritário em termos de Programa do Governo da RAM. Considera-se, contudo, pertinente a *introdução de novos dados* que permitam evidenciar a importância dos apoios dos fundos estruturais em áreas importantes para a Região, como sejam a forte dependência energética e o ainda reduzido peso das energias renováveis; os níveis de emissões de CO₂ (e outros indicadores do acordo de Quioto) e a necessidade de reforçar o apoio aos investimentos em eficiência energética e gestão ambiental².

A “situação demográfica” permite identificar os principais estrangimentos, nomeadamente os relativos ao envelhecimento da população, não obstante a sua maior juventude no quadro nacional e o aumento dos fluxos de migração, a par da melhoria significativa dos indicadores de natalidade e mortalidade (especialmente a infantil), decorrentes de importantes investimentos na prestação de cuidados de saúde. Por outro lado, continua a verificar-se um padrão de povoamento acentuadamente concentrado no Funchal, impelindo à adopção de medidas complementares de correcção das assimetrias regionais e de criação de pólos alternativos de desenvolvimento.

Por último e no que diz respeito à “qualidade de vida”, o diagnóstico evidencia a evolução positiva do poder de compra concelhio, com diminuição das disparidades internas (apesar de se verificarem ainda desvios com algum significado), e uma evolução positiva, em conformidade, do rendimento disponível das famílias. Em concomitância, constata-se uma evolução positiva ao nível dos indicadores de conforto, de educação e saúde, e das infraestruturas de educação, saúde e culturais, ainda a necessitar de intervenção infraestrutural e de optimização das dotações de equipamentos existentes.

² Note-se que no âmbito do Programa Operacional Valorização do Território, o Eixo Prioritário IV (Redes e equipamentos estruturantes na Região Autónoma da Madeira) que traduz a aplicação do Fundo de Coesão na Região estabelece como prioridade a intervenção no domínio da energia contemplando, nomeadamente, apoios à introdução do Gás Natural e à produção de energias renováveis, em consonância com o Plano de Política Energética da RAM.

A vertente de diagnóstico externo que traduz os parâmetros da envolvente que não se encontram sob controlo directo das autoridades da RAM, mas que influenciam fortemente o desenvolvimento económico e social (orientações comunitárias, regulamentação comunitária, alargamento da Europa, posicionamento geo-estratégico face às regiões envolventes, relação com o Continente, estratégias dos actores, grupos de pressão, etc.) não surge referenciado no Capítulo de Diagnóstico (ligeiramente referenciado no Enquadramento), embora alguns destes aspectos tenham sido identificados nas matrizes SWOT.

Refira-se positivamente, a apresentação de uma matriz SWOT regional e de mais 5 matrizes SWOT associadas a cada uma das prioridades estratégicas do PDES.

Será do cruzamento do diagnóstico interno com o quadro de referência da envolvente externa, que se identificam os problemas, necessidades e grandes desafios e se tomam opções e objectivos que se materializam numa determinada estratégia. As estratégias podem ser mais defensivas (respondendo às ameaças e corrigindo as fraquezas ou reduzindo as fraquezas e minimizando as ameaças) ou mais ofensivas (centrando nas forças para potenciar as oportunidades ou centrando nas oportunidades para criar novas forças e corrigir as fraquezas), mas devem sempre ter presente as estratégias dos actores e a avaliação dos riscos implícitos nas escolhas (cf. pontos 2.B e 2.C).

Relativamente ao diagnóstico interno - pontos fortes (recursos) e fracos (dimensões-problema) - estes reflectem os principais parâmetros de caracterização da Região, constituindo uma muito boa sistematização das principais linhas de desafio e estrangulamento que caracterização actualmente a situação interna da Região (organizados tematicamente).

A síntese do *Diagnóstico interno* está coerente com os resultados da Avaliação Intercalar do POPRAM III (Matriz SWOT da Avaliação *ex-ante* actualizada), destacando-se ao nível dos principais *Pontos fortes*, a importância da Zona Económica Exclusiva e as potencialidades do Centro Internacional de Negócios da Madeira, e ao nível dos principais *Pontos fracos*, os elevados custos de transporte e de telecomunicações, a fragilidade dos ecossistemas, a insuficiência do sistema de inovação, o fraco espírito empreendedor e a baixa intensidade das despesas em I&D.

Uma parte relevante destes pontos fracos, que constituem verdadeiras dimensões-problema para um salto de escala no desenvolvimento empresarial regional, encontra-se presente na estruturação do Programa Operacional, com a inclusão de um princípio de “compensação dos sobrecustos da ultraperifericidade” que subjaz ao Eixo V introduzido no Programa para, de forma técnica, permitir compensar os custos adicionais relacionados com as desvantagens específicas das Regiões Ultraperiféricas. Estão neste caso, custos adicionais associados a investimentos públicos de interesse colectivo (nomeadamente ao nível da rede viária, das

infraestruturas de telecomunicações e do tratamento e acondicionamento de resíduos) e os efeitos negativos da situação ultraperiférica para os agentes económicos regionais. Entre estes efeitos negativos, salienta-se a reduzida dimensão do mercado interno, a maior dificuldade de acesso ao mercado comunitário, a dificuldade de obtenção de economias de aglomeração, o mercado de trabalho pouco desenvolvido e/ou especializado, a menor diversificação económica, os maiores custos de transporte, os custos adicionais de aprovisionamento energético, a maior dificuldade no acesso às redes de conhecimento e os custos dos serviços e equipamentos de telecomunicações.

A Avaliação Intercalar do POPRAM III tinha identificado como principais *Pontos fortes*: (i) o património natural e paisagístico da RAM; (ii) a importância da RAM como pólo turístico inserido em redes de grandes operadores turísticos; (iii) a existência de condições edafo-climáticas favoráveis à prática da maioria das culturas hortícolas, incluindo a floricultura e a fruticultura; (iv) a existência de infra-estruturas aeroportuárias de qualidade; (v) a estrutura demográfica com taxa de juventude superior à média nacional e comunitária, (vi) a existência de governo próprio, permitindo uma melhor adequação das políticas; (vii) os progressos recentes ao nível dos principais eixos viários; e (viii) a universidade, que constitui um importante pólo de produção e difusão de informação científica. E como principais *Pontos fracos*: (i) a situação insular (localização distanciada das regiões centrais e exiguidade do mercado regional); (ii) a grande dependência face ao Continente nas ligações à EU e ao resto do Mundo (custos acrescidos de transporte); (iii) a grande sensibilidade e vulnerabilidade em termos ambientais; (iv) os fortes constrangimentos estruturais de carácter permanente decorrentes de características adversas da estrutura física do território; (v) a pequena dimensão do território, dificultando a obtenção de níveis de eficiência de alguns equipamentos e serviços; e (vi) o padrão de especialização produtiva muito vulnerável e pouco diversificado (fraco desenvolvimento da cadeia de valor e fraco domínio dos circuitos de comercialização).

Relativamente à síntese do *Diagnóstico externo - Ameaças e Oportunidades* - a organização e elementos constantes traduzem, igualmente, um muito bom exercício de segmentação dos principais aspectos de envolvente que poderão potenciar de forma positiva e negativa a estratégia a implementar pelo Governo Regional da Madeira.

Também a este nível se verifica coerência com os resultados da Avaliação Intercalar do POPRAM III (Matriz SWOT da avaliação *ex-ante* actualizada), destacando-se as oportunidades associadas à utilização das TIC e as vantagens comparativas em termos de aproveitamento de recursos energéticos renováveis; e ao nível das ameaças, reforçar o potencial impacte negativo da redução de receitas, quer provenientes de fundos estruturais, quer de uma

política nacional restritiva em matéria de transferências para as regiões.

Refira-se, que a avaliação intercalar tinha considerado como principais oportunidades: (i) a consolidação das vantagens competitivas da oferta turística (diversificação do produto turístico - congressos e incentivos, turismo desportivo, golfe e desportos náuticos, turismo activo, eco-turismo, turismo de cruzeiros e de grupos científicos ligados ao ambiente); (ii) a consolidação da procura turística (consequência do prolongamento da pista do aeroporto do Funchal); (iii) as condições de desenvolvimento e utilização de diversos serviços associados às telecomunicações e às tecnologias da informação, permitindo abrir novas perspectivas para a redução das desvantagens no atraso de desenvolvimento e da situação ultraperiférica da RAM. E como principais ameaças: (i) o aumento de focos de dissonância paisagística devido a situações de intervenção desregrada e de pressões sobre o frágil meio natural; (ii) a perda de competitividade do produto turístico e do destino, caso não seja mantida a imagem tradicional de qualidade; e (iii) a descaracterização da paisagem e aumento dos riscos associados a factores de natureza geológica e a fenómenos de erosão, por dificuldade de manutenção da actividade agrícola, face à liberalização e mundialização das trocas comerciais.

B. ANÁLISE DA RELEVÂNCIA DOS OBJECTIVOS

A RAM através do PDES estabeleceu uma estratégia assente em cinco prioridades (mais 4 prioridades temáticas que apoiam e facilitam a concretização dos objectivos estratégicos) e em seis objectivos estratégicos, conducentes à manutenção de ritmos elevados e sustentados de crescimento da economia regional e do emprego, assegurando em simultâneo a protecção do ambiente, a coesão social e o desenvolvimento territorial equilibrado (cf. Figura 1).

O PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial desempenha no quadro estratégico de desenvolvimento delineado no PDES um papel determinante, traduzido numa forte identificação entre os dois documentos (PDES e PO), não obstante a reduzida dotação orçamental do PO aconselhar a uma mais forte concentração em domínios considerados de maior intervenção estratégica.

Há uma clara assunção no documento “Estratégia e Prioridades de Desenvolvimento da RAM” (assim como no próprio Programa do Governo Regional³), de que se vai iniciar uma nova etapa

³ No Programa de Governo da RAM 2005-2008, surgem de forma muito clara como objectivos, os seguintes: “ Será a inovação a mola para o novo ciclo de Desenvolvimento Sustentável da Região” e “Reforçaremos a Região Autónoma como grande praça internacional de Negócios, Serviços e Inovação, a exemplo de outras da Ásia e da Europa”.

no modelo de desenvolvimento da Região, caminhando de um ciclo baseado na “quantidade e qualidade dos factores de produção” para um novo ciclo orientado para os factores complexos de competitividade.

Figura 1 - Opções Estratégicas do PDES da RAM 2007 - 2013



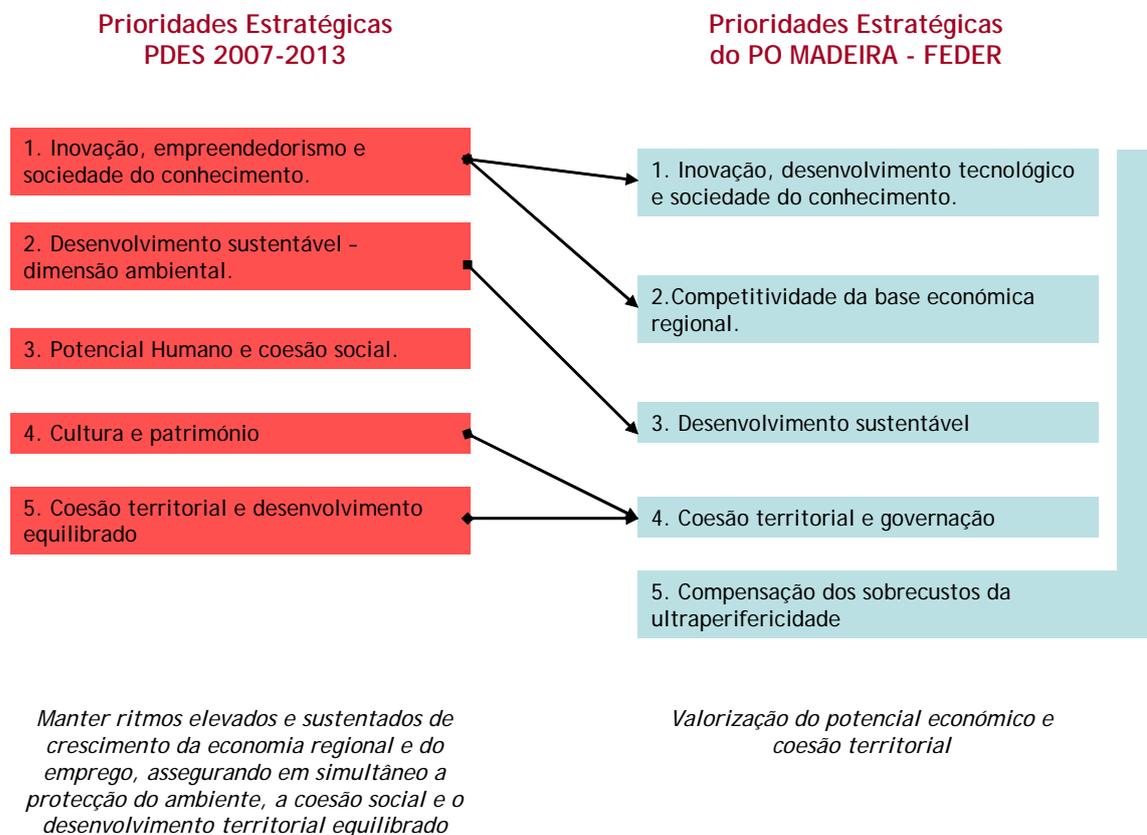
Fonte: PDES, Estratégia e Prioridades de Desenvolvimento da RAM, Março de 2006

A tradução em termos de prioridades do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, reforçou essa mensagem de mudança de ciclo, identificando-se claramente como Prioridade principal as questões relacionadas com a dinamização e capacitação do Sistema Regional de Inovação, com a promoção do desenvolvimento de actividades de investigação e desenvolvimento tecnológico, com a valorização do conhecimento e com as tecnologias de informação e comunicação. Dimensão que se constitui, igualmente, prioritária nos campos de aplicação do Fundo FEDER para os PO inseridos no Objectivo Competitividade Regional e Emprego (Inovação e economia do conhecimento - criação e reforço de economias regionais de inovação eficazes).

Em articulação, assume-se como segunda Prioridade para o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, a melhoria da capacidade competitiva da Região, através do reforço da aposta nos sectores e actividades de maior vantagem competitiva, a par da necessária diversificação económica e apoio ao surgimento de novas oportunidades de

negócio (cf. Figura 2).

Figura 2 - Prioridades Estratégicas do PDES e da Estrutura PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial



Desta forma, as duas primeiras prioridades do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial (“Inovação, desenvolvimento tecnológico e sociedade do conhecimento” e “Competitividade da Base Económica Regional”), traduzem os objectivos e opções estratégicas da primeira Prioridade estratégica do PDES (“Inovação, empreendedorismo e sociedade do conhecimento”), coadjuvado pelas prioridades temáticas “Turismo” e “Agricultura e desenvolvimento rural, pesca, indústria, comércio e serviços”.

A terceira Prioridade do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial (“Desenvolvimento sustentável”), corresponde de forma integral à segunda Prioridade do PDES (“Desenvolvimento sustentável - dimensão ambiental), abarcando os domínios de intervenção associados ao “Ambiente e prevenção de riscos” (segundo campo de aplicação do Fundo FEDER).

A quarta Prioridade do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial (“Coesão territorial e governação”) congrega as opções estratégicas das quarta e quinta prioridades do PDES (“Cultura e património” e “Coesão territorial e desenvolvimento equilibrado”),

coadjuvado pelas prioridades temáticas “Infra-estruturas públicas e equipamentos colectivos” e “Governança regional e sub-regional”⁴).

A quinta linha de intervenção do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial (“Compensação dos sobrecustos da ultraperifericidade”), traduz o mecanismo de apoio suplementar previsto para a Regiões Ultraperiféricas como forma de compensação das suas desvantagens intrínsecas e assume uma natureza de *mainstreaming*.

Em síntese, a estrutura de prioridades do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, incorpora as opções e prioridades estratégicas do Governo Regional da Madeira para o período 2007-2013, destacando e dando maior relevo às dimensões inovação e sociedade/ economia do conhecimento e à melhoria da competitividade regional. Tal mostra-se coerente com a mensagem política de mudança, ao mesmo tempo que corporiza as orientações comunitárias para as regiões que face ao seu crescimento, deixaram de se assumir como regiões Convergência.

A um nível operacional e como ponto de partida para a aferição da relevância da estratégia, refira-se que as duas primeiras Prioridade do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial encerram em si mesmo importantes desafios que passam, nomeadamente por:

- ter presente a fragilidade da iniciativa empresarial, que não deve ser ignorada face à situação de partida em que, a par de grupos económicos dotados de estratégia empresarial e de visão de mercado, coexiste uma miríade de pequenas e micro-empresas com dificuldades estratégicas, em termos produtivos, tecnológicos e de mercado (implicando metodologias de auxílio que associem a consultoria/apoio técnico, científico e tecnológico aos projectos de investimento);
- pela necessidade de produzir abordagens mais selectivas e ancoradas em estratégias de actuação de médio prazo concebidas para produzir efeitos no território, nas estruturas e nas pessoas/ populações (concentração e selectividade nos apoios; sistemas de incentivos mais adequados à procura; projectos com maiores efeitos de arrastamento e de disseminação de boas práticas; *clusters* e pólos de competitividade).

A concepção, a gestão e o desenvolvimento de políticas públicas de matriz regional devem, assim, provocar externalidades positivas para o desenvolvimento da iniciativa empresarial, entendida esta como instrumento intermediário da criação de emprego e de rendimento. O

⁴ Note-se, contudo, que não obstante a quarta Prioridade do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial referenciar nominalmente a “governança” (mais associada à Assistência Técnica do Programa), é na primeira Prioridade que consta como linha de actuação a “Modernização Administrativa e Governo Electrónico” (cf. ponto 3.A, para mais detalhe).

investimento em infra-estruturação material (acessibilidades, redes de saneamento, comunicações, infra-estruturas produtivas,...) constitui o terreno nuclear dessa actuação, a montante do desenvolvimento económico e do tecido sócio-empresarial.

Todavia, uma vez atingida uma determinada dotação física de externalidades, que é o caso actual da RAM, o problema deve ser transferido para o terreno do estímulo da procura empresarial que, em simultâneo, dê plena utilização e rentabilize aquelas externalidades e maximize a eficácia e a eficiência resultantes da absorção dos sistemas de incentivos. O que pode significar, do ponto de vista das políticas públicas, operar, a médio prazo, escolhas que implicam um *up-grading* dos instrumentos de co-financiamento, em três direcções:

- potenciar actividades tradicionais e novos complexos de actividades emergentes, mediante o reforço de componentes de serviços e de animação da envolvente empresarial;
- reforçar os níveis de racionalidade e coerência dos sistemas de incentivos (com eficácia insatisfatória reconhecida);
- melhorar as condições de articulação das elegibilidades, da gestão e da regulação.

O facto de se protagonizar, de forma relevante e pertinente, cenários mais exigentes, em que predominam objectivos associados a melhorias nas capacidades internas de produção de novos conhecimentos científicos e tecnológicos (reconhecidos a nível internacional, nacional e regional) e dos diversos interfaces "investigação experimental/ actividade empresarial" e "inovação/ serviços às empresas" (valorização dos conhecimentos produzidos, disseminação, transferência de tecnologia, ...), implica um trabalho sistémico e articulado que conduza à afirmação da capacidade competitiva das organizações da Região e da capacidade para se fixar uma massa crítica de iniciativa empresarial susceptível de dinamizar as oportunidades económicas existentes. O nível de partida é débil (como se identificou no diagnóstico), estrangimento que será crucial ter presente; trata-se mesmo de domínios que exigem um trabalho consistente e continuado, quer do lado da oferta quer, muito em especial, do lado da procura, passando pela sensibilização e por um apoio técnico muito próximo.

Estas questões chave serão desenvolvidas na análise de pertinência e posteriormente repescadas na análise de risco, contudo, considerou-se que seria importante desde já referir, por se considerar insuficientemente desenvolvido, que não obstante a relevância dos objectivos e a correcta hierarquização das prioridades, o sucesso da sua implementação acarreta novos desafios e novas modalidades de actuação, num jogo de responsabilidades acrescidas que envolvem não só os actores públicos, como de forma muito especial os actores privados.

A análise de relevância permite concluir, em termos globais, que as quatro prioridades Estratégicas do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial (a que se adiciona um quinto Eixo Estratégico que reporta à compensação dos sobrecustos da ultraperifericidade) se encontram adequadamente hierarquizadas, tendo-se valorizado com particular relevância as prioridades “Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento” e “Desenvolvimento Sustentável”, pelas externalidades positivas e carácter mobilizador que configuram, com vista a concretização do desígnio estratégico da RAM. Paralelamente, transparece um esforço de focalização de prioridades, as quais se encontram coerentes com o Diagnóstico de ponto de partida e com as prioridades estabelecidas quer a nível nacional, quer comunitário (nomeadamente ao nível dos apoios FEDER no âmbito do objectivo Competitividade Regional e Emprego).

Não obstante a relevância da Prioridade estratégica Potencial Humano e Coesão Social, a mesma não é objecto de abordagem neste Relatório. De qualquer forma, considera-se relevante referir a importância da necessária articulação em alguns domínios dos apoios FEDER e FSE (nomeadamente tendo presente a possibilidade da utilização da margem de 10%, permitida pelo Regulamento Geral dos Fundos Estruturais e relativa à utilização dos fundos FEDER para acções de natureza FSE). A eficácia dos resultados depende efectivamente de uma actuação articulada entre apoios ao investimento e à criação/ melhoria de capacidades competitivas económicas e os apoios à formação profissional, à melhoria das competências dos empresários e trabalhadores, à formação avançada e à formação/ educação técnica, tecnológica e científica.

No Quadro 1 apresenta-se o grau de relevância das prioridades estratégicas face ao conjunto de problemas, necessidades e desafios, traduzida na Matriz SWOT. Para além da forte relevância das orientações estratégicas no quadro do Diagnóstico efectuado, é perceptível a aposta em estratégias de natureza mais ofensiva, usando o potencial endógeno e as suas forças (para potenciar oportunidades), ou diminuindo as fraquezas (para potenciar as oportunidades).

Nas Prioridades “Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade de Conhecimento” e “Competitividade da Base Económica Regional” surge com particular relevância as orientações estratégicas relacionadas com a dinamização de um Sistema Regional de Inovação, com a qualificação e melhoria da “*performance*” competitiva do tecido económico da Região e com a atracção de investimentos estruturantes de fortes efeitos mobilizadores. Parece haver um misto de estratégias de natureza mais ofensiva, partindo das forças já existentes para potenciar as oportunidades, com estratégias de natureza mais defensiva, associadas à redução das fraquezas e/ou minimização das ameaças.

Na Prioridade “Desenvolvimento Sustentável”, realça-se a importância estratégica para a Região do fortalecimento dos seus Pontos fortes (biodiversidade e recursos naturais) para o desenvolvimento das Oportunidades. No quadro das orientações estratégicas, o desenvolvimento económico é preconizado num quadro de desenvolvimento sustentável (ligação à Prioridade 2), centrado na gestão eficaz das variáveis e descritores ambientais (chave numa região com as características da Madeira).

Quadro 1 - Grau de Relevância das Prioridades Estratégicas do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial face à Matriz SWOT

Prioridades estratégicas	Objectivos e Orientações Estratégicas	Relevância			
		S	W	O	T
<i>Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento</i>	• Estruturação de um Sistema de Inovação Regional		■	■	
	• Valorização do papel e das responsabilidades das instituições de ensino secundário e superior	■		■	
	• Promoção da qualidade como factor de excelência da Região	■		■	■
	• Afirmação da sociedade da informação e do conhecimento através de actuação em redes locais e globais produtoras de conhecimento	■		■	
	• Focalização da estratégia dos actores regionais de I&DT	■	■	■	■
<i>Competitividade da Base Económica Regional</i>	• Valorização, diversificação e modernização da estrutura económica da Região		■	■	■
	• Estruturação de uma envolvente favorável ao incremento da competitividade sustentável do tecido produtivo regional	■		■	■
	• Promoção de Internacionalização da Região		■	■	
	• Reforço e qualificação das empresas e outras organizações regionais		■		■
	• Atracção de IDE para garantir acesso à inovação e disseminar os seus efeitos económicos		■	■	

(continua)

Quadro 2 - Grau de Relevância das Prioridades Estratégicas do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial face à Matriz SWOT (cont.)

Prioridades estratégicas	Objectivos e Orientações Estratégicas	Relevância			
		S	W	O	T
<i>Desenvolvimento Sustentável</i>	• Introdução de melhorias tecnológicas nos sistemas produtivos		■	■	■
	• Criação de sistemas regionais de certificação da qualidade ambiental			■	■
	• Aprofundamento da governação ambiental			■	
	• Promoção do ordenamento e gestão dos recursos apoiada em instrumentos de ordenamento próprios	■		■	
	• Manutenção e reforço das estruturas verdes urbanas	■		■	■
	• Reforço da investigação aplicada às variáveis e descritores ambientais			■	■
	• Prevenção e combate a factores de risco		■	■	
	• Valorização dos recursos naturais fundamentais água e solo	■		■	
	• Gestão florestal sustentável	■		■	■
	• Desenvolvimento de uma abordagem integrada das questões relacionadas com o Mar	■		■	
<i>Coesão Territorial e Governação</i>	• Promoção do acesso da população ao Património Cultural	■		■	
	• Criação de novas bibliotecas de outras estruturas de incentivo à leitura	■		■	
	• Promoção dos autores madeirenses e apoio à edição	■		■	
	• Valorização e dinamização da oferta cultural	■	■	■	■
	• Salvaguarda e Valorização do Património Cultural	■	■	■	■
	• Ampliação da oferta museológica da RAM	■		■	■
	• Qualificação dos Museus	■		■	
	• Desenvolvimento da investigação para divulgação dos Museus da RAM			■	■
	• Salvaguarda, qualificação e valorização do património arquivístico regional	■	■	■	
	• Consolidação dos sistemas urbanos da Costa Norte, Zona Oeste e Ilha de Porto Santo	■	■	■	
	• Promoção de um Ordenamento Territorial Equilibrado e Qualificante		■	■	■
	• Qualificação e requalificação do Ambiente Urbano	■	■	■	■
	• Atenuação dos riscos de natureza geológica				■
	• Desenvolvimento de uma política integrada de socorro para as zonas costeiras				■

Legenda: grau de relevância: ■ Muito elevado, ■ Elevado; S - Pontos Fortes; W - Pontos Fracos, O - Oportunidades, T - Ameaças.

Fonte: Proposta de PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, Fevereiro de 2007; Plano de Desenvolvimento Económico e Social, 2007-2013; Volume *Estratégia e Prioridades de Desenvolvimento da RAM*, Março de 2006.

Relativamente à dimensão “Cultura e Património” no Eixo Prioritário “Coesão Territorial e Governança” trata-se de prosseguir uma estratégia centrada na valorização da cultura e património, quer como dimensão de promoção económica associada ao Turismo, quer como elemento integrador da qualidade de vida da população residente.

Na dimensão “Coesão Territorial” merecem particular relevância as questões relacionadas com a gestão e um ordenamento do território mais equilibrado e qualificado, minimizando os impactes negativos da macrocefalia do Funchal para o modelo de desenvolvimento da Região. Assume-se uma estratégia de *catching-up* e de fortalecimento das forças actuais (induzidos pelos investimentos realizados nos últimos anos).

A Matriz seguinte evidencia a intensidade de relação existente entre as Necessidades prioritárias de intervenção das políticas públicas regionais e de incidência regional e as Prioridades estratégicas seleccionadas para o PDES e traduzidas nos Eixos Prioritários do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial.

De forma sumariada, constata-se por uma forte contribuição potencial dos Eixos 1 e 2 para as dimensões-problema/necessidades prioritárias identificadas nas análises SWOT global e temáticas; uma contribuição elevada do Eixo 4, com destaque para componentes: (i) de natureza material (p.e., rede de infra-estruturas portuárias e acessibilidades internas), e (ii) de natureza imaterial, estas situadas no patamar da melhoria qualitativa das redes e da prestação de serviços às famílias e às empresas, numa perspectiva de cobertura territorial mais generalizada, com implicações no (re)ordenamento do território, factor de qualificação do desenvolvimento regional; e uma contribuição predominantemente média do Eixo Prioritário 3 para as necessidades prioritárias identificadas, a qual decorre da circunstância de a “abordagem ambiental” do PDES reflectir uma trajectória de evolução globalmente favorável deste domínio de intervenção que remete o quadro de objectivos/ orientações/ medidas, para um patamar de melhoria de sistemas, de ordenamento e gestão, de governança suportada em instrumentos de planeamento (ambiente, água, energia, ...), na integração legislativa de directivas comunitárias e de investigação e no aprofundamento de boas práticas. O Eixo 5, reflectindo uma abordagem horizontal aos principais constrangimentos da ultraperifericidade, apresenta, naturalmente, uma contribuição forte para as principais dimensões-problema da Região (minimização dos custos adicionais incorridos ao nível do transporte marítimo e aéreo de mercadorias, da reduzida dimensão de mercado e de abastecimento, da necessidade de sobredimensionamento de infraestruturas e equipamentos, da carência de capital humano e do acesso a novos conhecimentos e serviços técnicos e tecnológicos).

No ponto seguinte, analisa-se de forma mais aprofundada a pertinência da estratégia implícita nas prioridades e objectivos identificados.

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

Linhas estruturantes da Análise SWOT (Dimensões-problema/ Necessidades prioritárias)	Prioridades estratégicas do PDES 2007-2013	Inovação, Empreendedorismo e Sociedade do Conhecimento (Eixos 1 e 2)	Desenvolv. Sustentável/ /Dim. Ambiental (Eixo 3)	Potencial Humano e Coesão Social	Cultura e Património (Eixo 4)	Coesão territorial e Desenvolv. Equilibrado (Eixo 4)
Completamento da rede de infra-estruturas portuárias e de apoio às actividades associadas ao mar (económicas, científicas, ...)		●●	●	-	-	●●●
Melhoria das acessibilidades internas (ligações às vias estruturantes)- objectivos de reordenamento dos sistemas e de fluidez dos circuitos turísticos		●●	●	-	-	●●●
Consolidação dos investimentos e práticas de gestão orientadas para melhorar os padrões de qualidade ambiental		●●	●●●	-	-	-
Adequação da rede de equipamentos de suporte ao ensino tecnológico e profissionalizante		●●●	-	●●●	-	●●
Correcção dos défices de qualificação da mão-de-obra empregada, no âmbito da estratégia de aprendizagem ao longo da vida		●●	-	●●●	-	-
Combate à marginalização social e económica de segmentos da população activa, jovens à procura de 1º emprego em situação de desfavorecimento face ao mercado de trabalho, bem como das crianças e grupos de risco		●●	-	●●●	-	●●
Difusão do uso das TIC pelos segmentos das famílias, das organizações públicas e das empresas		●●●	●●	●●●	●●	●●
Produção de conhecimento em domínios de identidade e excelência regional (novos conteúdos, produtos e serviços)		●●	●●	●●●		●
Estruturação do embrião de um Sistema Regional de Inovação, que enquadre a I&DT e os desenvolvimentos da Sociedade da Informação		●●●	●●	●●●	●●	●●
Renovação e qualificação do tecido empresarial		●●●	-	●●●	-	●●
Inovação nos projectos de investimento de base empresarial		●●●	-	●●●	-	●●
Renovação das vantagens competitivas do produto turístico, com base na recomposição dos elementos de atractividade e qualificação dos recursos		●●●	●●	●●	●●●	●●
Consolidação da rede dos serviços de saúde e de acção social, na óptica do reforço dos níveis de cobertura/qualidade de vida e da inclusão social		●●	-	●●	-	●●●

Fonte: "Diagnóstico Estratégico e Análise SWOT", IGFC, 2006.

C. ANÁLISE DA PERTINÊNCIA DA ESTRATÉGIA

Analisada a relevância das prioridades e objectivos estratégicos assumidos para 2007-2013, aprecia-se de seguida a pertinência do racional associado a cada uma das prioridades estratégicas do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial (com excepção da Prioridade Potencial Humano e Coesão Social, pelos motivos já referenciados anteriormente). Tendo presente os resultados da Actualização da Avaliação Intercalar do POPRAM III, muito em particular no que diz respeito às recomendações para 2007-2013, e o diagnóstico de partida, tece-se um conjunto de observações face ao proposto em matéria de orientações estratégicas e medidas operacionais de implementação.

Uma das questões-chave diz respeito às formas de intervenção previstas face às estratégias dos actores, e a esse propósito concluiu-se em sede de Actualização da Avaliação Intercalar do POPRAM III pela existência de dificuldades em:

- Mobilizar actores públicos e privados;
- Associar convenientemente a interligação entre as dimensões material e imaterial de algumas intervenções e projectos (p.e., não optimização e rendibilização de algumas infra-estruturas e equipamentos existentes co-financiados pelos vários POPRAM).

Este diagnóstico remete uma vez mais para a importância do modelo de governação a implementar aos seus diferentes níveis, de forma particular nas interfaces com os potenciais promotores (*guichet* único), quer ao nível da sua eficiência, quer da sua eficácia em termos de qualidade e valor acrescentado dos serviços prestados.

A (re) orientação das lógicas interventoras da Administração Pública está na ordem do dia (esta é, nomeadamente, a problemática presente na formulação de uma Prioridade estratégica no PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial associada à Governança e à Modernização administrativa e governo electrónico), na perspectiva do reforço da eficácia e da eficiência dos instrumentos de promoção do Desenvolvimento Regional. Estes sugerem haver vantagem em equacionar:

- uma função reguladora que discipline, oriente, acompanhe e fiscalize a actividade económica e os resultados e impactes da actuação dos agentes regionais públicos, associativos e privados;

- uma prática regular de parceria e contratualização orientada para a realização de iniciativas conjuntas, para a promoção de programas e instrumentos de apoio ao investimento, para a gestão e desenvolvimento de serviços de apoio à actividade económica.

Analisando o conteúdo do Documento “Estratégia e Prioridades de Desenvolvimento da RAM”, pode-se concluir que em termos globais este não reflecte de forma completamente conseguida a necessária (e defendida), mudança de ciclo de governação, tendo-se optado por uma abordagem clássica e de relativa continuidade, o que se traduziu num somatório, frequentemente não integrado, de objectivos e medidas dos diferentes Organismos e Direcções Regionais. Igualmente, são visíveis diferentes níveis de aprofundamento (e de abrangência) das medidas preconizadas, algumas correspondendo a projectos e acções contidas em planos de actividade e outros ainda a intenções em face de reflexão. A elaboração do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial muito centrado no documento PDES, nem sempre consegue contornar esse constrangimento, e apesar da tentativa de criar espaços de integração estratégica, verificam-se diferentes níveis de aprofundamento estratégico.

Analisa-se de seguida para cada uma das prioridades estratégicas do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial a pertinência da estratégia proposta.

C1. EIXO 1 - INOVAÇÃO, DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E SOCIEDADE DO CONHECIMENTO E EIXO 2 - COMPETITIVIDADE DA BASE ECONÓMICA REGIONAL

A inovação e a exploração económica das descobertas científicas e tecnológicas tem estado na base das boas *performances* do crescimento económico de médio e longo prazo dos países desenvolvidos, reforçando a importância crescente da qualidade dos sistemas nacionais/regionais de inovação, especialmente no que diz respeito às capacidades intrínsecas de difusão do conhecimento e da inovação na globalidade da economia e sociedade. Vários estudos empíricos têm demonstrado que nos casos de maior sucesso, são particularmente pertinentes:

- a utilização da figura de parcerias público/ privadas no desenvolvimento de projectos e iniciativas conducentes a uma maior e melhor valorização dos resultados de I&DT, assim como de estímulo ao espírito empresarial e reforço competitivo;
- o potenciação e valorização da proximidade a sistemas regionais de inovação adjacentes ao país/ região;

- a valorização e reforço da interacção entre instituições de ensino superior e as instituições de I&D (públicas ou privadas) e o sector empresarial (cooperação, redes, mobilidade de investigadores, *spin-off* e investigação por contrato);
- o incentivo público à cooperação empresarial e ao desenvolvimento de projectos de I&DT colectivos (estimular o relacionamento com as instituições criadoras de saber, com os clientes e com os fornecedores);
- a existência de “stock” de pessoal qualificado e altamente qualificado e uma política activa de apoio e estímulo à formação ao longo da vida;
- a importância das grandes empresas quer como suporte à posição competitiva do país a nível internacional, quer como indutor de práticas mais inovadoras junto da rede de PME com quem estabelecem, directa ou indirectamente, relações;
- a racionalização e simplificação do conjunto de políticas de apoio à I&D e inovação (reforma estrutural, avaliação de políticas e instrumentos e avaliação de institutos de I&D);
- o estímulo à criação e desenvolvimento de empresas dos serviços de base tecnológica (KIBS - “knowledge-intensive business services”);
- o estímulo à criação e/ou reforço da capacidade das empresas em endogeneizar e explorar os resultados científicos, técnicos e tecnológicos desenvolvidos a nível nacional e internacional;
- o apoio público aos institutos/ gabinetes de promoção da protecção industrial e incentivo ao licenciamento (patentes, marcas e desenhos).

Segundo a OCDE um Sistema Nacional de Inovação (SI) pode ser definido como um conjunto de organizações e instituições interligadas que contribuem para criar, desenvolver, absorver utilizar e partilhar conhecimentos economicamente úteis num determinado território nacional. Consequentemente, um Sistema de Inovação é muito mais do que um sistema de I&D e a sua caracterização não só revela o tipo de organizações envolvidas, mas especialmente o grau de interacção quer entre si quer com outras instituições sociais entendidas em sentido amplo (políticas, institucionais, sociais, económicas, etc.). Os actores de inovação não inovam isoladamente, mas ultrapassando fronteiras organizacionais, partilhando recursos e promovendo a criação de uma massa crítica mínima.

As empresas são os actores chave num Sistema Nacional de Inovação, na medida em que são essenciais para os processos de criação de valor, de empreendedorismo e de inovação tecnológica e não tecnológica. É sabido como as empresas portuguesas, e de forma particular o tecido empresarial da RAM, enfermam de limitações estruturais persistentes: o nível de competências internas é em média reduzido, o âmbito de mercado é limitado e as actividades

tendem a concentrar-se em áreas pouco intensivas em tecnologia e em conhecimento. Por outro lado, faltam actores empresariais com capacidade de afirmação no plano internacional, susceptíveis de constituir “âncoras” de referência ou “alavancas” para potenciar e conferir articulação estratégica às actividades das PME.

O Programa assume como objectivo principal no âmbito da inovação a “estruturação de um Sistema de Inovação Regional que promova uma cultura de inovação amplamente participada e centrada em particular na inovação incremental (processo de melhoria contínua da competitividade organizacional através da incorporação de “pequenas inovações”)”. As medidas propostas dirigem-se essencialmente à melhoria de articulação entre actores, ao lançamento de projectos inovadores (projectos piloto e acções sectoriais de inovação) e de *benchmarking*, ao desenvolvimento de acções de demonstração e disseminação de uma cultura de inovação, e à formação em gestão da inovação e de consultoria em inovação.

As formas de intervenção previstas apresentam-se pertinentes face aos problemas e desafios enumerados na análise SWOT, mas mostram-se demasiado conservadoras. Assumir explicitamente a estruturação de um Sistema de Inovação centrado na inovação incremental, é minimizar o potencial económico e estratégico da criação de novos conhecimentos que se possam traduzir em novos produtos e serviços transaccionáveis, concorrenciais numa escala regional, nacional e internacional.

Por outro lado, não se é explícito em relação à estruturação do Sistema de Inovação da Região e do que corporiza a “Estratégia Regional de Inovação”. Outro dos aspectos-chave reporta à capacitação dos actores, cuja articulação com o vector “Capacidade Competitiva Regional” e “Instituições do Ensino Superior” não surge suficientemente desenvolvido.

No que diz respeito ao desenvolvimento de actividades de investigação e desenvolvimento tecnológico, elegeram-se como áreas prioritárias (de acordo com o explicitado no PDES), os domínios mais relevantes no âmbito do desenvolvimento sustentável, as tecnologias de informação e comunicação, a saúde e o turismo. Contudo, estes domínios não se mostram coerentes com as prioridades e *clusters* referidos nas orientações estratégicas para a Inovação (turismo, cadeia alimentar, recursos naturais e culturais, TIC, energia, água, gestão dos transportes e do tráfego rodoviário). Este aspecto é particularmente crítico, dada a necessidade de identificar claramente domínios privilegiados de intervenção e a partir daí mobilizar os actores públicos, privados e associativos, e desenvolver projectos e linhas de cooperação nacional e internacional. Por outro lado, a completa separação entre as orientações estratégicas para a Inovação e para a IDT, condiciona as potenciais sinergias e complementaridades existentes.

Defende-se a integração da Região da Madeira no Espaço Europeu de Investigação (ERA), o qual estabeleceu como prioridades em matéria de apoio no 7.º PQ IDT, a Saúde, Alimentação, agricultura e biotecnologia, as TIC, as Nanociências, nanotecnologias, materiais e novas tecnologias de produção, a Energia, o Ambiente, o Transporte, as Ciências sócio-económicas e humanidades, a Segurança, e a Investigação espacial.

Como medidas, são propostas a atracção de investigadores/ professores de mérito internacional, a formação avançada (doutoramento e mestrado), o investimento em laboratórios científicos e a privatização dos laboratórios regionais, e a participação em programas/ projectos comunitários e nacionais. Se bem que estas medidas se apresentem pertinentes fase à SWOT, a dimensão empresarial da I&DT surge referenciada no segundo Eixo, potenciando a separação indesejável entre política de ciência e política de inovação.

Recorde-se que no âmbito da Estratégia de Lisboa, para além do aumento preconizado do esforço nacional em matéria de I&D (medida em percentagem do PIB), se pressupõe que o sectorial empresarial é responsável por 2/3 desse esforço.

Aspecto, igualmente, relevante diz respeito à promoção do espírito empresarial (empreendedorismo) que, não obstante a sua referência, não se atribui em termos de conteúdo do Eixo a importância devida, e que passa não só pelo estímulo à criação de novas empresas, especialmente as de base tecnológica, como ao fomento de uma cultura empresarial mais inovadora, mais estratégica e orientada para o risco. E esta dimensão é particularmente crítica na Região da Madeira.

Num estudo recente da OCDE sobre o crescimento económico (OCDE, 2004), conclui-se pela existência de correlação positiva entre a entrada de novas empresas e o aumento da produtividade média do respectivo sector, realçando a importância da pressão competitiva para a modernização do tecido empresarial. Efectivamente o estímulo ao empreendedorismo, especialmente o tecnológico, vem sendo reforçado e integrado em vários domínios da política, apelando nomeadamente a vários instrumentos financeiros, como os de capital de risco e de suporte aos três primeiros anos de criação (“vale da morte”), estendendo-se até à política de educação e aos primeiros ciclos de ensino.

Assumindo-se o empreendedorismo como um processo dinâmico a partir do qual indivíduos identificam sistematicamente oportunidades económicas e respondem, desenvolvendo, produzindo e vendendo bens e serviços, requiere-se qualidades como a auto-confiança, a capacidade para assumir o risco e sentido de envolvimento pessoal. Aspectos reflectidos no Plano de Acção relativo à Agenda Europeia para o Espírito Empresarial, onde se estabeleceram cinco áreas políticas estratégicas:

- Dinamizar a cultura empresarial;
- Suscitar mais vocações empresariais;
- Orientar os empresários para o crescimento e a competitividade;
- Melhorar os fluxos dos financiamentos;
- Criar um quadro administrativo e regulamentar mais favorável para as PME.

Para 2006 e anos seguintes, as acções-chave identificadas são: realizar campanhas a favor do espírito empresarial; promover a criação de empresas de crescimento acelerado; promover o espírito empresarial nos sectores sociais; estimular o aumento do recrutamento de pessoal nas microempresas através da redução da complexidade da regulamentação; e facilitar o acesso das PME aos contratos públicos.

Desta forma, recomenda-se um maior enfoque operacional neste domínio, preconizando-se linhas de actuação que envolvam os diferentes actores do Sistema Nacional de Inovação, e que potenciem as externalidades decorrentes da dinamização de acções colectivas/parcerias.

Em concomitância, e não só ao nível do Espírito empresarial mas também nos domínios da Capacidade Competitiva Regional e Inovação/ I&D, são importantes as questões relacionadas com os instrumentos financeiros (e serviços de incubação) e com a modernização e qualificação da Administração Pública, aspectos assumidos no Programa com linhas de actuação no âmbito das prioridades específicas “Desenvolvimento Empresarial” e “Modernização Administrativa e Governo Electrónico”.

Ao nível da Capacidade Competitiva regional, propõem-se 4 medidas estratégicas: (i) valorizar, diversificar e modernizar a estrutura económica da Região; (ii) estruturar a envolvente que facilite, apoie e incentive o incremento da competitividade sustentável do tecido produtivo regional; (iii) promover o reforço e a qualificação das organizações; e (iv) promover a internacionalização da Região.

Estas 4 medidas mostram-se pertinentes no quadro da SWOT da Região, merecendo um maior entrosamento com as orientações estratégicas Inovação, Investigação e Desenvolvimento tecnológico e TIC. Não obstante a pertinência global, o racional da acção merece alguns comentários e sugestões.

Relativamente à primeira medida, e face ao anteriormente exposto, a mudança estrutural a promover, reclama uma acção em dois planos distintos, mas inter-relacionados: (i) a promoção e desenvolvimento de novas iniciativas empresariais mais intensivas em

conhecimento e dirigidas a actividades com maior procura mundial; e (ii) a modernização e reforço da intensidade em conhecimento dos actores empresariais existentes.

Efectivamente, Portugal tem registado, nas últimas décadas uma demografia empresarial muito dinâmica, com um número bastante significativo de novas empresas criadas. Contudo, uma análise mais aprofundada mostra, debilidades significativas no que respeita à repartição sectorial, à sustentabilidade e ao potencial para atrair trabalhadores qualificados (conforme identificado no diagnóstico da RAM). A esmagadora maioria das novas empresas é de muito pequena dimensão, com baixa intensidade em conhecimento e sem perspectivas de elevados ritmos de crescimento. O empreendedorismo de sobrevivência, é significativo; o de afirmação de projectos, é limitado.

A par do estímulo à criação de novas empresas com as características acima referenciadas, importa promover o *upgrading* do tecido empresarial existente, especialmente dos actores que evidenciem sustentabilidade a médio-longo prazo. De facto, o reforço das competências das empresas existentes é indispensável para responder aos novos desafios competitivos e exige a conjugação dos esforços públicos e privados. Mas mais do que medidas generalistas, que acabam por ser “apropriadas” pelos investimentos em equipamento, torna-se necessário desenhar um conjunto coerente e focalizado, de acções conjugando as vertentes da oferta e da procura, susceptíveis de induzir a transformação dos comportamentos empresariais. Assim, sugere-se um conjunto de medidas adicionais, e que reforçam algumas das ideias veiculadas ao longo do presente Relatório:

- Estímulo à inserção de quadros nas empresas;
- Estabelecimento de serviços de aconselhamento técnico para apoiar as empresas de pequena dimensão nos planos da gestão estratégica, do marketing e da tecnologia, numa base regional;
- Lançamento de um programa de auditorias estratégicas e tecnológicas, dirigido às PME;
- Promoção de serviços de apoio à identificação, aquisição e endogeneização de tecnologias externas;
- Estímulo à adopção generalizada de mecanismos de gestão da qualidade pelas PME;
- Apoio à adopção pelas PME de tecnologias de informação e de comunicações (TIC) e à sua incorporação na revisão dos modelos de negócios e em todos os campos de actividade da empresa;
- Continuação do apoio à criação de núcleos de I&D nas empresas.

Relativamente à promoção da Internacionalização, o qual constitui um vector central para a modernização do tecido produtivo português, tanto na perspectiva da projecção externa das empresas portuguesas como da captação de investimento estrangeiro, releve-se o facto das linhas de intervenção preconizadas no Programa se assumirem vagas e conservadoras, muito centradas na promoção e facilitação do acesso a informações sobre oportunidades de mercados, actividades, produtos e serviços, no apoio a estudos de mercado, na promoção da cooperação para a internacionalização (parcerias) e na valorização do potencial do Centro Internacional de Negócios da Madeira. Refere-se, ainda, a promoção da criação de marcas e patentes e respectiva protecção da propriedade intelectual, mas tal deveria constar nas medidas relacionadas com a Inovação/IDT.

A modernização das empresas portuguesas passa, em larga medida, pelo crescente envolvimento nos mercados internacionais. Tal envolvimento é, aliás, inevitável face ao aprofundamento da interpenetração dos mercados. Nestas condições, as abordagens comerciais não tradicionais deverão ser estimuladas, nomeadamente pela focalização em mercados com maior potencial de crescimento.

Em paralelo, deveria ser promovida a profissionalização dos serviços de informação, prestados por empresas privadas (qualificação da envolvente empresarial), sobre oportunidades comerciais e selecção dos mercados, estimulando as empresas a recorrer a tais serviços⁵, sem prejuízo do desenvolvimento de competências próprias na “interpretação” dos mercados. Importará ter em conta a relevância crescente da gestão de cadeias de abastecimento internacionais, as quais se tornam essenciais para assegurar a competitividade a jusante. Algumas experiências bem sucedidas deverão ser utilizadas como instrumentos de demonstração das potencialidades das empresas portuguesas.

O apoio às chamadas *born globals* deverá estar articulado com as iniciativas anteriormente referenciadas de estímulo à criação de novas empresas com maior intensidade cognitiva.

Uma ênfase particular deveria ser colocada na promoção da cooperação inter-empresarial, e de acções colectivas, no sentido de obter as economias de escala e de gama necessárias a competir com êxito em mercados externos. Importará também promover iniciativas no sentido de aumentar a exposição dos gestores portugueses às questões internacionais, bem como o seu conhecimento sobre os desafios e as oportunidades suscitadas pelas actividades internacionais. Estas acções deverão orientar-se crescentemente para níveis mais sofisticados, ultrapassando a lógica tradicional da presença em feiras e de missões a mercados estrangeiros.

⁵ Refira-se a este propósito as novas possibilidades permitidas no novo Enquadramento de Auxílios de Estado à Investigação e Desenvolvimento e Inovação (ex. “cheque inovação”).

A ligação entre as capacidades de desenvolvimento de produto e a adaptação dos produtos aos mercados internacionais deve ser estimulada. Tal ligação pode ser extremamente relevante tanto para ganhar quota de mercado em países onde as empresas já actuam como alavancagem internacional de inovações domésticas. Embora haja uma crescente aproximação dos padrões de consumo internacionais, continuam a subsistir diferenças nacionais a que as empresas terão de responder. A ausência de competências na concepção/adaptação de produtos condiciona as possibilidades de crescimento internacional.

Um outro eixo relevante de acção é o da redução do risco e da securitização do envolvimento das empresas portuguesas em mercados internacionais. Se a actividade de seguro de crédito não envolve especiais preocupações, seria conveniente explorar as possibilidades oferecidas pelos mecanismos de garantia mútua para financiar acções sustentadas de promoção de produtos em mercados internacionais. Paralelamente, o recurso ao capital de risco para apoiar movimentos de internacionalização designadamente a realização de investimentos directos no estrangeiro, deveria ser novamente promovido, retomando e melhorando a experiência do extinto FIEP.

Como envolvente de todas as acções de promoção da internacionalização empresarial, está a imagem da Madeira e de Portugal. A promoção desta imagem será essencial para reduzir o *handicap* que muitas empresas, especialmente em produtos e serviços com níveis elevados de complexidade e intensidade tecnológica, defrontam nos mercados internacionais.

Note-se, complementarmente, que o actual enquadramento comunitário em matéria de auxílios estatais à internacionalização apresenta importantes restrições que passam pela inelegibilidade das despesas de investimento em zona geográfica que não a União Europeia, os apoios de *de minimis* excluem os auxílios à exportação, e apenas podem ser apoiadas as PME (sem notificação) através da participação na compra de participações e aquisições de activos. Tais restrições incitam a uma maior criatividade na concepção de políticas públicas neste domínio.

No âmbito das orientações estratégicas para o Investimento Directo Estrangeiro, as Medidas que se apresentam mostram-se pertinentes face à SWOT, mas assumem, ainda uma natureza muito vaga, sem identificação clara das prioridades.

Este domínio de intervenção, reveste efectivamente de grande importância tendo nomeadamente em conta o papel desempenhado nas últimas quatro décadas pelo investimento estrangeiro na modernização do tecido produtivo português e na alteração do perfil de especialização. Neste quadro importa, em articulação com os actores regionais e nacionais (API), intensificar os esforços no sentido de atrair novos projectos de criação de empresas por parte de investidores estrangeiros, susceptíveis de contribuir para alterar o

padrão de especialização e envolvendo níveis elevados de intensidade cognitiva; tais projectos podem ser dinamizados não apenas por investidores ainda não instalados em Portugal, mas também por multinacionais já estabelecidas no nosso País, com vista ao reforço e diversificação das suas actividades.

Sumariando, apesar da tentativa de introduzir uma perspectiva sistémica, as orientações preconizadas no Programa, respondem com diferentes graus de detalhe e assumem quase sempre uma formulação conservadora (muito na continuidade das linhas de apoio dos anteriores quadros comunitários) às principais dimensões-problema e oportunidades identificadas no Diagnóstico e sintetizadas no Quadro 2. Refira-se, contudo, que face ao PDES, o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, preconiza de forma muito relevante a “Modernização administrativa e o governo electrónico” como uma Prioridade específica, e introduz a “Dinamização de Novas Formas de Financiamento das Empresas” e a “Promoção do empreendedorismo” na Prioridade específica Desenvolvimento Empresarial.

Quadro 3 - Principais Dimensões Problema e Oportunidades face às Orientações Estratégicas dos Eixos Prioritários 1 e 2

Principais dimensões-problema e oportunidades	Objectivos e orientações estratégicas Eixos 1 e 2
<i>Modernização do tecido económico e empresarial da Região, com base em parcerias estratégicas para a inovação e o adensamento das cadeias de valor</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estruturação de um Sistema de Inovação Regional ▪ Reforço e qualificação das empresas e outras organizações regionais
<i>Renovação do tecido empresarial com recurso a factores de inovação e competitividade</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoção de Internacionalização da Região ▪ Promoção da qualidade como factor de excelência da Região ▪ Atração de IDE para garantir acesso à inovação e disseminar os seus efeitos económicos
<i>Concepção de projectos que aprofundem a utilização dos instrumentos da sociedade da informação e do conhecimento orientados para disponibilizar novos produtos e serviços</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afirmação da sociedade da informação e do conhecimento através de actuação em redes locais e globais produtoras de conhecimento ▪ Focalização da estratégia dos actores regionais de I&DT
<i>(Produção de conhecimento regional)</i>	
<i>Aproveitamento das externalidades para o desenvolvimento empresarial</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valorização, diversificação e modernização da estrutura económica da Região ▪ Estruturação de uma envolvente favorável ao incremento da competitividade sustentável do tecido produtivo regional
<i>Criação e dinamização da cultura científica e tecnológica</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valorização do papel e das responsabilidades das instituições de ensino secundário e superior

C2. EIXO 3 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Esta Prioridade assumida como a terceira prioridade estratégica, apresenta-se na linha de continuidade das opções políticas dos anteriores períodos de programação, e a sua avaliação mostra-se muito positiva (actualização da avaliação intercalar).

Refira-se que na RAM, o ambiente e o património natural representam uma área estratégica de intervenção numa dupla perspectiva: enquanto recursos e factor nuclear da competitividade externa do produto turístico (em que assenta o padrão de especialização da economia regional); e enquanto valores de elevada sensibilidade, em resultado dos padrões de utilização das últimas décadas.

Os factores de pressão ambiental com maior relevância estão identificados (cf. Avaliação *ex-ante* do POPRAM III - Componente ambiental) e, na maior parte dos casos, têm sido objecto de estudo e prospectiva, sendo de assinalar os elementos ligados:

- às práticas decorrentes das actividades agrícolas e pecuárias (com efeitos sobre o uso do solo e a qualidade das águas);
- à concentração urbana e aos efeitos de congestionamento de tráfego (com efeitos sobre a qualidade do ar, o ruído e a atractividade urbana e turística);
- à insularidade e à própria dimensão e características geomorfológicas das ilhas (com efeitos sobre o leque de soluções de tratamento de resíduos sólidos e de tratamento de águas residuais);
- à riqueza do património natural (com efeitos sobre a necessidade de preservar "habitats" naturais e de ordenar e gerir recursos endógenos e também sobre a imagem turística).

Em sede de recomendações da Actualização da Avaliação Intercalar refere-se ainda a necessidade de investimento em matéria de cobertura das redes de abastecimento público de água, a promoção de um melhor ordenamento do território que oriente a expansão das zonas urbanas e reabilite o ambiente físico e património natural e cultural. Em concomitância recomenda-se a Prioridade para projectos que contribuam para uma gestão territorial e ambiental mais eficiente e/ou para uma melhor prevenção/ correcção das disfunções ambientais, naturais e/ou provocadas pela acção humana, assim como para projectos que contribuam para uma maior conservação da biodiversidade e para uma efectiva protecção/ valorização dos recursos naturais estratégicos.

A estrutura programática do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, é pertinente e assimila os principais domínios estratégicos de intervenção: (i) gestão ambiental sustentável; (ii) conservação da natureza e biodiversidade; (iii) valorização dos recursos hídricos e gestão de resíduos; (iv) prevenção de riscos naturais; (v) protecção e valorização da orla costeira; e (vi) sensibilização, informação ambiental e participação.

Enquanto dimensão transversal, verificam-se claras sinergias entre esta Prioridade e as restantes prioridades.

O conjunto de medidas preconizadas mostra-se muito detalhado e pertinente face quer às principais dimensões-problema e oportunidades identificadas no Diagnóstico da RAM, quer com as recomendações da Actualização da Avaliação Intercalar do POPRAM III. Desta forma, remete-se o quadro de objectivos/ orientações/ medidas, para um patamar de melhoria de sistemas, de ordenamento e gestão, de governança suportada em instrumentos de planeamento (ambiente, água, energia, ...), na integração legislativa de directivas comunitárias e de investigação e no aprofundamento de boas práticas.

Quadro 4 - Principais Dimensões Problema e Oportunidades face às Orientações Estratégicas do Eixo Prioritário 3

Principais dimensões-problema e oportunidades	Objectivos e orientações estratégicas Eixo 3
<i>Adaptabilidade das empresas ao preenchimento de requisitos de sustentabilidade ambiental</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Introdução de melhorias tecnológicas nos sistemas produtivos ▪ Criação de sistemas regionais de certificação da qualidade ambiental ▪ Aprofundamento da governação ambiental
<i>Gestão e implementação efectiva dos instrumentos de planeamento sectorial e de ordenamento (Planos Ambiente, Água, Energia, POOC's,...)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoção do ordenamento e gestão dos recursos apoiada em instrumentos de ordenamento próprios ▪ Manutenção e reforço das estruturas verdes urbanas ▪ Reforço da investigação aplicada às variáveis e descritores ambientais
<i>Gestão de riscos e protecção civil</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevenção e combate a factores de risco
<i>Qualificação dos recursos urbanos, naturais e ambientais, em geral</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valorização dos recursos naturais fundamentais água e solo ▪ Gestão florestal sustentável
<i>Criação do embrião de um "cluster" de actividades do mar</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desenvolvimento de uma abordagem integrada das questões relacionadas com o Mar

C3. EIXO 4 - COESÃO TERRITORIAL E GOVERNAÇÃO

Os objectivos e orientações estratégicas preconizados mostram-se pertinentes quer no quadro do diagnóstico inicial, quer tendo por base a experiência em termos de períodos anteriores de programação (avaliação intercalar e actualização da avaliação intercalar). Observa uma forte

complementaridade com as prioridades 1 e 2, na medida em que esta irá contribuir para a dinamização e qualificação da estrutura empresarial e para a estruturação do Sistema Regional de Inovação, e desta forma, para o desenvolvimento de novos pólos de crescimento na Região. O enfoque na melhoria dos instrumentos de gestão territorial afigura-se, igualmente, importante no quadro do desenvolvimento equilibrado do território.

A intervenção a este nível constitui, assim, importante relevância com destaque para componentes: (i) de natureza material (p.e., rede de infra-estruturas portuárias e acessibilidades internas); e (ii) de natureza imaterial, estas situadas no patamar da melhoria qualitativa das redes e da prestação de serviços às famílias e às empresas, numa perspectiva de cobertura territorial mais generalizada, com implicações no (re) ordenamento do território, factor de qualificação do desenvolvimento regional.

O PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, assume, assim, nesta prioridade uma intervenção em 4 domínios, numa lógica de organização programática mais coerente que o PDES: (i) coesão urbana; (ii) cultura e património; (iii) infra-estruturas e equipamentos regionais; e (iv) desenvolvimento rural.

As Medidas apresentadas traduzem grandes linhas de orientação numa lógica de continuidade e sem grande detalhe, traduzindo a continuação das linhas estratégicas de desenvolvimento neste domínio, com reforço das componentes mais imateriais e de gestão de sistemas, em consonância com o novo modelo de desenvolvimento defendido para a Região. As principais dimensões problema encontram-se cobertas, relevando-se a atenuação das disparidades intra-regionais, a melhoria da qualidade de vida através da requalificação do ambiente urbano, e a prevenção de riscos (constitui campo de aplicação do Fundo FEDER para o objectivo Competitividade Regional e Emprego, em paralelo com a necessidade de se reduzir o isolamento regional via redes de transportes e digitais).

Relativamente à sub-prioridade “Cultura e património” assume uma dimensão estratégica de natureza transversal no PDES, por si só inovador no quadro das opções políticas regionais, e é encarada quer ao nível da coesão quer da competitividade (associado à Prioridade temática Turismo). Este último aspecto é particularmente pertinente, na medida em que constitui uma força intrínseca à Região e que urge catalizar no quadro das oportunidades.

As orientações estratégicas propostas a este nível são genericamente coerentes com o Diagnóstico da Região e prosseguem uma linha estratégica de continuidade das acções desenvolvidas nos anteriores períodos de programação, todavia, direccionadas para as necessidades prioritárias cruciais, como sejam a renovação das vantagens competitivas do produto turístico madeirense e os contributos para a produção de conhecimento regional.

Note-se que não se faz a ponte com a crescente incorporação das TIC neste domínio (p.e., museus virtuais, sites com conteúdos culturais em ligação com o turismo - *rotas de ...*), nem com o potencial económico relativo à indústria de conteúdos culturais. Aliás as medidas propostas observam um enfoque público e clássico nestes domínios, não parecendo perspectivar iniciativas de cariz privado e/ou associativo (empreendedorismo).

As TIC constituem um importante meio de promoção do acesso da população à cultura, numa sociedade que se pretende de conhecimento. Igualmente, se regista a importância do binómio cultura/ educação - formação, e portanto das sinergias com a Prioridade “Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento” (potenciação e valorização do uso das TIC, capacitação da UMA, criação de sistemas de informação, investigação, formação, etc.).

Em consonância com o PDES, o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial assume como linhas de actuação para este domínio, (i) a valorização, dinamização e divulgação da oferta e do património cultural; (ii) a conservação do património cultural; (iii) a ampliação da oferta museológica; e (iv) o apoio à criação e produção cultural.

Quadro 5 - Principais Dimensões Problema e Oportunidades face às Orientações Estratégicas do Prioridade Eixo Prioritário 4

Principais dimensões-problema e oportunidades	Objectivos e orientações estratégicas Eixo Estratégico 4
<i>Atenuação das disparidades intra-regionais</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consolidação dos sistemas urbanos da Costa Norte, Zona Oeste e Ilha de Porto Santo; ▪ Promoção de um Ordenamento Territorial Equilibrado e Qualificante
<i>Melhoria da qualidade de vida</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualificação e requalificação do Ambiente Urbano
<i>Garantia da protecção civil</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atenuação dos riscos de natureza geológica; ▪ Desenvolvimento de uma política integrada de socorro para as zonas costeiras.
<i>Dinamização do consumo e da fruição de bens culturais</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoção do acesso da população ao Património Cultural ▪ Criação de novas bibliotecas de outras estruturas de incentivo à leitura ▪ Promoção dos autores madeirenses e apoio à edição ▪ Valorização e dinamização da oferta cultural
<i>Valorização da cultura e património como factor de identidade e atractividade turística</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Salvaguarda e Valorização do Património Cultural ▪ Ampliação da oferta museológica da RAM ▪ Qualificação dos Museus ▪ Desenvolvimento da investigação para divulgação dos Museus da RAM ▪ Salvaguarda, qualificação e valorização do património arquivístico regional

C4. EIXO 5 - COMPENSAÇÃO DOS SOBRECUSTOS DA ULTRAPERIFERICIDADE

A Proposta de Programa inclui um Eixo denominado Compensação dos Sobrecustos da Ultraperiféricidade procurando acolher os princípios do Regulamento Comunitário n.º 1083/2006, relativo às disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão. Na alínea b) do n.º 4 do artigo 37.º, o Regulamento estabelece que os programas financiados pelo Fundo FEDER deverão incluir um Eixo específico para as medidas financiadas a título da dotação suplementar, com o qual se pretende compensar os custos adicionais relacionados com as desvantagens intrínsecas das Regiões Ultraperiféricas.

Esse Eixo deverá incluir, ainda, informação sobre os critérios e procedimentos implícitos no cálculo dos sobrecustos e os mecanismos de controlo das referidas dotações específicas.

As áreas de intervenção seleccionadas mostram-se pertinentes face ao Diagnóstico económico-social da Região Autónoma da Madeira e enquadram-se nos domínios regulamentares previstos em matéria de desvantagens e condicionalismos específicos das Regiões Ultraperiféricas.

Essas áreas de intervenção correspondentes aos efeitos negativos (custos adicionais), reportam aos seguintes beneficiários/despesas elegíveis-tipo:

- ☑ *Agentes económicos regionais*: (i) custos adicionais relativos aos fretes dos transportes marítimo e aéreo de matérias-primas ou produtos intermédios para transformação ou consumo; (ii) custos adicionais dos serviços e equipamentos de telecomunicações; (iii) custos relativos ao investimento para armazenagem de gás natural; (iv) diferenciais incorridos pelos agentes económicos regionais nas áreas de abastecimento e logística, produção, I&D e tecnologias aplicadas, recursos humanos, imobilizações financeiras, venda e distribuição, armazenagem de produtos acabados e marketing e prospecção; (v) diferenciais incorridos no transporte para o Continente de resíduos; (vi) diferenciais incorridos nos custos de tratamento e de acondicionamento de resíduos; (vii) custos adicionais suportados na concessão de bolsas e outros subsídios para a educação e formação; (viii) custos adicionais dos terrenos, instalações e direitos de superfície para criação de zonas de localização e de concentração empresarial; (ix) sobrecustos transversais indirectos recorrentes do recurso a pessoal técnico qualificado (Continente e União Europeia); (x) despesas incorridas na elaboração de estudos, diagnósticos, auditorias e acções de controlo.

- ☑ *Investimentos públicos de interesse colectivo*: (i) investimentos na rede viária secundária de ligação de populações e núcleos urbanos encravados à rede principal; (ii) investimento em infra-estruturas de telecomunicações atlânticas, visando a integração funcional da RAM nas redes europeias e intercontinentais de comunicações de alto débito, indispensável para a promoção e desenvolvimento de uma sociedade e economia do conhecimento.

As tipologias de intervenção identificadas preenchem o essencial das desvantagens-tipo reconhecidas à condição de ultraperifricidade, sendo de destacar:

- nos *investimentos públicos* - elegibilidades que reforçam a integração territorial interna indispensável à correcção de assimetrias intra-regionais e a integração económica externa, via robustecimento do acesso a redes de comunicações e telecomunicações indispensáveis à afirmação da competitividade dos bens e serviços regionais;
- nos *investimentos e projectos privados* - elegibilidades que pretendem corrigir, nomeadamente, as dificuldades associadas aos estrangulamentos físicos e à inviabilidade económica de determinadas operações (p.e., tratamento de alguns resíduos), os efeitos da distância económica (acesso a 'inputs' e valorização de mercados de 'outputs'), da escassez de competências técnicas, etc.

Na descrição das intervenções prioritárias dos custos adicionais surgem referenciados, de forma genérica os critérios de cálculo (adequados face à natureza dos sobrecustos em causa), mas nas disposições de execução não se identificam mecanismos específicos para acompanhamento e controlo do cálculo dos sobrecustos.

D. ANÁLISE DA DIMENSÃO DE RISCO ENVOLVIDO NA ESTRATÉGIA

Este ponto avalia a incorporação da dimensão de risco na estratégia protagonizada para a RAM. Trata-se de um tema já foi afluído ao longo deste Capítulo, primeiro para referenciar um conjunto de variáveis que deverão ser alvo de especial atenção com vista a maximização dos efeitos pretendidos face à estratégia desenhada (nomeadamente a estratégia dos actores públicos e privados, e as importantes restrições financeiras), e segundo, alertando para a sua quase ausência no texto do PO. Em concomitância, a um nível operacional, quase sempre se opta por linhas de actuação de natureza mais clássica e de continuidade.

A estratégia implícita no PO e no PDES exorta para o “salto qualitativo de enorme exigência face às capacidades de iniciativa e de projecto pré-existent na Região”. Por maioria de razão, no horizonte 2007-2013, os decisores estão confrontados com o desafio de estimular ritmos de absorção dos recursos, com critérios de selecção valorizadores de novas formas de intervenção, em que mesmo a dimensão material pressupõe ir além da dotação física (infra-estruturas, equipamentos,...) e apela à dinamização (económica, empresarial, social,...) das externalidades, entretanto, criadas.

A complexidade do desafio resulta, em grande medida, do grau de consolidação existente em matéria de capacidades dos agentes de iniciativa pública, associativa e privada quer em termos de projecto, quer em termos de recursos de co-financiamento, num contexto marcado pela recessão do potencial de contrapartida regional, nomeadamente financeira. Tal ocorre num período em que as condições de acesso aos recursos de financiamento comunitário beneficiaram de uma significativa clarificação, com consequências nas dinâmicas de candidatura das entidades beneficiárias e evidencia, naturalmente, um conjunto de questões em aberto que não vale a pena iludir, enquanto pano de fundo do desenvolvimento futuro da Região Autónoma da Madeira (ao qual se acrescem as fortes restrições nas transferências públicas nacionais para as regiões).

A mudança da economia e da sociedade madeirense, impõe hoje uma maior consciência e reflexão prospectiva que antecipem o esgotamento inevitável do modelo de especialização e dêem origem a novas opções que contribuam para uma mudança de ciclo. A concentração de recursos e a selectividade, são pois conceitos-chave, a par da criatividade e da assunção de riscos em termos de actuação política (acções colectivas e projectos-piloto que envolvam maior risco, mas que podem consubstanciar externalidades positivas e disseminação de boas práticas).

Perante este cenário, a condicionante da Iniciativa empresarial não deve ser ignorada face à situação de partida em que são visíveis as fragilidades estruturais em matéria quer de competências internas (dificuldades estratégicas em termos produtivos, organizacionais e tecnológicos), quer de penetração no mercado externo. Os grupos económicos dotados de estratégia empresarial e de visão de mercado constituem um núcleo muito restrito e grande parte da especialização produtiva assenta em factores de competitivos de baixo valor acrescentado. Uma subida de escala em termos de capacidade de iniciativa empresarial e de selectividade do investimento, são essenciais para a potenciação das oportunidades identificadas, nomeadamente aproveitando as condições a montante e os recursos existentes na Região como seja a infra-estruturação material e os serviços de excelência existentes (UMa, Tecnopólo, etc.).

A introdução e uso de novas tecnologias não são apenas questões de “hardware”, ou seja, implicam mais do que conhecer, implementar e usar novas tecnologias; elas implicam, muitas vezes, inovação e reorganização social na esfera da produção, da educação, da política, da administração, da ciência, entre outras. Em suma, implicam mudanças institucionais e culturais, muitas vezes difíceis de levar a cabo por défices de massa crítica, por inércias instaladas, por desafiarem interesses de grupos não interessados na mudança, e ainda pela incerteza associada aos processos de mudança. É nesse sentido que a história tem mostrado que no desenvolvimento tecnológico «os desafios não são só puramente técnicos, mas também sócio-estruturais e políticos» (Burns e Flam, 2000).

A suscitação de iniciativa empresarial, a partir dos diplomados das Universidades (da Madeira e de bolseiros retornados, nomeadamente, de Universidades do Continente) - com frequência posterior de estágios profissionais no estrangeiro, para aquisição de competências estratégicas -, constitui uma resposta possível, na óptica das modernas abordagens do empreendedorismo. Paralelamente, é indispensável desenvolver uma lógica de parceria que envolva a Banca em sociedades de capital de risco, de modo a permitir superar dificuldades de lançamento e, simultaneamente, enquadrar a mobilização de poupanças da diáspora madeirense para o investimento produtivo.

O desenvolvimento integrado dos territórios e o não aprofundamento das desigualdades regionais, não está pois apenas dependente das infra-estruturas tecnológicas que de modo crescente vão estando disponíveis nas regiões (mas onde é ainda necessário apostar de modo incisivo), mas também de uma cada vez maior incidência ao nível da intervenção nos usos que são feitos das tecnologias, no conhecimento e desenvolvimento de massa crítica, nas competências, na capacidade institucional e organizacional, no desenvolvimento do capital

social e no estímulo à inovação e à utilização das TIC para que possam constituir uma alavanca estratégica de desenvolvimento.

Essa mudança de ciclo pressupõe, assim, prioridades de intervenção selectivas, que contam hoje com um “core” de investimentos materiais de suporte e instrumentos mobilizáveis, no quadro de uma nova geração de fundos estruturais que dê corpo ao triângulo competitividade empresarial/ desenvolvimento sustentável/ qualificação de recursos humanos, apoiando:

- projectos empresariais assentes em vantagens competitivas, que enriqueçam os elos regionais da cadeia de valor, com inovação/serviços de excelência e empregos qualificados;
- intervenções de desenvolvimento sustentável, que conciliem criativamente o crescimento do emprego e o equilíbrio de um meio ambiente e paisagem singulares;
- acções de qualificação dos recursos humanos, num contexto de fixação de competências regionais para a inovação e o desenvolvimento regional.

Reconfigurar e reforçar as parcerias, convocando de forma mais activa e abrangente actores locais e regionais com capacidade de mobilização e alavancagem sectorial, alargando a esfera de representação de interesses e a participação. Em particular, importa edificar parcerias em que as entidades do sector privado e associativo (associações empresariais e sócio-culturais, empresas,...) possam ver reflectido o seu peso e possam funcionar numa lógica transversal de ampliação de sinergias e não de soma de intervenções independentes. Importa não minimizar, por outro lado, a fragilidade financeira das instituições (públicas e privadas) e como tal o encontrar soluções que estimulem e apoiem as boas ideias e projectos, nomeadamente reforçando-se na Região o desenvolvimento de novos instrumentos financeiros como a garantia mútua, o capital de risco e semente, os *businesss angels*, etc.

Em concomitância, importa qualificar e reconfigurar a Administração Pública, e de forma particular a governança do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial (organização, meios técnicos e humanos, autonomia, dinâmica, interface), em moldes que permita responder de forma proactiva e eficiente a este novo ciclo de desenvolvimento, até porque os factores de risco associados à fragilidade institucional são determinantes no sucesso ou insucesso da Estratégia.

Esta nova dinâmica que se impõe, a par do estímulo de interfaces com os outros actores do desenvolvimento, exige modelos de actuação diferentes dos verificados no anterior período de programação (muito centrado na execução e pouco na dinamização e acompanhamento técnico), e esta é uma questão-chave para o sucesso de estratégias que impelem à inovação, à diferenciação e ao risco.

Esta análise justifica, ainda, uma referência de balanço, e simultaneamente mais problematizante, na óptica do desenvolvimento de médio e longo prazo da Região numa fase em que, por imperativos das Orientações estratégicas da Política de Coesão e dos objectivos e regulamentos dos fundos estruturais, está convocada a prosseguir uma trajectória centrada na Competitividade Regional e Emprego.

Tanto quanto é possível produzir uma visão distanciada acerca do ciclo de desenvolvimento da Região suportado pelos apoios dos fundos estruturais, a Administração Regional geriu bem um ciclo prolongado de investimento público de vocação infraestrutural que contribuiu para alterar drasticamente a imagem, os recursos potenciais e os argumentos competitivos da Região.

No entanto, os elementos empíricos disponíveis/ observáveis demonstram que, quando se aproximou (na última fase daquele ciclo) da promoção do desenvolvimento regional e empresarial, a política de investimento público não conseguiu arquitectar soluções institucionais dotadas de eficácia e de capacidade para dinamizar um aproveitamento efectivo, nomeadamente das externalidades empresariais e locativas (de atracção do investimento e de fluxos de actividade e de visitantes) geradas na fase imediatamente anterior.

Os elementos de balanço objectivo das actividades das Sociedades de Desenvolvimento, da Empresa dos Parques Empresariais e do Madeira Tecnopólo situam-se, ainda, bastante aquém das legítimas expectativas de dinamização do desenvolvimento regional, de relançamento e renovação do investimento das empresas e da modernização da actividade económica, do estímulo à inovação e ao empreendedorismo e de difusão da sociedade da informação e do conhecimento - apostas estratégicas fundadoras da concepção e da programação do POPRAM III, em 1999/2000.

Neste contexto, e em face dos desafios exigentes que estão colocados à Região, pelas Orientações estratégicas da Política de Coesão e pelas implicações da transição para o Objectivo Competitividade Regional e Emprego, importa reflectir sobre qual a engenharia institucional mais adequada à alavancagem dos novos desafios, das novas apostas de desenvolvimento para a Madeira.

O contributo da Avaliação *ex-ante* nesta matéria consiste em, com base na avaliação de intervenções anteriores dos fundos estruturais na Região e noutros contextos territoriais, recomendar que se analise a viabilidade de renovação das modalidades de intervenção.

Nesse sentido, identificam-se três vectores concretos a equacionar:

- Estruturação de uma função de dinamização e mediação institucional dirigida à concepção e implementação de projectos de inovação e empreendedorismo que funcione para “educar/ qualificar a procura”, estimulando junto das entidades beneficiárias a concepção e o desenvolvimento de projectos de excelência em matéria de inovação e desenvolvimento de tecnologias, cooperação empresarial, internacionalização e absorção de recursos humanos de elevadas qualificações. Esta função (com expressão orgânica) poderá prestar serviços (nomeadamente, orientações específicas/prioridades dinamicamente ajustadas a transformação estrutural da Região, pareceres de análise e fundamentação de decisões em matéria de aprovação de candidaturas) às instâncias de Apoio Técnico e Gestão do PO, bem como dinamizar o processo de atracção de investigadores e projectos de I&D para a Região;
- Concepção e programação a médio e longo prazo de uma intervenção de largo espectro orientada para o reforço da capacidade competitiva regional centrada na relação qualificação urbana/ economia do quaternário/ coesão social/ marketing territorial e oferecendo uma expressão madeirense à Orientação estratégica da Política de Coesão que liga as cidades ao emprego. A preparação de um Plano de Reabilitação Urbana para o Funchal pode constituir o ponto de acumulação e motor desta abordagem a qual deverá implicar a construção de parcerias entre a Administração Regional, a autarquia local, associações empresariais e grupos económicos, regionais e supra-regionais. A intervenção genericamente proposta configura uma metodologia de abordagem dos apoios dos fundos estruturais que é estimulada em Documentos da Comissão Europeia e que no caso vertente do Programa potencia uma combinação de políticas que parte da valorização territorial (à escala da principal Cidade da Região), para a fixação de factores de competitividade, em domínios estruturantes, em termos de externalidades positivas para o investimento privado, regional, nacional e estrangeiro;
- Criação de uma nova Unidade formativa na Região, estruturada em torno das profissões e actividades do comércio e serviços. O Centro de Formação o Comércio e os Serviços poderá representar um instrumento activo na renovação das competências regionais de suporte a factores competitivos das actividades de especialização regional e visando uma alteração drástica da cadeia de valor do “cluster” do Turismo, a qual pressupõe um reforço dos elos de valor acrescentado regional.

Também esta iniciativa de projecto tem vantagem em assentar na constituição de parcerias, tomando como referência o modelo de Gestão Participada renovado e procurando envolver para além da tutela regional da formação os parceiros sociais e económicos da Região a par de uma entidade externa dotada de experiência formativa naqueles domínios sectoriais.

AVALIAÇÃO DA COERÊNCIA DA ESTRATÉGIA

Neste Capítulo procede-se à análise de coerência da estrutura programática disponível do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial a nível interno, averiguando da sua consistência e a nível externo, identificando os níveis de interacção com as principais políticas nacionais e com as orientações estratégicas comunitárias.

Como já se referiu, as prioridades e orientações estratégicas do PDES, que traduzem o programa do Governo Regional da Madeira para o período 2007-2013, observam, naturalmente uma amplitude programática mais lata, instigando a uma tradução não linear das suas Medidas e linhas de acção na concepção do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial.

Efectivamente, no desenho do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial será necessário encetar um esforço de selectividade programática e de concentração de recursos nas principais prioridades específicas, tendo por base quer os novos desafios para a Região da sua inserção no objectivo Competitividade Regional e Emprego, e das prioridades inerentes ao Fundo FEDER para 2007-2013, quer de forma particular, um envelope financeiro significativamente inferior ao de períodos anteriores de programação de fundos estruturais.

Foi com este espírito que a Equipa de Avaliação *Ex-ante* se propôs ensaiar uma estrutura de objectivos específicos, no quadro das prioridades já definidas e avaliadas como pertinentes e relevantes (ponto 2.A). As opções assumidas passaram pelo reforço dos domínios de actuação mais estratégicos face às principais áreas problema da Região e às oportunidades identificadas em Diagnóstico, tendo presente as fragilidades e potencialidades das estratégias dos actores.

Relativamente à coerência externa (ponto 2.B), optou-se por ensaiar uma análise de coerência entre as prioridades estratégicas do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial e do QREN, de intensidade de interacção com os PO Temático Factores de Competitividade e PO Temático Valorização do Território, de coerência e articulação com os principais programas nacionais (Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego, Plano Tecnológico e Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território), e com as orientações e prioridades comunitárias.

A. ANÁLISE DE COERÊNCIA INTERNA

Como ponto de partida para a análise da coerência interna do PO RAM 2007-2013 - FEDER, ensaiou-se uma proposta de objectivos gerais, de forma a iniciar uma lógica de programação por níveis devidamente sequenciais e articulados entre si (árvore de objectivos) (cf. Figura 3).

Na metodologia de planeamento em cascata e numa lógica de árvore de objectivos, defendida pela União Europeia para a elaboração dos documentos de programação dos fundos estruturais, cada Intervenção é programada face a um determinado objectivo global que orientará a estratégia de intervenção, materializando-se num conjunto de objectivos específicos, correspondendo grosso modo aos domínios prioritários (Eixos). Por fim, cada objectivo específico é operacionalizado por Medidas que contribuem para a realização dos objectivos operacionais.

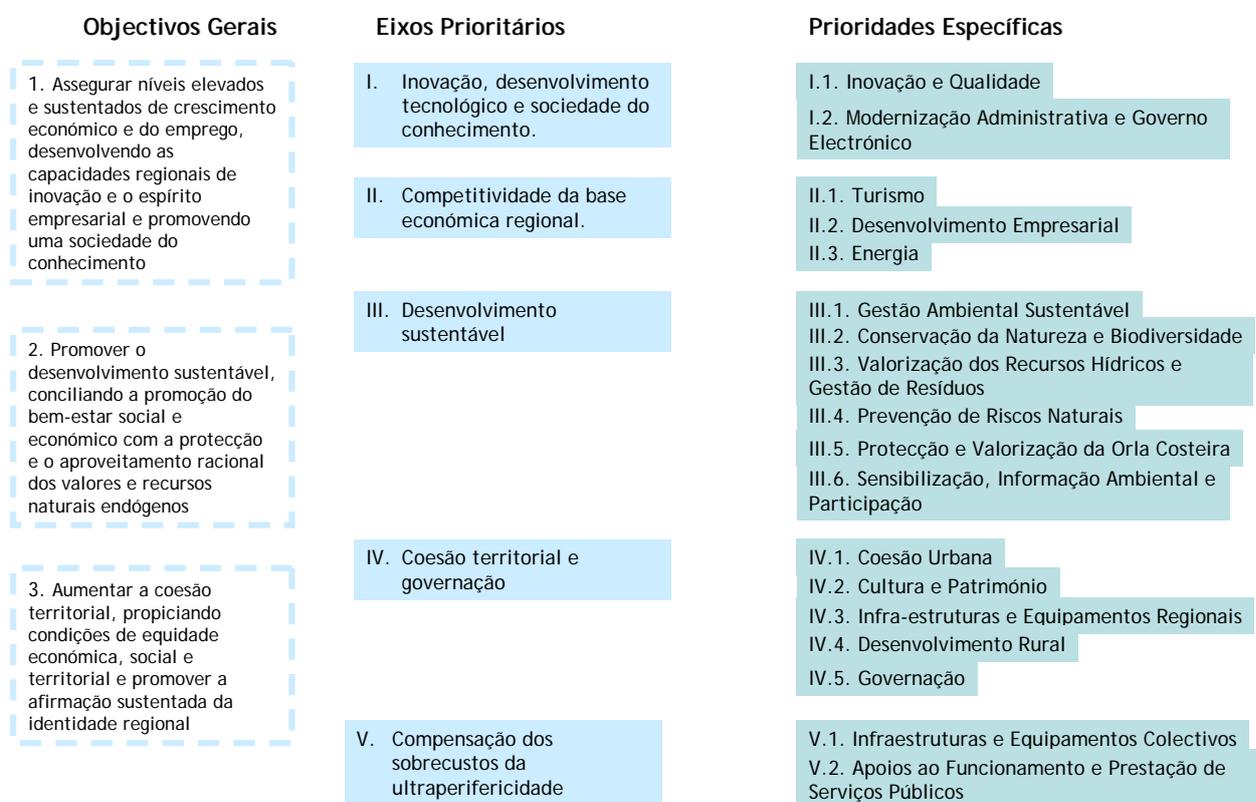
Para efeitos do actual período de programação, e uma vez que os PO assumem essencialmente uma dimensão estratégica, esta lógica de construção em cascata traduz-se na identificação dos objectivos globais (os quais se traduzirão em indicadores de impacto) e dos objectivos específicos que desdobram e concretizam a finalidade subjacente a cada objectivo global (medido em termos de indicadores de resultado) e que reflectem as prioridades identificadas (Eixos).

Os objectivos gerais sugeridos pela Equipa de Avaliação encontram-se em coerência com as opções estratégicas definidas pelo governo da RAM para o período 2007-2013, tendo-se reforçado o enfoque na valorização do potencial económico, centrado na inovação e na economia de conhecimento, conforme as modalidades de intervenção do Fundo FEDER e prioridades associadas ao Objectivo Competitividade Regional e Emprego.

O primeiro objectivo geral configura as duas primeiras prioridades do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, centrado na consolidação e reforço das capacidades de inovação da Região e na melhoria competitiva do tecido económico; o segundo objectivo global encontra-se em articulação com a terceira Prioridade (desenvolvimento sustentável); e o terceiro objectivo global, direccionado para as questões chave da coesão territorial, será concretizado através da quarta Prioridade do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial (cf. Figura 3).

A quinta Prioridade, associada à compensação dos sobrecustos da ultraperifericidade, pode inscrever-se, igualmente, no âmbito do terceiro objectivo global.

Figura 3 - Estrutura Programática do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial - ensaio dos objectivos gerais



Legenda: a tracejado, objectivos propostos pela Equipa de Avaliação.

Fonte: Proposta de *PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial*, Fevereiro de 2007.

Antes de se proceder à proposta de objectivos específicos, esboça-se um conjunto de comentários e sugestões à coerência vertical e horizontal dos objectivos/ linhas de actuação preconizadas para o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, tendo por base o Documento de Trabalho interno à programação de Julho de 2006 (cf. Anexo 2), que contém uma aproximação às tipologias de intervenção, com utilidade para a análise de pertinência.

Em termos globais, não se identificam sobreposições ou redundância entre objectivos, não obstante a existência de vários níveis de complementaridade que devem ser acautelados para não se verificarem sobreposições. É o caso dos apoios a investimentos empresariais para implementação de sistemas de gestão e auditoria ambiental e outros de qualificação do tecido empresarial com efeitos neste domínio, em que deverá ser claro se serão apoiados pela linha de actuação *Gestão ambiental sustentável* do Eixo III, pela linha de actuação

Desenvolvimento empresarial do Eixo II ou pela linha de actuação *Estímulo à qualidade* no Eixo I. De forma similar, os apoios previstos à modernização do tecido empresarial do sector *Turismo*, inscrevem-se na linha de actuação *Turismo* do Eixo 2 ou na linha de actuação *Desenvolvimento empresarial* do Eixo 2 (ou nos dois, caso se prevejam modalidades de intervenção diferenciadas).

Ainda ao nível das complementaridades, são evidentes os efeitos mobilizadores das prioridades específicas do Eixo 1 sobre as diferentes linhas de actuação do Eixo 2 (produção de novos conhecimentos e transferência de tecnologia com vista a melhoria da competitividade da base económica regional. Neste particular reveste-se de importância os efeitos complementares dos apoios ao nível do FSE e que se podem traduzir na formação de activos em domínios tecnológicos/ modernização/ novos produtos e processos e dos apoios FEDER através da integração de profissionais de nível intermédio e superior em domínios técnicos e tecnológicos nas empresas, incluindo o apoio à constituição de pequenos núcleos de IDT nas empresas) e mesmo sobre o Eixo 3 (novos conhecimentos e novas práticas no domínio do ambiente e potenciação do uso das TIC na gestão ambiental e do território) e Eixo 4 (utilização das TIC como promoção de oportunidades económicas ao nível da Cultura e património e Desenvolvimento rural).

O Eixo 3 ao actuar sobre a componente ambiental do desenvolvimento sustentável, terá importantes efeitos positivos sobre a dinamização da actividade económica da Região (da qual o Turismo é apenas um exemplo), para além dos efeitos sobre a melhoria da qualidade de vida. O Eixo 4 ao privilegiar as intervenções de natureza estrutural (infra-estruturas, cultura e património, com vista a melhoria da coesão territorial, requalificação urbana e áreas degradadas e desenvolvimento rural) desenvolve (e recebe) importantes sinergias com os Eixos 2 e 3.

Do ponto de vista da coerência vertical, considera-se, constituindo sugestão, que o Eixo I concentre apenas actividades relacionadas com a estruturação e desenvolvimento do Sistema Regional de Inovação, com os processos de transferência e disseminação de tecnologia e com a sociedade do conhecimento, pelo que as operações relacionadas com o estímulo à qualidade/ certificação deveriam passar para o Eixo II, linha de actuação *Desenvolvimento Empresarial*. Efectivamente a qualidade insere-se na estratégia de modernização e visibilidade das instituições (um dos factores complexos da competitividade), não constituindo em si mesmo uma actividade inovadora.

A linha de actuação *Modernização Administrativa e Governo Electrónico* do Eixo I, surge por outro lado, maioritariamente associada à diminuição dos custos públicos de contexto, pelo que se poderá inscrever mais facilmente nos objectivos do Eixo II (*Melhoria da base*

competitiva regional) ou do Eixo IV (Medida Governação, que configura apenas a Assistência Técnica do Programa e não propriamente o objectivo de Melhoria de Governação na Região).

Ainda do ponto de vista da coerência vertical, na estrutura programática proposta, constata-se a existência de alguns desequilíbrios nas opções de identificação das prioridades/objectivos específicos. Se no Eixo III, há um detalhe que se pode considerar como muito aproximado ao de Medida, já no que diz respeito aos Eixos I e II, as linhas de actuação são demasiado agregadas, não permitindo identificar na globalidade a lógica de intervenção associada aos objectivos.

No Eixo I (Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento) são propostas apenas duas linhas de actuação, “Inovação e Qualidade” e “Modernização Administrativa e Governo Electrónico”, não traduzindo claramente a potencialidade e objectivos inerentes a esta Prioridade. Considera-se positivo em termos de visibilidade estrutural do Programa, que este Eixo surja explicitamente ancorado nos objectivos específicos seguintes:

- (i) desenvolvimento das capacidade regionais de IDT e inovação;
- (ii) promoção da IDT e valorização empresarial e dos resultados científicos, técnicos e tecnológicos;
- (iii) cooperação e participação em redes de conhecimento nacionais e internacionais;
- (iv) promoção da sociedade da informação; e
- (v) modernização administrativa e governo electrónico.

Esta proposta visa estabelecer claramente a importância da estruturação do Sistema Regional de Inovação, exigindo medidas de actuação:

- do lado da oferta (ensino superior, instituições de I&D, parques de C&T e outras instituições no domínio da inovação, como Incubadoras, institutos de novas tecnologias, etc.), estimulando a qualidade da produção científica e tecnológica e a sua maior adequação às necessidades do tecido económico, investindo e modernizando as infraestruturas, e criando as condições para a sua internacionalização; e
- do lado da procura, estimulando e apoiando as actividades de IDT das empresas, estruturando e implementando acções colectivas (projectos piloto) que consubstanciem um importante impacte sectorial ou temático ao nível da inovação, estimulando o desenvolvimento de projectos em consócio com outras empresas e com as instituições científicas e tecnológicas, estimulando a demonstração e a

disseminação dos resultados da investigação ou de novos desenvolvimentos técnicos relevantes.

O terceiro objectivo específico proposto pretende estimular uma maior internacionalização e consolidação da base científica e tecnológica da Região, através da participação de empresas e instituições de I&D/ ensino superior em projectos europeus e internacionais de IDT, ou em importantes redes nacionais ou internacionais que configurem externalidades positivas para a Região. O quarto objectivo centra-se no desenvolvimento da sociedade de informação e das potencialidades em termos económicos e sociais da utilização das TIC, constituindo um importante instrumento de estímulo à inovação e competitividade empresarial e territorial.

Manteve-se a Modernização Administrativa e Governo Electrónico como objectivo específico associado à primeira Prioridade, por se considerar que de alguma forma, e tendo presente a importância da Administração Pública na Região, as acções de modernização empreendidas neste domínio poderão contribuir para a difusão de novos padrões de rigor, de inovação, de eficiência e eficácia.

Os objectivos específicos associados à 2ª Prioridade (Competitividade da base económica regional), foram de forma similar trabalhados no sentido de introduzir uma maior coerência com os objectivos globais e as prioridades adoptadas. Desta forma os três anteriores objectivos/ linhas de actuação foram transformados, mantendo-se presente a necessária focalização e concentração em:

- (i) consolidação, valorização e promoção da actividade Turismo;
- (ii) modernização e inovação empresarial, e internacionalização;
- (iii) promoção do espírito empresarial e de novas oportunidades estratégicas de desenvolvimento;
- (iv) melhoria e eficiência da envolvente empresarial e desenvolvimento de novos instrumentos financeiros de apoio à competitividade e inovação; e
- (v) valorização dos recursos energéticos regionais e promoção da eficiência energética.

Relativamente aos objectivos 1 (Turismo) e 3 (Energia) do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, optou-se por uma redacção que sumariasse o alcance estratégico que as prioridades preconizavam. O objectivo 2 (Desenvolvimento empresarial) foi desdobrado em três objectivos específicos, dando relevo, face à Prioridade de Competitividade da base produtiva:

- ao apoio ao investimento a estratégias empresariais de modernização e inovação, incluindo o apoio aos processos de internacionalização;

- o apoio e estímulo ao empreendedorismo e espírito empresarial (chave para o desejado robustecimento da estrutura empresarial da Região); e
- o apoio da melhoria da eficácia e eficiência da envolvente empresarial (promoção de uma oferta de serviços de aconselhamento técnico e tecnológico/ consultoria incluindo de transferência de tecnologia, apoio legal e informação comercial, relevantes para os processos de inovação), incluindo a dinamização de novos instrumentos de apoio financeiro às empresas de forma particular às PME e de base tecnológica.

Não se introduziram alterações significativas nos objectivos associados às Prioridades 3, 4 e 5.

Como síntese do exposto anteriormente, a Figura seguinte ensaia uma nova estruturação do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial⁶, pretendendo-se tornar mais equilibrado e coerentes os diferentes níveis estratégicos de programação (objectivos gerais, prioridades e objectivos específicos).

⁶ Este ensaio não incluiu o Eixo V, dada a sua natureza específica e pelo facto da sua formação se encontrar balizada por disposições regulamentares no quadro dos fundos estruturais (Regulamentos (CE) n.º 1083/ 2006 e 1080/ 2006, e Vademecum divulgado pela CE).

Figura 4 - Estrutura Programática do Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial - ensaio dos objectivos específicos

Eixos Prioritários	Objectivos Específicos (novo ensaio)
I. Inovação, desenvolvimento tecnológico e sociedade do conhecimento.	I.1. Desenvolvimento das capacidades regionais de IDT e de inovação (oferta) I.2. Promoção da IDT e Valorização Empresarial dos Resultados Científicos, Técnicos e Tecnológicos I.3. Cooperação e Participação em Redes de Conhecimento Nacionais e Internacionais I.4. Promoção da Sociedade da Informação I.5. Modernização Administrativa e Governo Electrónico
II. Competitividade da base económica regional	II.1. Consolidação, Valorização e Promoção da actividade Turismo II.2. Modernização e Inovação Empresarial, e Internacionalização II.3. Promoção do Espírito Empresarial e de Novas Oportunidades Estratégicas de Desenvolvimento II.4. Melhoria e Eficiência da Envolve Empresarial e Desenvolvimento de Novos Instrumentos Financeiros de Apoio à Competitividade e Inovação II.5. Valorização dos Recursos Energéticos Regionais e Promoção da Eficiência Energética
III. Desenvolvimento sustentável	III.1. Gestão Ambiental Sustentável III.2. Conservação da Natureza e Biodiversidade e Valorização da Orla Costeira III.3. Valorização dos Recursos Hídricos e Gestão de Resíduos III.4. Prevenção de Riscos Naturais III.5. Sensibilização, Informação Ambiental e Participação
IV. Coesão territorial e assistência técnica	IV.1. Coesão Urbana IV.2. Cultura e Património IV.3. Infraestruturas e Equipamentos Regionais IV.4. Desenvolvimento Rural IV.5. Assistência Técnica

Fonte: Proposta de PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, Fevereiro de 2007.

B. ANÁLISE DE COERÊNCIA ENTRE OBJECTIVOS E RECURSOS

Para analisar a coerência entre objectivos e recursos do Programa importa ter por referência e retomar algumas das principais conclusões do ponto anterior deste Relatório de Progresso.

A estratégia preconizada para a RAM assenta num cenário que envolve a continuação do objectivo de crescimento económico sustentável da Região mas num patamar superior de desafio, apelando à passagem para uma economia do conhecimento e centrada na inovação. Esta estratégia é relevante no quadro do diagnóstico de partida, e configura a identificação correcta dos objectivos e prioridades estratégicas.

As prioridades identificadas reproduzem uma estratégia de natureza mista (ofensiva e defensiva), mas muito impulsionada pela potenciação das oportunidades decorrentes das mais valias naturais, ambientais e patrimoniais, de um nível de infra-estruturação já bastante razoável e de um continuado investimento na qualificação da estrutura produtiva e dos actores do sistema científico e tecnológico da Região.

No âmbito da concretização potencial dessa estratégia assumiu-se:

- uma abordagem de minimização dos principais pontos fracos e ameaças que decorrem da fragilidade de interacção e dinâmica dos actores empresariais (e do sistema científico e tecnológico);
- a identificação de desequilíbrios persistentes de desenvolvimento intra-regionais;
- a referência à necessidade de reabilitação urbana e patrimonial; e
- a continuação da minimização dos factores estruturais associados à ultra-periféricidade da Região.

Na concepção do PO de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial foi atribuído maior relevo às dimensões inovação e sociedade/ economia do conhecimento e à melhoria da competitividade regional, mostrando-se coerente com a mensagem política de mudança, corporizando ao mesmo tempo as Orientações comunitárias para as regiões que face ao seu crescimento, deixaram de constituir regiões Convergência.

O Plano de Financiamento proposto atribui cerca de 54% dos recursos às prioridades do Desenvolvimento sustentável e Coesão territorial (66,8%, não tendo presente a Compensação dos Sobrecustos), reservando para os objectivos de Melhoria da competitividade da base

económica regional, 15,6% dos recursos e para a Inovação, Desenvolvimento tecnológico e Sociedade do conhecimento, 11,1% dos recursos.

Plano de Financiamento do PO de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, por Eixo Prioritário

Unid.: mil euros

	Fundo		Despesa Pública	
	Valor	Peso relativo	Valor	Peso relativo
E1. Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	34.992,67	10,9%	43.740,83	11,1%
E2. Competitividade da Base Económica Regional	49.472,19	15,4%	61.840,23	15,6%
E3. Desenvolvimento Sustentável	71.342,60	22,3%	89.178,25	22,6%
E4. Coesão Territorial e Governação	98.416,87	30,7%	123.021,09	31,1%
E5. Compensação dos Sobrecustos da ultra-perifericidade	66.324,68	20,7%	132.649,35	33,6%
Total	320.549,00	100,0%	395.300,00	100,0%

Fonte: Proposta de PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, Fevereiro de 2007.

Comparando esta afectação com o Plano de Financiamento do POPRAM III (cf. quadro seguinte), constata-se que, não obstante a importante diminuição do envelope financeiro (correspondente a 61,4% da dotação Fundo FEDER do POPRAM III), os recursos associados à Inovação e Sociedade do conhecimento são reforçados em termos absolutos em 39,8% (comparando com a dotação relativa à Medida 1.2 - Estimulo à inovação e à Sociedade da informação) e em relação à Competitividade da base económica, em 8,2% (comparando com a Medida 2.3 - Competitividade e eficiência económica). Tal traduz-se em importantes aumentos relativos: a Medida 1.2 no POPRAM III verificava um peso relativo de 4,8% (Fundo) e a Medida 2.3, um peso relativo de 8,8% (Fundo).

Desta forma, a adequação dos recursos afectos tende a seguir de perto as prioridades e orientações estratégicas implícitas no PO de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, adequação traduzida num equilíbrio entre o que são objectivos de actuação ao nível da manutenção de padrões de qualidade de vida e de coesão social e territorial, e os objectivos mais ofensivos associados a um novo patamar de desenvolvimento centrado na inovação e em padrões económicos mais competitivos. A afectação de 22,3% dos recursos financeiros Fundo FEDER ao objectivo Desenvolvimento Sustentável, mostra-se igualmente

relevante e em coerência com as prioridades estabelecidas a nível comunitário para as Regiões Competitividade Regional e Emprego⁷.

Este reforço da aposta nos domínios mais imateriais e factores complexos associados a um padrão de desenvolvimento económico mais exigente, conduzem, por outro lado, e tal como já referenciado, à necessidade de adoptar um modelo de governação que responda a estes novos desafios, nomeadamente, em matéria de gestão e execução da política de coesão (cooperação e trabalho em redes de parceria com outras regiões e Estados-membros), de reforço dos mecanismos de interface com os actores empresariais e de actuação proactiva da Administração, assumindo-se esta como um actor fulcral de desenvolvimento e não apenas como receptor de candidaturas.

A dificuldade de mobilizar actores e de estimular investimentos de qualidade nos domínios da I&D e inovação, entendidos em sentido lato, é conhecida e tem-se traduzido ao longo dos Programas Operacionais do QCA III em menores taxas de execução nessas intervenções. No POPRAM III a Medida Estímulo à inovação e Sociedade da informação é justamente a que observa a menor taxa de execução (23,5%) e a menor taxa de compromisso (78,8%). Face ao reforço preconizado neste domínio estratégico, torna-se indispensável a adopção de mecanismos e instrumentos que de forma proactiva, estimulem, acompanhem e apoiem tecnicamente os diferentes actores de inovação regionais, e procedam à disseminação e valorização dos resultados dos projectos e de boas práticas empresariais.

⁷ Comparando *grosso modo* com a dotação afecta no POPRAM III à Medida 1.4 (Protecção e Valorização do ambiente e Ordenamento do território) verifica-se a manutenção do seu peso relativo na estrutura do Orçamento, e uma diminuição em termos absolutos de 50%.

Plano financeiro do POPRAM III e Situação Financeira a 30/06/2006

Unid. Mil euros

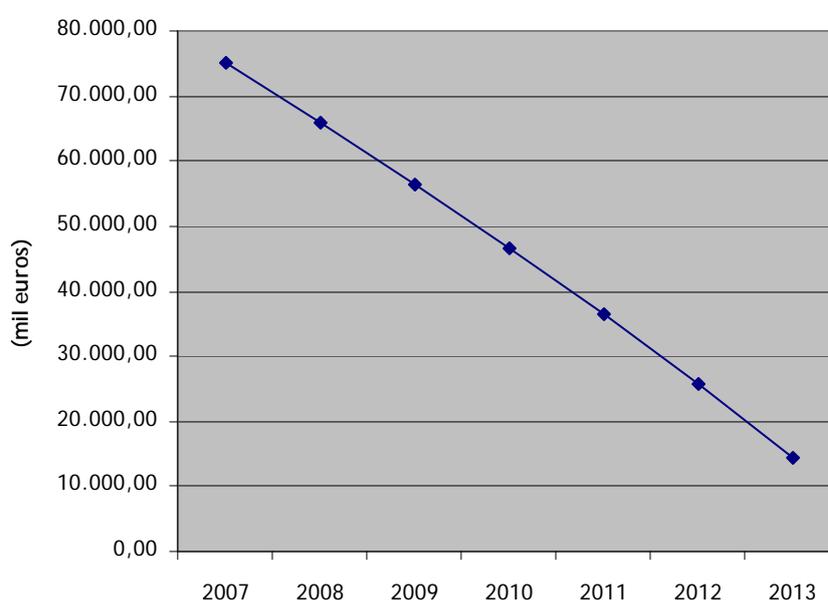
POPRAM III	Orçamento 2000-2006				Fundo FEDER			
	FEDER		Desp. Pública		Aprov. em UG (30.Jun.06)	Execução (30.Jun.06)	Taxa de Compromisso	Taxa de Execução
	Valor	Peso relativo	Valor	Peso relativo				
E1. Desenvolvimento de uma Plataforma de Excelência Euro-atlântica	253.239,45	48,5%	404.369,61	46,3%	253.672,73	165.366,89	100,2%	65,3%
M1.1 Valorização do potencial turístico, cultural e do lazer	78.171,99	15,0%	129.920,16	14,9%	76.907,99	57.116,53	98,4%	73,1%
M1.2 Estímulo à inovação e sociedade da informação	25.034,15	4,8%	42.257,29	4,8%	19.723,65	5.870,90	78,8%	23,5%
M1.3 Melhoria das acessibilidades exteriores	25.083,46	4,8%	44.226,85	5,1%	25.556,39	22.404,95	101,9%	89,3%
M1.4 Protecção e valorização do ambiente e ordenamento do território	118.055,72	22,6%	177.631,48	20,3%	124.341,86	78.901,21	105,3%	66,8%
M1.6 Melhoria do abastecimento público de água potável	6.894,14	1,3%	10.333,82	1,2%	7.142,84	1.073,31	103,6%	15,6%
E2. Consolidação da Base Económica e Social da Região	261.743,27	50,2%	459.663,35	52,6%	270.424,63	204.136,91	103,3%	78,0%
M2.3 Competitividade e eficiência económica	45.702,89	8,8%	90.705,68	10,4%	49.026,91	28.088,36	107,3%	61,5%
M2.4 Melhoria das acessibilidades internas	132.163,01	25,3%	243.186,66	27,8%	139.822,41	120.299,06	105,8%	91,0%
M2.5 Coesão e valorização social	76.221,47	14,6%	111.992,91	12,8%	73.534,02	51.518,01	96,5%	67,6%
M2.6 Intervenção integrada do Porto Santo	7.655,91	1,5%	13.778,09	1,6%	8.041,29	4.231,49	105,0%	55,3%
Assistência Técnica FEDER	6.728,90	1,3%	9.613,40	1,1%	6.158,76	4.585,97	91,5%	68,2%
Total	521.711,62	100,0%	873.646,36	100,0%	530.256,12	374.089,77	101,6%	71,7%

Fonte: IFC

A este propósito será de reter, as novas oportunidades decorrentes de uma formulação mais permissiva do próximo Enquadramento de Auxílios de Estado à Investigação e Desenvolvimento e Inovação (I&D&I).

A análise do perfil anual de programação financeira proposto demonstra uma forte concentração orçamental nos primeiros anos de vigência do Programa, traduzida numa linha descendente da dotação orçamental, a partir de uma concentração acentuada nos dois primeiros anos (44,0% dos recursos financeiros Fundo totais em 2007-2008).

Evolução Anual do Plano de Financiamento do PO de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial (Fundo FEDER)



Fonte: Proposta de *PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial*, Fevereiro de 2007.

Esta opção traduzir-se-á nalguma pressão sobre a estrutura de gestão do Programa, não obstante as novas regras comunitárias em matéria de Anulação Automática (vulgo regra de N+2, no QCA III) permitirem a aplicação de uma regra de N+3 para as dotações anuais entre 2007 e 2010⁸. Efectivamente, em 2010, primeiro ano em que se aplica a Regra N+3, a Região pode mobilizar de forma potencial até este ano, 76,2% dos recursos totais Fundo mas terá de comprovar a execução (despesa certificada e paga) de 23,4% do total de Fundos, sob pena de perda de fundos relativos à dotação de 2007.

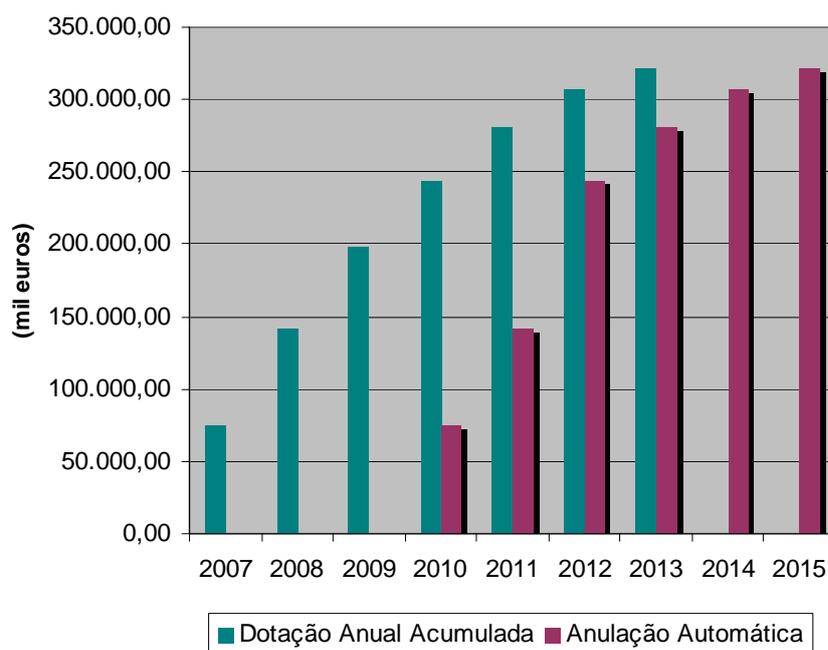
No âmbito do artigo 93.º do REG (CE) n.º 1083/ 2006, de 11 de Julho de 2006, estabelece-se que será automaticamente anulada pela Comissão qualquer parte de uma autorização

⁸ Ou seja, até 2010 ter-se-á de ter certificado e pago a dotação orçamental relativa ao ano de 2007; em 2011, a dotação relativa a 2008; em 2013, as dotações de 2010 e 2011; e em 2015, a dotação de 2013.

orçamental relativa a um Programa Operacional que não tenha sido utilizada para o pagamento do pré-financiamento ou para a realização de pagamentos intermédios, ou em relação à qual não tenha sido apresentado à Comissão, até 31 de Dezembro do segundo ano seguinte ao da autorização orçamental, qualquer pedido de pagamento (regra N+2). Contudo, foi agora introduzido um novo ponto no qual os Estados-Membros cujo PIB entre 2001 e 2003 tenha sido inferior a 85% da média da UE-15 relativamente ao mesmo período, o prazo referido será 31 de Dezembro do terceiro ano seguinte ao da autorização orçamental anual de 2007 a 2010 inclusive, no âmbito dos respectivos Programas Operacionais.

Neste quadro, face a uma gestão, que se perspectiva difícil, da dimensão relativa à comparticipação pública nacional num quadro de fortes restrições de transferências financeiras para as regiões, será de equacionar uma gestão financeira e acompanhamento estreito dos fluxos financeiros e grau de execução do Programa.

Perspectiva Acumulada do Plano Anual de Financiamento do PO de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial (Fundo FEDER) face ao Cumprimento da Regra N+3/ N+2



Fonte: Proposta de PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, Fevereiro de 2007.

AVALIAÇÃO DA COERÊNCIA EXTERNA

Pretende-se neste ponto aferir se a estratégia definida para o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial se apresenta como coerente (intensidade de articulação) a três níveis:

- (i) coerência com as principais orientações estratégicas comunitárias e nacionais em matéria de política de coesão (QREN);
- (ii) coerência com os dois Programas Operacionais Temáticos do QREN financiados pelo Fundo FEDER; e
- (iii) coerência com os Programas/Planos que materializam as principais políticas nacionais relevantes (PNACE, Plano Tecnológico e PNPOT).

Como suporte à análise de coerência externa, elaboraram-se matrizes síntese de articulação/ impacto e Caixas de apoio (cf. Anexo 3) que sumariam as diferentes prioridades e opções estratégicas de outras Políticas/Programas. Para efeitos desta análise não se inclui nas matrizes o Eixo prioritário 5 “Compensação dos sobrecustos da ultraperifericidade” do PO por esta dimensão se assumir de forma horizontal e complementar às quatro principais prioridades do Programa.

A. COERÊNCIA COM AS PRINCIPAIS ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS COMUNITÁRIAS E NACIONAIS EM MATÉRIA DE POLÍTICA DE COESÃO

No que diz respeito à coerência com as orientações e prioridades comunitárias, constata-se que todas as prioridades do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial contribuem para o cumprimento dos desígnios estratégicos da União Europeia em matéria de política de coesão, e em concomitância para a Estratégia de Lisboa renovada (cf. Matriz 1).

As prioridades “Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento” e “Competitividade da Base Económica Regional”, observam forte coerência e grau de interacção com a Prioridade comunitária “Melhorar os conhecimentos e a Inovação em prol do crescimento”. Com efeito, as orientações recomendadas passam pelo reforço da cooperação entre as empresas, estímulo à criação de *clusters*, apoio às actividades de IDT nas PME, reforço das capacidades de I&D e de TIC, reforço da colaboração transfronteiriça e transnacional no sector da investigação, prestação de serviços de apoio às empresas de valor acrescentado, promoção do espírito empresarial e facilitação da criação e desenvolvimento de novas empresas (muito em particular as de base tecnológica), adopção das TIC pelas empresas e pelos agregados familiares e promoção de novos instrumentos financeiros (garantias, capital-investimento, *business-angels*, etc.).

As prioridades do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial “Desenvolvimento Sustentável” e “Coesão Territorial e Governança”, revestem-se de forte articulação com a Prioridade comunitária “Tornar a Europa e as suas regiões espaços mais atractivos para investir e para trabalhar” face ao enfoque nas infra-estruturas (transportes, tratamento de resíduos e águas residuais e abastecimento de água potável), na gestão dos recursos naturais e da biodiversidade, no desenvolvimento do património natural e cultural, no ordenamento do território, e no desenvolvimento e utilização de tecnologias renováveis alternativas.

A Prioridade comunitária “Mais e melhor emprego” centra-se nas três prioridades da Estratégia Europeia para o Emprego (directamente relacionado com as prioridades do PO Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da RAM) e na melhoria da administração pública e das infra-estruturas dos sectores educação, sociais e da saúde. Desta forma a articulação mais intensa ao nível do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial verifica-se com a Prioridade “Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento” face ao objectivo específico associado à Modernização administrativa e

Governo electrónico, e com a Prioridade “Coesão Territorial e Governação”, na medida em que concentra os investimentos nas infra-estruturas e equipamentos regionais.

Matriz 1 - Intensidade de Articulação entre o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial e as Prioridades Estratégicas da Política de Coesão da União Europeia

Orientações Estratégicas UE	Tornar a Europa e as suas regiões espaços mais atractivos para investir e para trabalhar	Melhorar os conhecimentos e a Inovação em prol do crescimento	Mais e melhor emprego
Prioridades Estratégicas PO RAM			
Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	×	●●●	●●●
Competitividade da Base Económica Regional	●●	●●●	●●
Desenvolvimento Sustentável	●●●	●●	●●
Coesão Territorial e Governação	●●●	●●	●●●

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

No que diz respeito ao *earmarking*, e face ao conteúdo do Anexo IV (categorias de despesas) do Regulamento geral dos fundos estruturais⁹ e à Proposta do QREN que introduz categorias de acções relevantes para efeito de Earmarking, o Eixo 1 e 2 pode ser classificado de forma praticamente integral (categorias de despesa: “investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo”, “sociedade da informação” e “energia”, com excepção das despesas associadas à modernização administrativa que não TIC), os Eixo 3 e 4, de forma parcial e tendo presente ainda uma lógica de situação transitória para o objectivo de Competitividade (categorias de despesa: “sociedade da informação”, “transportes” e “protecção do ambiente e prevenção de riscos”). O Eixo 5 relativo à Compensação dos Sobrecustos da ultraperifericidade não constitui uma despesa relevante para efeitos de *earmarking*.

De acordo com o n.º 3 do artigo 9.º do Regulamento Geral, os Estados-membros devem assegurar que 75% das despesas, no caso do objectivo da Competitividade Regional e do Emprego se destinem às prioridades das Orientações Integradas para o Crescimento e Emprego (2005-2008)¹⁰.

⁹ Regulamento (CE) n.º 1083/ 2006 do Conselho de 11 de Julho de 2006.

¹⁰ Configura os objectivos e metas da Estratégia de Lisboa renovada e serviu de base à elaboração dos Planos Nacionais de Reforma (que se traduziu em Portugal no PNACE).

A repartição indicativa do orçamento FEDER do Programa por Categoria de Despesa permite constatar pela afectação de cerca de 2/3 do orçamento a categorias de despesa relevantes para efeitos de *earmarking*. Os temas prioritários que configuram um maior nível de afectação para efeitos de *earmarking* são Transportes, Protecção do Ambiente e Prevenção dos Riscos e Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Empreendedorismo. Estes dados traduzem, igualmente a importância estratégica da dimensão Inovação e Sociedade do Conhecimento no Programa (afectação de cerca de 1/3 dos Fundos relevantes para efeitos de Earmarking).

Repartição Indicativa por Categoria da Utilização Programada da Participação do FEDER no PO

Unid.: mil euros

Tema Prioritário	Earmarking		Total Fundo	
	Relevante	Não Relevante	Montante	(%)
Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (IDT), Inovação e Empreendedorismo	41.214,85	0,00	41.214,85	12,1%
Sociedade da Informação	28.790,59	0,00	28.790,59	8,5%
Transportes	64.300,00	18.788,63	83.088,63	24,4%
Energia	14.750,00	1.500,00	16.250,00	4,8%
Protecção do ambiente e prevenção de riscos	57.792,60	13.450,00	71.242,60	20,9%
Turismo	0,00	31.500,00	31.500,00	9,2%
Cultura	0,00	10.000,00	10.000,00	2,9%
Regeneração urbana e rural	3.700,00	0,00	3.700,00	1,1%
Aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores, das empresas e dos empresários	0,00	0,00	0,00	0,0%
Melhorar o acesso ao emprego e a sustentabilidade	0,00	0,00	0,00	0,0%
Melhorar a inclusão social dos mais desfavorecidos	0,00	0,00	0,00	0,0%
Melhorar o capital humano	0,00	0,00	0,00	0,0%
Investimento em infra-estruturas sociais	10.000,00	5.000,00	15.000,00	4,4%
Mobilização para a reforma nos domínios do emprego e inclusão	0,00	0,00	0,00	0,0%
Reforço da capacidade institucional aos níveis nacional, regional e local	0,00	100,00	100,00	0,0%
Redução dos custos adicionais que oneram o desenvolvimento das regiões ultraperiféricas	0,00	33.162,34	33.162,34	9,7%
Assistência técnica	0,00	6.500,00	6.500,00	1,9%
Total	220.548,04	120.000,97	340.549,00	100,0%

Fonte: Proposta de *PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial*, Fevereiro de 2007.

As prioridades estratégicas nacionais em matéria de fundos estruturais são cinco, sendo que duas delas se encontram mais centradas nos objectivos inerentes ao FSE e portanto excluídas desta análise (“Promover a qualificação dos portugueses” e “Garantir a coesão social”), não obstante as sinergias e complementaridades de efeitos que deverão existir entre as dimensões de intervenção FEDER e FSE.

Dada a natureza do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, este contribui de forma particularmente intensa para a concretização das prioridades nacionais “Promover o crescimento sustentado” e “Assegurar a qualificação do território e das cidades”, apresentando coerência em termos globais com as prioridades do QREN (cf. Matriz 2).

Matriz 2 - Impacte do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial nas Prioridades Estratégicas do QREN

Prioridades Estratégicas QREN Prioridades Estratégicas PO RAM	Promover a qualificação dos portugueses	Promover o crescimento sustentado	Garantir a coesão social	Assegurar a qualificação do território e das cidades	Aumentar a eficiência da governação
Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	×	●●●	×	●●	●●●
Competitividade da Base Económica Regional	×	●●●	×	●●	×
Desenvolvimento Sustentável	×	●●	×	●●●	×
Coesão Territorial e Governação	×	●●	●●	●●●	×

Legenda: × - Ausência de impacte com significado; ●● - Impacte de intensidade média; ●●● - Impacte de intensidade forte.

A operacionalização da Prioridade “Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento” ao assumir como principais linhas de actuação a Inovação e qualidade (desenvolvimento e consolidação do Sistema Regional de Inovação, fomento de uma economia baseada conhecimento) e Modernização administrativa e governo electrónico, terá um forte impacte na concretização dos objectivos nacionais de aumento da competitividade dos territórios e das empresas, de atracção de investimento estrangeiro qualificado e de redução dos custos públicos de contexto (associado à Prioridade “Promover o crescimento sustentado”), e dos objectivos de modernizar as instituições públicas e melhorar a eficiência e qualidade dos grandes sistemas sociais e colectivos (associado à Prioridade “Aumentar a eficiência da governação”). Considera-se um impacte de nível médio para a Prioridade nacional “Assegurar a qualificação do território e das cidades”, uma vez que decorre essencialmente de efeitos induzidos das operações apoiadas no âmbito desta Prioridade do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial.

A Prioridade “Competitividade da Base Económica Regional” pode assumir um forte contributo para a concretização da Prioridade nacional “Promover o crescimento sustentado”, uma vez que se concentram nesta Prioridade do PO Valorização do Potencial Económico e

Coesão Territorial os apoios ao desenvolvimento e competitividade do sector Turismo, ao desenvolvimento empresarial (sistemas de incentivos de apoio à modernização empresarial, melhoria da envolvente empresarial, desenvolvimento de pólos de competitividade e promoção do empreendedorismo) e à valorização dos recursos energéticos da Região e promoção da utilização racional da energia. Com um nível de intensidade inferior, mas ainda assim com significado, releve-se o impacte para a Prioridade nacional “Assegurar a qualificação do território e das cidades”, resultante essencialmente dos efeitos induzidos dos investimentos associados a uma melhoria da competitividade regional, incluindo a criação e desenvolvimento de novos parques empresariais e outras infra-estruturas de apoio à competitividade empresarial.

A Prioridade “Desenvolvimento Sustentável” contribuirá com maior significado para o cumprimento do objectivo “Assegurar a qualificação do território e das cidades”, dado o seu enfoque nas questões ambientais, na valorização dos recursos ambientais, na gestão e conservação da natureza e na prevenção de riscos naturais. Uma vez que esta Prioridade do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial actua em áreas de forte importância para o Turismo (e tendo presente as orientações estratégicas de diversificação, rejuvenescimento, valorização, focalização e desconcentração), considera-se que esta Prioridade poderá ter um impacte médio no objectivo QREN “Promover o crescimento sustentado”.

Por último, a Prioridade “Coesão Territorial e Governança” assume de forma particular um forte impacte com a Prioridade QREN “Assegurar a qualificação do território e das cidades”, na medida em que os seus objectivos específicos passam pela coesão urbana, pela protecção e valorização da cultura e património (incluindo ligação ao Turismo), pelo desenvolvimento rural e pela melhoria da infra-estruturação e equipamentos regionais (educação, desporto, saúde, acessibilidades e infra-estruturas e equipamentos de telecomunicações). Igualmente, se assinala a existência de efeitos positivos de relevo para as prioridades “Garantir a coesão social” (via investimentos ao nível da educação, saúde e equipamentos sociais) e “Promover o crescimento sustentado” (pelos efeitos induzidos na atractividade do território, incluindo a dinamização do complexo de actividades do Turismo).

B. COERÊNCIA COM OS PROGRAMAS OPERACIONAIS TEMÁTICOS FEDER DO QREN

O PO Temático Factores de Competitividade FEDER (PO FC) tem uma actuação territorial adstrita ao Continente e às regiões Norte, Centro e Alentejo, pelo que não se verificam domínios de implementação que configurem conflitos ou duplicação de apoios.

Por questões de coerência política global, considera-se positivo a existência de articulação numa base nacional, ao nível dos sistemas de incentivos (*de minimis* e regimes notificados), dos grandes projectos estruturantes (nomeadamente Investimento Directo Estrangeiro) e pólos de competitividade (garantindo sinergias, condições de atractibilidade e de apoio em bases similares, não obstante as diferenças de desenvolvimento territoriais poderem exigir a introdução de majorações ou de outros elementos distintivos) e dos apoios em matéria de I&DT (em articulação com as prioridades nacionais e europeias em matéria de I&D).

Dado o enfoque do PO FC nos domínios do conhecimento e desenvolvimento tecnológico, da inovação e internacionalização, da inovação financeira e da modernização da Administração Pública (redução dos custos públicos de contexto), o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial apresenta articulação essencialmente via Eixo 1 (“Inovação, desenvolvimento tecnológico e sociedade do conhecimento”) e Eixo 2 (“Competitividade da Base Económica Regional”).

Registe-se positivamente nos dois PO a introdução num programa apoiado por fundos estruturais, de uma linha de acção centrada em “acções inovadoras” que possibilita às Entidades gestoras apostarem em áreas/projectos de maior risco (tal como defendido recentemente pela Comissária Danuta Hübner, responsável pela Política Regional).

Matriz 3 -Articulação potencial entre o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial e as Prioridades Estratégicas do PO Temático Factores de Competitividade FEDER

Prioridades Estratégicas PO FC	Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico	Inovação e Internacionalização de Empresas	Inovação Financeira	Redução dos Custos Públicos de Contexto	Acções Inovadoras e Assistência Técnica
Prioridades Estratégicas PO RAM					
Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	↑	×	×	↑	↑
Competitividade da Base Económica Regional	×	↑	↑	×	×
Desenvolvimento Sustentável	×	×	×	×	×
Coesão Territorial e Governação	×	×	×	×	×

Legenda: × - Ausência de articulação; ↑ - Existência de complementaridade e sinergias; ↓ - Existência de conflito ou duplicação.

O PO Temático Valorização Territorial, congregando os fundos FEDER e Fundo de Coesão, centra a sua actuação nas dimensões infra-estruturais associadas à qualificação e valorização do território, como sejam as acessibilidades e grandes equipamentos estruturantes (p.e., TGV, Novo Aeroporto), os equipamentos mais associados à competitividade territorial (TIC – banda larga), a prevenção e reparação de riscos ambientais e sistemas de monitorização e de gestão territorial (p.e., SIG). Inclui, igualmente, uma medida destinada a soluções inovadoras e acções-piloto para problemas urbanos (na lógica anteriormente referida de “acções inovadoras”).

Por efeitos de regras comunitárias um dos Eixos (o quarto) deste PO Temático concentra os apoios às Redes e Equipamentos Estruturantes na Região Autónoma da Madeira (Fundo de Coesão). As tipologias de intervenção passam, de forma coerente com o diagnóstico da RAM, por intervenções aos seguintes níveis: *Energia* (introdução do gás natural, maximização da produção de energias renováveis), *Transportes* (modernização e ampliação das infra-estruturas portuárias de Porto Santo, investimento na melhoria dos transportes terrestres, incluindo melhoria dos níveis de serviço e de segurança da circulação rodoviária); e *Ambiente* (construção da 3.^a linha de incineração de resíduos sólidos urbanos, recolha e tratamento selectivo de resíduos).

Não se identificaram potenciais situações de conflito entre objectivos e linhas de actuação. No entanto, tal não minimiza a necessidade de se equacionarem eficazes mecanismos de articulação inter-níveis (Regiões vs Nacional), tendo presente, nomeadamente a experiência menos positiva do “desconcentrado” no anterior período de programação de fundos estruturais.

As complementaridades e sinergias verificam-se, desta forma essencialmente, ao nível dos Eixos 3 (Desenvolvimento sustentável) e 4 (Coesão territorial e governação) do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial. Identificaram-se, ainda, importantes sinergias com os Eixos 1 (Inovação, desenvolvimento tecnológico e sociedade do conhecimento) e 2 (Competitividade da Base Económica Regional), no que diz respeito aos investimentos em infra-estruturas nacionais para a competitividade (Eixo 6 do PO VT), mais especificamente na banda larga (redes de acesso universal; rede científico-académica).

Matriz 4 - Articulação potencial entre o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial e as Prioridades Estratégicas do PO Temático Valorização Territorial FEDER + Fundo de Coesão

Prioridades Estratégicas PO RAM Prioridades Estratégicas PO VT	Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	Competitividade da Base Económica Regional	Desenvolvimento Sustentável	Coesão Territorial e Governação
Redes e Equipamentos Estruturantes Nacionais (Fundo de Coesão)	×	×	×	↑
Prevenção de Riscos e Reparação de Danos Ambientais (Fundo de Coesão)	×	×	↑	×
Redes e Equipamentos Estruturantes na Região Autónoma dos Açores (Fundo de Coesão)	×	×	×	×
Redes e Equipamentos Estruturantes na Região Autónoma da Madeira (Fundo de Coesão)	×	↑	↑	↑
Sistemas de Monitorização e de Gestão Territorial e Assistência Técnica (FEDER)	×	×	↑	↑
Infra-estruturas Nacionais para a Competitividade Territorial (FEDER)	↑	↑	×	↑
Desenvolvimento Equilibrado e Policêntrico do Sistema Urbano Nacional (FEDER)	×	×	↑	↑

Legenda: × - Ausência de articulação; ↑ - Existência de complementaridade e sinergias; ↓ - Existência de conflito ou duplicação.

C. COERÊNCIA COM AS POLÍTICAS NACIONAIS RELEVANTES

(a) PNACE

Enquanto políticas nacionais relevantes para o presente exercício de avaliação *ex-ante*, foram consideradas o Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE), o Plano Tecnológico (PT) e o Plano Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT).

Conforme se refere no Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros que o aprova, o PNACE é um guia para a concretização de uma estratégia nacional de reformas e modernização concebida no quadro das referências e prioridades da Estratégia de Lisboa, assumindo-se como uma resposta global: por um lado, às linhas de orientação aprovadas pelo

Conselho Europeu, nas suas dimensões macroeconómica, microeconómica e de emprego; e, por outro lado, às recomendações gerais de política económica e de política de emprego para Portugal formuladas pela Comissão Europeia e às prioridades identificadas pela Comissão Europeia para Portugal no quadro da elaboração do Plano Nacional de Reformas, designadamente a sustentabilidade das contas públicas e do défice externo, a investigação e desenvolvimento e a inovação, a concorrência nos serviços, o emprego, a organização do mercado de trabalho, a educação e a formação ao longo da vida.

Desta forma, e como se pode constatar pela Matriz 5, as prioridades estratégicas do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial verificam uma forte complementaridade e articulação com os objectivos estratégicos do PNACE “Assumir os desafios da competitividade”, “Reforçar a coesão social, territorial e ambiental” e “Apostar na confiança”. Não se consideraram articulações com significado com o objectivo “Reforçar a credibilidade”, pelo enfoque na consolidação das contas públicas, o que não iliba a importância da eficácia da política de desenvolvimento económico implícita no PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial para o aumento das receitas, nomeadamente decorrentes da entrada de capitais externos.

A Prioridade do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial “Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento”, naturalmente assume uma forte articulação com o objectivo do PNACE “Assumir os desafios da competitividade”, no qual sobressaem a importância do conhecimento, da tecnologia e da inovação (incluindo com relevo o papel catalizador desempenhado pela modernização da administração pública e pela concepção de políticas mais modernas e inovadoras).

A Prioridade “Competitividade da Base Económica Regional” do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial verifica uma articulação de intensidade forte com os todos os objectivos 2, 3, e 4, traduzindo a importância das estratégias de actuação conducentes à melhoria do crescimento económico, potenciando as oportunidades endógenas do território, promovendo a modernização e a inovação nas empresas, estimulando e apoiando o espírito empresarial e propiciando uma envolvente empresarial de qualidade.

Se bem que a Prioridade “Desenvolvimento sustentável” do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial observe uma natural maior intensidade de articulação com o objectivo “Reforçar a coesão social, territorial e ambiental”, não deixa de registar contributo positivo para a concretização dos objectivos “Apostar na confiança” e “Assumir os desafios da competitividade”. Efectivamente, o investimento no ambiente e no desenvolvimento sustentável confere efeitos e sinergias positivas ao nível da competitividade territorial

(actuando sobre os factores de atracção do território), permitindo potenciar os recursos naturais e a biodiversidade, e desenvolver novas oportunidades económicas e sociais.

Relativamente à Prioridade “Coesão Territorial e Governação” do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, esta naturalmente assume uma forte complementaridade com o objectivo “Reforçar a coesão social, territorial e ambiental”, pela similitude dos objectivos (ainda que faça apelo também à vertente de intervenção do FSE).

O Programa como um todo não deixa, ainda, de observar importantes sinergias ao nível dos objectivos “Apostar na confiança” e “Assumir os desafios da competitividade”, pelas linhas de actuação associadas à implementação de políticas de desenvolvimento territorial, com impactes significativos na envolvente competitiva empresarial e em recursos endógenos potenciadores de novas oportunidades económicas.

Matriz 5 - Intensidade de articulação entre o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial e o Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE)

Objectivos Estratégicos PNACE	Reforçar a credibilidade	Apostar na confiança	Assumir os desafios da competitividade	Reforçar a coesão social, territorial e ambiental
Prioridades Estratégicas PO RAM				
Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	×	●●	●●●	×
Competitividade da Base Económica Regional	×	●●●	●●●	●●
Desenvolvimento Sustentável	×	●●	●●	●●●
Coesão Territorial e Governação	×	●●	●●	●●●

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

(b) Plano Tecnológico

O Plano Tecnológico tem uma incidência política nos objectivos associados à melhoria das capacidades de inovação da economia e à promoção de uma sociedade do conhecimento, e pretende ser uma resposta operacional aos objectivos da Estratégia de Lisboa renovada e desenvolvimentos posteriores da Cimeira de Gotemburgo (nomeadamente, despesas em I&D representando 3% do PIB, das quais 2/3 executados por empresas). Assente em três campos de acção chave (conhecimento, tecnologia e inovação), preconiza medidas relacionadas com recursos humanos, sociedade do conhecimento, indústrias criativas, transferência de tecnologia, energia, transportes e logística, grandes projectos de investimento, *clusters*, financiamento, internacionalização e administração pública.

O PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial através dos seus primeiros dois Eixos, observa uma forte interacção, potenciando um significativo contributo para os objectivos do PT “Imprimir um novo impulso à inovação”, “Vencer o atraso científico e tecnológico” e “Mobilizar Portugal para a sociedade da informação e do conhecimento”. Para tal configura com importância a assunção de uma nova etapa de desenvolvimento da Região, no qual para além do reforço do potencial competitivo dos actores económicos, se elege a inovação como peça fundamental no processo de criação de valor. Em concomitância, promove-se a estruturação e desenvolvimento do Sistema Regional de Inovação, no qual se actua quer sobre os actores (empresas, instituições de ensino e investigação, serviços da administração, centros de interface e apoio tecnológico, sistema financeiro, entre outros), quer de forma particular, sobre a insuficiência das suas interacções.

Como se preconiza quer no PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial (e PDES) quer no Plano Tecnológico, estimula-se e apoia-se um conjunto de actividades-chave para a estruturação de um Sistema de Inovação:

- Oferta de I&D, com a criação de conhecimento;
- Enriquecimento do capital humano com a aquisição de competências (educação e formação);
- Formação de novos mercados de produtos;
- Articulação dos requisitos de qualidade dos novos produtos (em alguns casos criação de *standards*);
- Criação e transformação de organizações (nomeadamente empresas) necessárias aos novos campos de inovação (empreendedorismo) bem como de instituições (leis fiscais, regulamentos ambientais, etc.);
- Formação de redes por via do mercado (competição e transacção) ou outros mecanismos de aprendizagem cruzada (redes);
- Incubação de actividades (acesso a equipamentos, apoio administrativos, etc.);
- Financiamento de processos de inovação e outras actividades conducentes à comercialização de conhecimento e a sua adopção;
- Oferta de serviços de consultoria (transferência de tecnologia, apoio legal e informação comercial) relevantes para os processos de inovação.

Matriz 6 - Intensidade de articulação entre o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial e o Plano tecnológico (PT)

Eixos de Acção PT	Imprimir um novo impulso à inovação	Vencer o atraso científico e tecnológico	Qualificar os portugueses no espaço europeu	Mobilizar Portugal para a sociedade da informação e do conhecimento
Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	●●●	●●●	×	●●●
Competitividade da Base Económica Regional	●●●	●●●	×	●●●
Desenvolvimento Sustentável	×	×	×	●●
Coesão Territorial e Governação	×	×	×	●●

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

(c) PNPOT

O Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT) constitui um dos instrumentos-chave para a implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (pilares da Protecção e Valorização do Ambiente e da Coesão Social e Desenvolvimento Económico), tendo identificado quatro prioridades: (i) um espaço sustentável e bem ordenado; (ii) uma economia competitiva, integrada e aberta; (iii) um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar; e (iv) uma sociedade criativa e com sentido de cidadania.

De acordo com o disposto no Decreto-Lei nº 380/99, o PNPOT: “estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial [nomeadamente, os PROT e os PDM] e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados-membros para a organização do território da União Europeia” (art. 26º); e “estabelece as opções e as directrizes relativas à conformação do sistema urbano, das redes, das infra-estruturas e equipamentos de interesse nacional, bem como à salvaguarda e valorização das áreas de interesse nacional em termos ambientais, patrimoniais e de desenvolvimento rural” (n.º 1a), art. 28º.

A transversalidade das políticas do PNPOT conduz à existência de uma forte articulação entre objectivos e prioridades com o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial.

Efectivamente, este Programa Regional preconizando linhas de actuação com vista um crescimento sustentado da economia regional e do emprego, assegurando em simultâneo a protecção do ambiente, a coesão social e o desenvolvimento territorial equilibrado, integra-se no desígnio estratégico da ENDS de “tornar Portugal num dos países mais competitivos e atractivos da União Europeia, num quadro de elevado nível de desenvolvimento económico, social e ambiental e de responsabilidade social”.

A um nível mais operacional, ambas as estratégias colocam a tónica de intervenção: no reforço da valorização dos recursos endógenos (naturais, patrimoniais, culturais, económicos, etc.); na criação, valorização e disseminação do conhecimento; na promoção de um desenvolvimento mais equilibrado territorialmente (policêntrico, estruturação de nucleações); na promoção e acesso mais equitativo às infra-estruturas e equipamentos colectivos; e na eficiência da gestão do território e, naturalmente, da modernização das políticas públicas.

Matriz 7 - Intensidade de articulação entre o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial e o Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT)

Prioridades PNPOT	Um espaço sustentável e bem ordenado	Uma economia competitiva, integrada e aberta	Um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar	Uma sociedade criativa e com sentido de cidadania
Prioridades Estratégicas PO RAM				
Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	×	●●●	●●	●●
Competitividade da Base Económica Regional	●●	●●●	●●	●●
Desenvolvimento Sustentável	●●●	●●	●●	●●
Coesão Territorial e Governação	●●●	●●●	●●●	●●

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

RESULTADOS ESPERADOS E QUADRO SÍNTESE DE INDICADORES

A. OBJECTIVOS A ALCANÇAR E QUADRO SÍNTESE DE INDICADORES

Este ponto pretende apresentar um conjunto de contributos para uma matriz de indicadores de realização e de resultado a incluir no PO de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial da RAM.

Tendo presente a natureza estratégica do documento de programação, pré-configurando os objectivos e prioridades estratégicas e os objectivos específicos (associados aos Eixos Estratégicos), os indicadores de resultado passam a assumir uma importância acrescida no processo de acompanhamento do Programa. Quer o regulamento geral dos Fundos (REG (CE) 1083/ 2006, de 11 de Julho de 2006, quer o Documento relativo às Orientações Comunitárias, quer ainda o Documento de Trabalho da DG REGIO relativo aos Indicadores de Acompanhamento e Avaliação¹¹, vão no sentido de se estabelecer um número limitado de indicadores de realização e de resultado, tendo em conta o princípio da proporcionalidade. Os indicadores devem possibilitar a avaliação dos progressos alcançados em relação à situação de base inicial e a eficácia dos objectivos de execução dos Eixos prioritários.

Os objectivos globais exprimem-se em termos de impacte (impactes da realização dos objectivos estratégicos do Programa (consequências do PO para além dos efeitos imediatos), constituindo as bases principais de avaliação do sucesso ou não da intervenção em causa). Paralelamente, os objectivos específicos exprimem-se em termos de resultados (efeitos directos e imediatos) sobre os beneficiários directos das acções que receberam apoio financeiro).

¹¹ DG REGIO, The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers; *Indicators for Monitoring and Evaluation: a practical guide*, 23.Jan.06

A actividade desenvolvida (unidades físicas ou monetárias) exprime-se na realização física, traduzindo o progresso da execução das Medidas (objectivos operacionais).

Em termos globais, um indicador deve ser pertinente, relevante, quantificável, fiável e útil.

No sentido da melhoria da qualidade do quadro de indicadores, considera-se pertinente que o Programa para além da identificação do indicador, inclua informações de carácter operacional, p.e., forma/ método de cálculo, descrição da forma de recolha da informação, periodicidade de cálculo, fontes de informação e variantes do indicador (por sexo, por tipo de promotor, por CAE, por dimensão da empresa, etc.).

De seguida e por Eixo, apresenta-se um conjunto de notas de avaliação dos indicadores de realização e resultado. Estes indicadores reflectem de forma positiva, o trabalho de interacção entre as autoridades regionais responsáveis pela elaboração do Programa e a Equipa de Avaliação.

Eixo Prioritário Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento
- Indicadores de Realização e de Resultado -

Indicador	Situação de Partida		Meta 2010	Meta 2013
	Data	Valor		
Número de Laboratórios construídos/ remodelados e equipados	-	n.a.	3	5
Agregados familiares com ligação à Internet em banda larga	2004	22,5%	50%	70%
Despesas em Actividades de Investigação e Desenvolvimento, em percentagem do PIB	2003	0,21%	0,30%	0,42%

Fonte: Proposta de *PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial*, Fevereiro de 2007.

- O primeiro indicador, de realização, é pertinente e relevante no quadro dos objectivos operacionais do Eixo. A sua quantificação é simples e a meta traduz a trajectória de continuação do investimento na consolidação do Sistema Regional de Inovação.
- O segundo indicador, de resultado, está relacionado directamente com a promoção da sociedade do conhecimento e da informação (um importante objectivo do Programa), o qual surge referenciado em praticamente todos os Eixos Estratégicos, intervindo quer ao lado do sector empresarial, quer do sector público (associado à modernização da Administração Pública, incluindo os sectores da Educação e Saúde), quer da população residente (agregados domésticos).
- Não obstante o desafio implícito, considera-se pertinente o facto de se ter considerado as metas estabelecidas a nível nacional pelo PNACE, ou seja: duplicar os utilizadores regulares da Internet, ultrapassando 60% da população e triplicar o

número de agregados familiares com acesso à Internet em banda larga, para mais de 50%.

- O terceiro indicador assume uma dimensão de impacto do Programa e não de resultado da intervenção directa e imediata do Programa sobre os beneficiários finais.

Não obstante a possibilidade de se considerar outros indicadores de resultado mais associados à dimensão económica, como o VAB, nomeadamente em sectores de maior intensidade tecnológica, considera-se pertinente a proposta de um indicador que traduza a clara aposta do Programa em induzir uma forte dinâmica no sentido de alteração de comportamentos, aumento da cooperação e das relações entre actores do sistema tecnológico regional e do estabelecimento de mecanismos financeiros de apoio ao desenvolvimento de empresas e projectos inovadores, ou seja, relevando o apoio ao desenvolvimento de actividades de I&D por parte das empresas e em consórcio entre estas e entidades do conhecimento, nacionais e internacionais.

Nesta perspectiva, um indicador de resultado possível seria a “Despesa em actividades de I&D executadas pelo sector privado decorrente de projectos apoiados”, medido em termos monetários e correspondente ao esforço do Programa para induzir despesas em actividades de I&D adicionais. Igualmente, pode ser medido em termos relativos, traduzindo o esforço induzido pela actividade do Programa no aumento do peso das despesas em actividades de I&D nas empresas [(Investimento de I&D de empresas)/ (Investimento total em I&D)].

Outros indicadores de realização complementares e que se propõem a título de exemplo, são os seguintes: número de projectos de I&D realizados em parcerias empresas/ instituições de C&T; número de projectos apoiados para implementação de sistemas de certificação e qualificação.

Eixo Prioritário Competitividade da Base Económica Regional

- Indicadores de Realização e de Resultado -

Indicador	Situação de Partida		Meta 2010	Meta 2013
	Data	Valor		
VAB gerado pelas Actividades mais directamente ligadas ao Turismo (Hotelaria, Restauração, Agências de Viagem e Turismo e aluguer de automóveis sem condutor)	2003	10,7%	12%	13%
Percentagem de Empresas apoiadas (Novas e Existentes) em Sectores (Indústria e Serviços) de Média e Alta Tecnologia	2003	2,7%	5%	6,5%
Percentagem de Energia Eléctrica Produzida por Fontes Renováveis, no Total da Produção de Energia Eléctrica	2004	14%	16%	16%

Fonte: Proposta de *PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial*, Fevereiro de 2007.

- Os dois primeiros indicadores são de resultado e o terceiro de impacto das intervenções do Programa.
- Relativamente ao primeiro, o VAB é um bom indicador para traduzir a melhoria da competitividade do sector Turismo e, portanto, do destino turístico Madeira. Apresenta-se, assim, pertinente e relevante, sendo facilmente quantificável - aumentos aferidos pela variação entre a situação inicial e a avaliada em sede de encerramento dos projectos apoiados referentes a estas CAE. Será interessante associar a este indicador, dados reportados ao aumento das qualificações do pessoal ao serviço nas empresas.
- A melhoria da Competitividade da Base Económica Regional não pode deixar de passar pela diversificação do perfil de especialização da estrutura empresarial, pelo que assume relevância o suporte ao desenvolvimento e criação de empresas da indústria transformadora classificadas como de média e alta tecnologia (classificação OCDE) e dos serviços de alta tecnologia. Actualmente o peso destes sectores é praticamente inexistente na RAM, uma situação de partida que acentua a relevância do estímulo ao empreendedorismo tecnológico e a uma maior incorporação de conhecimento, no horizonte 2007-2013.

Desta forma, o segundo indicador mostra-se pertinente e relevante, sendo facilmente quantificado. As metas propostas consubstanciam um importante desafio mas atingível face á estratégia e objectivos delineados.

No cálculo do indicador deve considerar-se quer as empresas da indústria transformadora de média-alta tecnologia¹², quer os sectores de serviços alta tecnologia¹³. Os dados do INE (Inquérito às Empresas Harmonizado) reportados a 31 de Dezembro de 2003 permitem constatar que apenas 2,7% das empresas da indústria transformadora se classificam como de média-alta intensidade tecnológica (representando apenas 3% do emprego da indústria transformadora) e que não existem empresas de serviços de alta tecnologia.

O PNACE preconiza a este nível (se bem que apenas centrado na criação de empresas) um objectivo que se traduz num rácio de criação de empresas em sectores de alta e média alta tecnologia em percentagem do total de empresas

¹² De acordo com a OCDE e EUROSTAT constituem indústria de média-alta tecnologia: 24 - fabricação de produtos químicos (excepto 244), 29 - fabricação de máquinas e de equipamentos, n.e., 31 - fabricação de máquinas e aparelhos eléctricos, n.e., 33 - fabricação de aparelhos e instrumentos médico-cirúrgicos, ortopédicos, de precisão, de óptica e de relojoaria, 34 - fabricação de veículos automóveis, reboques e semi-reboques, 35 - fabricação de outro material de transporte (excepto 351 e 353).

¹³ De acordo com a OCDE e EUROSTAT constituem serviços de alta tecnologia: 64 - correios e telecomunicações, 72 - informática e actividades relacionadas e 73 - investigação e desenvolvimento.

criadas de 12,5% até 2010. Igualmente, estabelece como metas a obtenção de um valor acrescentado dos sectores de média e alta tecnologia na indústria (6,2%) e em relação aos serviços de alta tecnologia (6%).

- O terceiro indicador apresenta-se como de impacte do Programa, pelo que a este nível se propõe a sua substituição por alguns exemplos de indicadores de realização: número de PME apoiadas para projectos de modernização e melhoria da competitividade económica; número de projectos de cooperação empresarial apoiados; número de *start-ups* apoiadas nos sectores de média e média-alta tecnologia; número de empresas apoiadas através de fundos de garantia; número de eventos de promoção da internacionalização das empresas da Região.

Eixo Prioritário Desenvolvimento Sustentável

- Indicadores de Realização e de Resultado -

Indicador	Situação de Partida		Meta 2010	Meta 2013
	Data	Valor		
População Residente servida por Sistema de Tratamento de Águas Residuais	2004	51,6%	70%	78%
Taxa Global de Reciclagem de Resíduos Sólidos Urbanos	2004	13,24%	18%	23%
N.º de Indivíduos envolvidos em Actividades de Sensibilização, Educação e Informação Ambiental	2004	2.874	3.150	3.500

Fonte: Proposta de *PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial*, Fevereiro de 2007.

- Os três indicadores propostos surgem associados à concretização dos objectivos específicos do Programa sendo, por isso, indicadores de resultado satisfatórios.
- Os três indicadores apresentam-se relevantes e pertinentes; paralelamente, são facilmente quantificáveis e as metas traduzem valores alcançáveis no quadro dos objectivos e da Estratégia delineada.
- No que diz respeito ao segundo indicador, a opção pela melhoria da taxa global de reciclagem de resíduos sólidos urbanos, constitui um elemento de desafio e de mudança de paradigma face aos bons resultados já verificados ao nível dos investimentos nas estruturas de gestão ambiental de primeira geração. Trata-se de um domínio de monitoragem e de intervenção adoptado no POPRAM III, propondo-se manter o indicador.
- O terceiro indicador centra-se nas actividades de sensibilização, educação e informação ambiental que se mostram de extrema relevância no quadro do objectivo estratégico de manutenção de ritmos elevados e sustentados de crescimento da

economia e do emprego, assegurando a protecção do ambiente, a coesão social e o desenvolvimento territorial.

O indicador proposto pretende aferir do grau de penetração das actividades de sensibilização desenvolvidas ao nível do projectado em matéria de sistema de sensibilização e educação ambiental digital, bem como ao nível da rede de núcleos de educação e formação ambiental.

- Como indicadores de realização propõem-se: número de acções de sensibilização e informação ambiental apoiadas; número de projectos apoiados de certificação ambiental.

Eixo Prioritário Coesão Territorial e Governação
- Indicadores de Realização e de Resultado -

Indicador	Situação de Partida		Meta 2010	Meta 2013
	Data	Valor		
Percentagem de Alunos do Ensino Secundário a frequentar cursos tecnológicos e profissionais	2003/04	29,6%	34%	40%
Tempo de atravessamento da Ilha da Madeira - Percurso S. Jorge / S. Vicente (min)	2004	42,30	11,51	11,51
Desvio-Padrão do Índice de Poder de Compra Concelhio	2004	30,8%	28,5%	27,5%

Fonte: Proposta de *PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial*, Fevereiro de 2007.

- Os dois primeiros indicadores propostos são de resultado e o terceiro de impacte das intervenções do Programa.
- Os indicadores de resultado propostos apresentam-se pertinentes e relevantes no quadro dos objectivos específicos do Eixo. São facilmente quantificáveis e as metas definidas sendo ambiciosas, enquadram-se no perfil da estratégia delineada para o desenvolvimento da Região.
- Como indicadores de realização sugere-se: Km de estradas construídas/ melhoradas; número de projectos apoiados de qualificação e requalificação urbana; área intervencionada na consolidação dos sistemas urbanos.

Eixo Prioritário Compensação dos Sobrecustos da Ultraperifericidade
- Indicadores de Realização e de Resultado -

Indicador	Situação de Partida		Meta 2010	Meta 2013
	Data	Valor		
Número de Empresas Beneficiárias	-	n.a.	150	250
Km de Estradas da Rede Viária Secundária construídas ou remodeladas	-	n.a.	3,65	3,65

Fonte: Proposta de *PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial*, Fevereiro de 2007.

- Os indicadores propostos, de realização, mostram-se pertinentes e relevantes no quadro das áreas de intervenção decorrentes das desvantagens específicas das regiões ultraperiféricas. Tendo em conta a natureza específica do Eixo (créditos adicionais de Fundo FEDER, natureza *mainstreaming*, ...) a consideração de indicadores de realização e resultado não tem muito sentido.

Não são apresentados de forma organizada indicadores de impacto, não obstante alguns dos Eixos Prioritários incluam indicadores desta natureza e que reproduzem anteriores ensaios desenvolvidos pela Equipa de Avaliação *Ex-ante*. Os indicadores propostos respeitam o princípio da proporcionalidade e as lições de experiência relativamente ao quadro de indicadores do POPRAM III. Para cada indicador apresenta-se um conjunto de informação adicional e que reporta às fontes de informação, método de cálculo e pressupostos de cálculo (metas 2010 e 2013).

No estabelecimento das metas teve-se presente quer a situação de partida e o ritmo de evolução dos últimos anos quer as metas preconizadas por Portugal, nomeadamente ao nível do PNACE, Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Plano Tecnológico.

Projecto de Indicadores de Impacte do PO de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial

Objectivos Globais	Indicador de Impacte proposto	Situação de Partida		Meta 2010	Meta 2013
		Data/ Fonte	Valor		
1. Assegurar níveis elevados e sustentados de crescimento económico e do emprego, desenvolvendo as capacidades regionais de inovação e o espírito empresarial e promovendo uma sociedade do conhecimento	Despesas em actividades de investigação e desenvolvimento, em percentagem do PIB	2003/ Inq. ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional ⁽¹⁾	0,21%	0,30%	0,42%
2. Promover o desenvolvimento sustentável, conciliando a promoção do bem-estar social e económico com a protecção e o aproveitamento racional dos valores e recursos naturais endógenos	Percentagem de energia eléctrica produzida por fontes renováveis, no total da produção de energia eléctrica	2004/ DGE	14%	16%	16% ⁽²⁾
3. Aumentar a coesão territorial, propiciando condições de equidade económica, social e territorial e promover a afirmação sustentada da identidade regional	Desvio padrão do Índice de Poder de Compra Concelhio	2004/ INE ⁽³⁾	30,8%	28,5%	27,5%

⁽¹⁾ Inquérito bi-anual.

⁽²⁾ Encontra-se estabelecida para Portugal a meta de 39% em 2010 (Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável).

⁽³⁾ O índice de Poder de Compra é um indicador composto, com base num conjunto de indicadores inferidos a partir de 20 variáveis, por recurso a um modelo de análise factorial.

A1. Despesas em actividades de Investigação e Desenvolvimento, em percentagem do PIB

A meta proposta para 2006, corresponde actualmente ao valor observado pela Região Autónoma dos Açores, implicando a duplicação do valor das despesas de I&D (passando das actuais 7,6 milhões de euros para cerca de 18 milhões de euros). Este indicador surge, em articulação com o indicador de resultados, reportado ao esforço privado em I&DT.

Apesar do esforço e desafio que implica o cumprimento desta meta, a mesma é coerente com o esforço neste domínio implícito na estratégia da Região para 2007-2013, incluindo para além dos apoios dos fundos estruturais as oportunidades decorrentes de uma maior participação no VII Programa Quadro de I&DT e no novo Programa Quadro para a Competitividade e Inovação.

O PNACE assume como meta triplicar o investimento privado em Investigação e Desenvolvimento e duplicar o investimento público de I&D de forma a que as despesas em actividades de I&D atinjam em 2010, 1% do PIB.

A2. % de energia eléctrica produzida por fontes renováveis, no total da produção de energia eléctrica

Dada a importância da dimensão desenvolvimento sustentável na estratégia da Região, considera-se imprescindível introduzir no conjunto dos indicadores de impacto um indicador relativo à dimensão ambiental.

O indicador proposto reporta à dinamização das fontes de energia renováveis que, para além dos efeitos benéficos em termos de minimização de impactos no ambiente (menores emissões de gases com efeito estufa), permite um melhor aproveitamento dos recursos energéticos endógenos.

A Estratégica Nacional para o Desenvolvimento Sustentável e o PNACE apontam como meta para Portugal, produzir até 2010 pelo menos 39% da electricidade a partir de fontes de energia renovável (especialmente hídrica, eólica e fotovoltaica). O objectivo para a União Europeia, estabelecido na Estratégia de Lisboa renovada, alude a uma meta na ordem dos 21%.

A3. Desvio padrão do Índice de Poder de Compra Concelhio

O Índice de Poder de Compra concelhio é um indicador compósito, construído com base num conjunto de indicadores inferidos a partir de 20 variáveis, por recurso a um modelo de análise factorial. O desvio padrão deste Índice é uma excelente *proxy* para a avaliação do grau de coesão e competitividade territorial não só do ponto de vista económico mas também social e de desenvolvimento.

A meta estabelece uma melhoria em termos de coesão territorial ligeiramente superior à verificada entre 2000 e 2006, espelhando a potencialidade dos efeitos induzidos pelas actividades preconizadas no Programa Operacional. Um grau de dispersão de 27,5% em termos de Índice de Poder de Compra, permite responder de forma bastante satisfatória ao desígnio estabelecido para a Região de manutenção de ritmos elevados e sustentados de crescimento da economia regional e do emprego, assegurando, em simultâneo, a protecção do ambiente, a coesão social e o desenvolvimento territorial equilibrado (reforço da atractividade e competitividade intra-Regional).

B. AVALIAÇÃO DA UTILIDADE GLOBAL DO PROGRAMA

A análise da utilidade global do Programa tem em vista verificar se durante o processo de concepção se adoptaram as metodologias e os níveis de intervenção necessários à prossecução do objectivo de maximização do Valor Acrescentado Comunitário. Desta forma, pretende-se garantir que o processo de programação, nas suas diferentes fases, teve presente critérios relacionados com a prossecução dos objectivos comunitários (coesão económica e social, prioridades comunitárias e desenvolvimento sustentável), com a garantia de adicionalidade e de alavancagem do investimento, bem como perspectivada a utilização dos métodos estabelecidos regulamentarmente em matéria de fundos estruturais (partenariado, planeamento plurianual, gestão financeira eficiente, acompanhamento e avaliação, etc.).

O PDES, Documento que traduz as opções políticas de intervenção em matéria de desenvolvimento estrutural na Região Autónoma da Madeira para o próximo período de programação 2007-2013, e que enquadra estrategicamente o **PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial**, foi alvo de participação alargada e de apresentação e discussão pública em diferentes momentos, ao mesmo tempo que a sua concepção teve presente as orientações comunitárias e os regulamentos em matérias de fundos estruturais.

O processo de transição em termos de elegibilidade para região Competitividade e Emprego obrigou, durante o exercício de programação, a um esforço suplementar em matéria de adequação a um quadro novo, mais exigente, mais selectivo mas também incorporando graus de inovação e de oportunidade.

Tal como a análise de pertinência e de coerência externa permitiram concluir há um enfoque correcto na actuação proactiva ao nível das principais causas/ problemas, utilizando-se os

fundos estruturais como catalizadores de mudança e como um instrumento adicional de política, a somar a um conjunto de iniciativas complementares e relevantes de iniciativa regional e nacional (política macroeconómica, consolidação das contas públicas e iniciativas de estímulo à eficiência e diminuição de “custos de contexto” ao desenvolvimento - PNACE).

As afectações financeiras pelas prioridades demonstra coerência com os objectivos comunitários em matéria de política de coesão e com os objectivos de desenvolvimento preconizados para a Região, ao mesmo tempo que as linhas de acção inscritas no PO permitem inferir pela assunção de uma lógica de selectividade e concentração, e de actuação dirigida para níveis de eficácia e eficiência bastante razoáveis de programação. Em complementaridade, as metas preconizadas em matéria de indicadores de resultado e impacte, reforçam uma posição de optimização do Valor Acrescentado gerado pelos apoios dos fundos estruturais, traduzindo-se em importantes efeitos induzidos ao nível do crescimento do PIB, do aumento do investimento, do volume de exportações, do volume de emprego, da consolidação dos principais núcleos económicos e dinamização de novos pólos de desenvolvimento mais intensivos em conhecimento, do aumento das despesas em I&D e da melhoria das condições de vida das populações (nomeadamente, aumentando a coesão intra-regional).

Aparentemente existe um razoável equilíbrio entre o que são investimentos infra-estruturais e de actuação directa na minimização dos défices de equipamentos colectivos e de infra-estruturas económicas e sociais, com os investimentos de natureza mais imaterial e de dinamização de novas iniciativas de desenvolvimento e dos principais actores regionais.

Num contexto em que os PO assumem uma dimensão essencialmente estratégica, os dados recolhidos permitem verificar que foram maximizados os procedimentos que podem conduzir à geração de Valor Acrescentado em matéria de objectivos comunitários.

O princípio da adicionalidade foi devidamente acautelado, se tivermos presente que o PDES perspectiva um investimento na ordem dos 2,5 mil milhões de euros no período 2007-2013 (financiamento que inclui os domínios de intervenção FSE), enquanto o apoio de fundos estruturais corresponde a um montante de cerca de 321 milhões de euros (Fundo FEDER). Por outro lado, foi previsto em sede de Plano Financeiro do **PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial** um volume de financiamento privado nacional que ascende a 16,5% do financiamento total. O efeito de alavanca será ainda maximizado com a implementação de linhas de acção conducentes à utilização de outras modalidades de financiamento que não apenas o incentivo não reembolsável, nomeadamente mecanismos de capital de risco, garantias, empréstimos a taxas reduzidas, etc.

Desta forma, também ao nível dos efeitos multiplicadores financeiros se procurou maximizar o Valor Acrescentado Comunitário.

No que respeita à utilização de critérios de optimização em domínios de implementação do PO, saliente-se:

- um esforço de integração entre as prioridades nacionais e as dos fundos estruturais (PDES e PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial quer em termos de período de programação, quer de prioridades e objectivos);
- o envolvimento dos diferentes actores regionais no processo de discussão devendo a sua inclusão na Comissão de Acompanhamento do Programa permitir que mantenham um estreito acompanhamento da implementação e resultados do Programa.

O sistema de controlo e auditoria, incluindo a identificação das competências e responsabilidades das autoridades de coordenação, de gestão, de certificação e de auditoria e controlo, encontram-se devidamente identificadas e em clara sintonia com os respectivos regulamentos comunitários.

A dimensão de avaliação encontra-se claramente explicitada, permitindo assumir uma dupla vertente, estratégica e operacional, e uma vertente interna e externa em termos de recursos humanos e de competências envolvidos nos exercícios de avaliação.

Estão previstas actuações ao nível de acções inovadoras e cooperação inter-regional, permitindo maximizar o trabalho em rede e a troca de experiências.

De igual forma, o modelo de governação, com o nível de detalhe apresentado nesta fase, incorpora as lições de experiência dos anteriores períodos de programação, ao mesmo tempo que preconiza importantes medidas destinadas à modernização da administração pública (atenuação de “custos de contexto”, gestão profissional, acompanhamento proactivo, avaliação das políticas públicas) e à utilização de modelos de actuação mais proactivos e que permitam responder de forma eficaz e eficiente aos desafios e oportunidades impostas pelo novo período de programação.

Em *síntese*, o processo de concepção do Programa e o que está previsto em termos de modelo de implementação deverá contribuir para maximizar o Valor Acrescentado Comunitário, revestindo-se de um forte grau de utilidade face aos problemas estruturais que subsistem na Região e contribuindo de forma significativa para um País e Europa mais coesa económica e socialmente.

AVALIAÇÃO DO SISTEMA GLOBAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

A. MODELO DE GOVERNAÇÃO: DESAFIOS PARA O PRÓXIMO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO

A assunção de importantes desafios para o próximo período de programação, assenta, como já referido em Documentos de Trabalho anteriores, em três vectores principais que interagindo a diferentes níveis, pressupõem a adopção de um modelo de Governação para o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial da RAM mais exigente, proactivo e eficiente.

O primeiro desses vectores, reporta à situação de *phasing-in* da Região no domínio da política de coesão (inserido no objectivo Competitividade Regional e Emprego), que lhe coloca importantes restrições globais orçamentais num quadro nacional em que o cumprimento das metas do Pacto de Estabilidade e Emprego, não permite colmatar menores transferências financeiras da Comissão Europeia. O segundo alude à necessidade de se redireccionar o enfoque para o reforço da competitividade e da capacidade de atracção da RAM, onde os domínios mais imateriais ligados à inovação e à sociedade do conhecimento ganham maior importância, num quadro de desenvolvimento da Região ainda muito débil nestes domínios¹⁴; e por último, um terceiro vector que reporta à estratégia e prioridades de desenvolvimento estabelecidas para a RAM para o período 2007-2013 no qual se assume como desígnio estratégico “manter ritmos elevados e sustentados de crescimento da economia e do

¹⁴ No documento “Estratégia e Prioridades de Desenvolvimento da RAM”, assim como no próprio Programa do Governo Regional, é assumido o início de uma nova etapa no modelo de desenvolvimento da Região, caminhando de um ciclo baseado na “quantidade e qualidade dos factores de produção” para um novo ciclo orientado para os factores complexos de competitividade.

emprego, assegurando a protecção do ambiente, a coesão social e o desenvolvimento territorial”¹⁵.

Em concordância com o diagnóstico estratégico efectuado da RAM e com os resultados da Avaliação Intercalar e Actualização da Avaliação Intercalar do POP RAM III, no qual foi visível:

- a fragilidade da iniciativa empresarial, de forma particular das PME, com assumidas dificuldades estratégicas, em termos produtivos, tecnológicos e de mercado;
- a dificuldade de mobilizar actores públicos e privados, e de associar convenientemente a interligação entre as dimensões material e imaterial de algumas intervenções e projectos.

Perante estes condicionamentos será necessário, por um lado, introduzir e reforçar as metodologias de auxílio que associem a consultoria/apoio técnico, científico e tecnológico aos projectos de investimento, e por outro lado, produzir abordagens mais selectivas e ancoradas em estratégias de actuação de médio prazo concebidas para produzir efeitos no território, nas estruturas e nas pessoas/ populações (concentração e selectividade nos apoios; sistemas de incentivos mais adequados à procura; projectos com maiores efeitos de arrastamento e de disseminação de boas práticas; e *clusters* e pólos de competitividade).

A passagem para um novo ciclo estratégico vai exigir, desta forma, um modelo de implementação do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial que reforce a eficácia e da eficiência dos instrumentos de promoção das políticas de desenvolvimento regional a par de uma maior integração entre as diferentes estruturas da administração regional com intervenção directa e indirecta na implementação do Programa, traduzido em:

- Comportamento mais proactivo por parte das entidades envolvidas na implementação do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial que se traduza na diversificação dos promotores e no aumento do potencial de procura em domínios mais imateriais e associados à inovação e ao alargamento da cadeia de valor das empresas (inclui apoio à elaboração das candidaturas e à qualificação da procura). Face às restrições financeiras, trata-se de potenciar a participação dos actores económicos no 7.º Programa Quadro de IDT, no novo Programa Quadro para a Competitividade e Inovação e demais iniciativas e Programas comunitários relevantes.
- Melhoria das interfaces com os potenciais promotores (*guichet* único), quer ao nível da sua eficiência, quer da sua eficácia em termos de qualidade e valor acrescentado dos serviços prestados. Tal poderá passar pela disponibilização de novos serviços da

¹⁵ Programa Operacional de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial da Região Autónoma da Madeira, Projecto de Programa, Setembro de 2006.

administração regional, pela sua reorganização e pela adopção de instrumentos e mecanismos de articulação entre as organizações públicas (note-se positivamente o esforço já desenvolvido nestes domínios, nomeadamente no que diz respeito à implementação de sistemas de certificação e qualificação dos serviços públicos).

- Prática regular de parceria e contratualização orientada para a realização de iniciativas conjuntas, para a promoção de programas e instrumentos de apoio ao investimento, para a gestão e desenvolvimento de serviços de apoio à actividade económica.
- Melhoria da eficácia e eficiência dos instrumentos operacionais de co-financiamento (sistemas de incentivos, acções de parceria e de eficiência colectiva, instrumentos financeiros, etc.) que se traduza num apoio mais simplificado mas mais exigente em termos de resultados e de demonstração e disseminação de conhecimento e boas práticas.

A abordagem comunitária em matéria de gestão de fundos estruturais para o próximo período de programação, por outro lado, introduz um conjunto de inovações que se traduzem quer numa maior responsabilização dos Estados-membros e na valorização da dimensão estratégica dos PO (implicando um acompanhamento anual mais centrado nos efeitos e resultados do que na realização), quer na assunção de uma lógica mono-fundo e mono-objectivo, implicando uma maior atenção às questões de articulação e cooperação inter-institucional aos diferentes níveis (aspecto claramente frágil em Portugal). Por outro lado, a um nível mais operacional introduzem-se alguns mecanismos de simplificação, mas ao mesmo tempo exige-se uma clara separação de funções ao nível da gestão, da certificação e do controlo (auditoria), e indicia-se a necessidade de uma postura mais profissionalizada e maiores níveis de eficácia e eficiência quer em termos de formulação de políticas quer das estruturas de apoio técnico.

A qualidade do Sistema de Informação e a necessidade de intercâmbio electrónico de dados assume uma figura central e obrigatória em todos os Regulamentos, aspecto que constitui uma dimensão frágil na gestão dos Fundos estruturais. Efectivamente na generalidade dos PO do QCA não existe um verdadeiro sistema de informação de suporte à gestão, sendo o acompanhamento efectuado de forma arcaica, recorrendo-se nalgumas situações a folhas Excel, não se verificando a utilização de formulários electrónicos e recolha electrónica de informação das candidaturas, assim como de todos os dados relevantes envolvidos no ciclo de vida dos projectos, incluindo a transferência electrónica de informação com os organismos e actores envolvidos na gestão dos diferentes Eixos/ Medidas. Surge como boa prática o Sistema de Informação modular utilizado pelo Programa PRIME que mereceu o primeiro prémio do concurso nacional de boas práticas na administração pública.

A este nível, a experiência acumulada do Instituto de Gestão de Fundos Comunitários será imprescindível para a introdução das melhorias necessárias ao sucesso das estratégias de mudança a implementar. Algumas dessas melhorias deverão passar pela operacionalização de um sistema de informação integrado (ligando de forma electrónica os diferentes organismos envolvidos na gestão do PO), pela clarificação da responsabilidade das diferentes entidades envolvidas na operacionalização do Programa (os novos regulamentos comunitários, apontam para a contratualização com clara assunção das responsabilidades e metas), pelo envolvimento de novos actores, pela introdução de mecanismos de simplificação operacional (análise, decisão, pagamentos) e pela qualificação da estrutura técnica de apoio como resposta a uma postura de gestão que tenda a valorizar mais o acompanhamento dos projectos e menos a dimensão administrativa.

B. LIÇÕES DE EXPERIÊNCIA DO QCA III

Neste ponto sistematiza-se um conjunto de conclusões dos exercícios de Avaliação Intercalar do POPRAM III, como ponto de partida para uma análise mais detalhada do Capítulo Disposições de Execução do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial.

Com este propósito, considera-se pertinente referir, de forma sintética, algumas das principais conclusões acerca do modelo de governação instituído para a globalidade do QCA III¹⁶:

- a experimentação de novos instrumentos de política e de novas abordagens mais inovadoras, não foi fomentada;
- a implementação do modelo de administração desconcentrada ficou aquém das expectativas, não se tendo verificado uma efectiva desconcentração do poder de decisão sectorial para o nível regional (“foi mais uma extensão da programação sectorial do que a resposta coerente a um diagnóstico estratégico regional”);
- os Grupos Temáticos e, posteriormente, as Plataformas de Integração Temática Estratégica não conseguiram constituir-se como espaços de conhecimento técnico e de integração estratégica;

¹⁶ Relatório Final do Estudo de Actualização da Avaliação Intercalar do PO de Assistência Técnica do QCA 2000-2006, Dezembro de 2006.

- o funcionamento das reuniões da Comissão de Acompanhamento dos PO perdem eficácia com uma participação da CE com mero estatuto de observador e não como parceiro;
- a participação dos parceiros sociais nas Comissões de Acompanhamento não se traduziram em impulsos significativos no desenvolvimento de temas de integração estratégica nos PO;
- o acompanhamento estratégico das operações financiadas, revelou-se deficiente concentrando-se o esforço dos recursos humanos e técnicos em actividades de acompanhamento administrativo;
- os sistemas de informação de apoio à gestão, acompanhamento e avaliação, revelaram deficiências, incluindo na alimentação de indicadores físicos;
- a função segregada de controlo não foi assumida, na generalidade dos casos, como um dos instrumentos de gestão, em articulação com as funções de acompanhamento e avaliação.

As Recomendações evidenciaram um conjunto de necessidades:

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

No caso específico da gestão dos fundos estruturais na RAM foi avaliado de forma muito positiva a criação em 2001 do IGF que concentra as funções de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo dos fundos estruturais, e posteriormente, o reforço do seu estatuto no QCA III. Este modelo de governação permitiu ajustar o modelo de gestão à estrutura governativa regional, canalizando para a gestão do Programa capacidades técnicas e permitindo a acumulação de experiências (chave em domínios tão especializados e complexos como a gestão de fundos estruturais e o cumprimento de regulamentação comunitária, por exemplo ao nível dos auxílios de Estado e Concorrência).

Desta forma, um dos constrangimentos verificados nos PO do Continente que foi a insuficiente estrutura de recursos humanos, não se verificou na RAM. Não obstante, o desafio imposto para o próximo período de programação e que reporta à necessidade de se assumir nomeadamente uma lógica mais proactiva na indução de projectos em áreas mais inovadoras, exigirá uma resposta mais qualificada em termos de recursos humanos minimizando a clara dificuldade evidenciada no QCA III de geração de procura de investimento em Medidas mais imateriais.

De forma sumariada foram considerados como principais espaços de melhoria, a resposta às necessidades seguintes:

- clarificar o relacionamento entre as diferentes estruturas da Administração Regional com intervenção directa ou indirecta na programação e concretização do Programa¹⁷;
- alargar a acção coordenadora do IFC às UG que constitui um efectivo espaço de integração política;
- fortalecer o sistema de informação global do Programa e a articulação/integração dos diferentes sistemas de informação parcelares das diferentes entidades envolvidas na gestão do Programa (eliminando perdas de eficiência e melhorar a eficiência das questões relacionadas com a fiabilidade da informação);
- fortalecer o papel da função comunicação do Programa face à forte ancoragem da implementação do Programa em serviços do Governo Regional, de forma particular no sentido de abertura a novas tipologias de promotores e de beneficiários e a domínios de investimento mais imateriais e inovadores;
- aumentar o enfoque no acompanhamento técnico dos projectos , não se limitando apenas aos projectos de dimensão crítica para o Programa;
- garantir a recolha actualizada de informação para o cálculo dos indicadores de realização e resultado (não é realizada automaticamente pelos sistemas de informação).

Tendo presente que o próximo período de programação encerra novos desafios, já amplamente debatidos anteriormente, considera-se que constituem pilares chave o reforço de competências de coordenação do IFC¹⁸ (incluindo a clarificação do envolvimento e responsabilização dos diferentes actores na gestão do Programa, que tenderão a aumentar), a

¹⁷ Como caso específico, e a título de exemplo, refira-se a menor eficiência do IFADAP quer ao nível dos tempos de pagamento, quer ao nível da informação prestada ao Gestor do Programa.

¹⁸ A lógica mono-fundo implicou a passagem de um Programa Plurifundos para a existência de dois PO (FEDER e Fundo de Coesão, e FSE), sendo necessário acautelar, numa lógica de eficácia política, a integração destes dois domínios complementares de intervenção.

assunção de uma intervenção mais proactiva na geração e acompanhamento técnico dos projectos (em articulação com outros actores), a introdução de mecanismos de simplificação administrativa e de novas configurações de apoio (mais próximas das necessidades dos promotores e que se traduza no reforço do investimento e no cumprimento dos objectivos do Programa), e a finalização e implementação do SIGMA como sistema de informação integrado (no qual os vários actores interagem e utilizam como base para as suas tarefas de gestão e acompanhamento).

A este propósito, refira-se positivamente que o Governo Regional decidiu recentemente em reunião do Conselho reforçar e acelerar o processo de modernização do sistema administrativo da Região (PREMAR), no qual se assume para além da melhoria da qualidade e ganhos de eficiência (simplificação e racionalização), a necessidade de reforçar os mecanismos de articulação interinstitucional (cooperação entre os organismos da administração regional, entre esta e a administração municipal e, ainda, entre a administração pública e os agentes económicos e sociais regionais e as respectivas organizações representativas) e a qualificação do capital humano.

C. AVALIAÇÃO DO SISTEMA GLOBAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

No capítulo Disposições de Execução do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial esboça-se em doze pontos a arquitectura do modelo de governação, os mecanismos de gestão operacional e os instrumentos de apoio à gestão estratégica preconizados para o próximo período de programação 2007-2013:

- sistema de gestão;
- sistema de controlo e auditoria;
- autoridades de coordenação, de gestão, de certificação e de auditoria e controlo;
- acompanhamento e avaliação;
- pagamentos e fluxos financeiros;
- controlo financeiro;
- intercâmbio electrónico de informação com a CE;
- Sistema de informação;

- informação e comunicação;
- mercados públicos;
- igualdade de oportunidades;
- compatibilidade com as políticas de Ambiente e Desenvolvimento Regional.

Analisa-se de seguida cada um desses pontos, fazendo a ligação sempre que pertinente entre o modelo de governação instituído nacionalmente para o QREN e o preconizado para o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial da RAM.

SISTEMA DE GESTÃO

O sistema de gestão preconizado pelo Governo Regional da Madeira vai no sentido do aprofundamento da experiência positiva em matéria de gestão de fundos estruturais, concentrando-se no Instituto de Gestão de Fundos Comunitários (IFC) as competências relacionadas com a gestão, certificação de despesas, controlo, pagamento e avaliação dos fundos estruturais comunitários. Para além da gestão estratégica e operacional dos dois PO (FEDER e FSE), o IFC é ainda o responsável pela coordenação das intervenções apoiadas no âmbito do Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural e do Fundo Europeu para a Pesca.

Está, igualmente, prevista a possibilidade de descentralização funcional, mediante a associação de entidades públicas e privadas, e assumida a necessidade de formalização da delegação da gestão e da execução (conforme previsto nos artigos 42.º e 43.º do REG (CE) n.º 1083/ 2006 de 11 de Julho)¹⁹. Este aspecto é particularmente relevante face quer às lições de experiência do anterior período de programação quer à possibilidade proporcionada pelos novos regulamentos de alargamento da possibilidade de delegação da gestão e/ou da execução de uma parte de um PO num ou mais Organismos intermédios. Estes Organismos deverão fornecer garantias de solvabilidade e de competência nos domínios em causa, bem como em matéria de gestão administrativa e financeira, e naturalmente estarem estabelecidos nas regiões abrangidas pelo PO (RAM).

Em termos globais, a arquitectura do sistema de gestão preconizado mostra-se adequado aos desafios de coordenação estratégica, sendo particularmente relevante a forma como será

¹⁹ Refira-se que se pretende instituir a nível do QREN e no sentido de se assegurar objectividade, clareza, responsabilidade e transparência, que todas as formas de contratualização serão objecto de contrato escrito entre as partes.

operacionalizado e estabelecida a articulação/ integração dos canais de decisão e de operação.

SISTEMA DE CONTROLO E AUDITORIA

De acordo com o estabelecido a nível nacional, e tendo presente os resultados da avaliação da experiência do QCA III neste domínio e as responsabilidades acrescidas dos Estados-membros nos termos dos regulamentos comunitários, as competências de controlo e auditoria serão concentradas na Inspeção Geral de Finanças e nos institutos responsáveis pela coordenação, gestão e monitorização financeira do Fundo de Coesão e dos dois Fundos estruturais (FEDER e FSE).

Esta concentração de competências, poderá assumir maior eficiência mas terá de ter presente a necessidade de instituir mecanismos de articulação com as diferentes autoridades de gestão dos PO.

Naturalmente, e no âmbito da boa gestão, os órgãos de gestão dos PO continuarão a desenvolver actividades de controlo interno. Aliás a ligação das actividades de auditoria e controlo ao sistema de gestão e à sua melhoria de performance constitui um aspecto menos conseguido no QCA III e que será positivo reforçar.

AUTORIDADES DE COORDENAÇÃO, DE GESTÃO, DE CERTIFICAÇÃO E DE AUDITORIA E CONTROLO

De acordo com o novo modelo de governação instituído para o QREN (RCM n.º 25/ 2006), o modelo de governação compreende órgãos de coordenação política e estratégica e órgãos de gestão e de acompanhamento.

É o Governo Regional da Madeira que define a composição e as competências destes órgãos, assegurando a participação adequada dos municípios e dos parceiros sociais. O órgão de gestão será profissionalizado e deverá assegurar o exercício das competências das autoridades de gestão definidas nos regulamentos comunitário (art. 60.º do REG (CE) 1083/ 2006, de 11 de Julho). O órgão de acompanhamento integra a participação dos parceiros económicos e sociais e é responsável pelo exercício das competências da Comissão de Acompanhamento definida nos regulamentos comunitário (art. 63.º a 65.º do REG (CE) 1083/ 2006, de 11 de Julho).

A Comissão de Coordenação Política e Estratégica é presidida pelo Secretário Regional do Plano e Finanças e integra os membros do Governo Regional com tutela sobre as actividades enquadradas nos PO. É a esta Comissão que compete assegurar a coerência entre os PO e o prosseguimento das orientações políticas pertinentes do Governo (nomeadamente PDES),

assim como a análise regular da execução dos PO, a apreciação dos Relatórios anuais de Execução dos PO e os Relatórios de controlo, a aprovação dos contratos de delegação da gestão e execução de componentes dos PO, e apreciar, antes das Comissões de Acompanhamento, as propostas de revisão dos PO apresentadas pelas Autoridades de Gestão.

A Autoridade de Gestão é exercida, como já referido, pelo presidente do IFC e as suas responsabilidades correspondem ao estabelecido em regulamento comunitário.

A autoridade de certificação é exercida pelo presidente do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional e a Autoridade de Auditoria pela Inspeção-Geral de Finanças. As responsabilidades são as definidas em termos de regulamentos comunitários.

O modelo proposto de orientação estratégica e de operacionalização parece adequado a esta nova lógica de gestão dos PO (que assume essencialmente uma natureza estratégica), sendo necessário garantir a devida articulação e cooperação entre as duas instâncias de gestão dos fundos estruturais na RAM. A este propósito reforça-se a importância estratégica do sistema de informação que deverá integrar e articular os diferentes níveis de intervenção (estratégico, de gestão e de operacionalização), e a necessidade de uma clara atribuição de competências e responsabilidades aos diferentes níveis. Este desafio de articulação exigirá por parte dos diferentes actores a adopção de novas metodologias de trabalho, mais cooperativas, mais orientadas para os resultados e por isso mais complexas e exigentes.

ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

O acompanhamento do PO de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial (FEDER) e do PO de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social (FSE) será assegurado por uma Comissão de Acompanhamento que é presidida pela Autoridade de Gestão dos Programas. Esta Comissão tem por objectivo assegurar a eficácia e a qualidade da execução dos PO, tendo-se descrito as suas principais responsabilidades em cumprimento do disposto no regulamento dos fundos comunitários.

A experiência do anterior período de programação não se mostrou totalmente positiva a este respeito, sendo necessário encontrar mecanismos que dinamizem este fórum de acompanhamento do Programa, considerado com bastante relevância pela CE, não obstante a sua participação ser meramente de observação (“função consultiva” conforme ponto 2 do art. 64.º do REG (CE) 1083/ 2006, de 11 de Julho). Como já se referiu anteriormente, a participação dos parceiros económicos e sociais assumiu na generalidade uma posição amorfa, sendo por isso necessário, igualmente, a este nível encontrar mecanismos que estimulem um envolvimento mais activo destes actores no acompanhamento da execução do Programa.

Ao nível da avaliação deixa de existir referência à obrigatoriedade das avaliações intercalares, tendo sido substituído por “avaliações de natureza estratégica e operacional” (art. 47.º do REG (CE) 1083/ 2006, de 11 de Julho). As avaliações de natureza estratégica visam examinar a evolução de um PO relativamente às prioridades comunitárias e nacionais; as avaliações de natureza operacional visam apoiar o acompanhamento de um PO, em particular quando se verificar um desvio considerável em relação aos objectivos inicialmente fixados ou sempre que seja apresentada uma proposta de revisão do PO.

Refere-se explicitamente que as avaliações deverão ser desenvolvidas antes, durante e após o período de programação e que deverão ser efectuadas por peritos ou organismos internos ou externos, funcionalmente independentes das autoridades de certificação e auditoria.

Por outro lado, institui-se a nível nacional um Grupo Técnico de Avaliação composto por representantes da entidade responsável pela monitorização estratégica do QREN, da Autoridade de Certificação e das Autoridades de Gestão dos PO. O GTA assegurará a coordenação das avaliações estratégicas e operacionais, estabelece referenciais metodológicos dos exercícios de avaliação, acompanha o lançamento e a realização dos estudos de avaliação e pronuncia-se sobre os seus resultados.

Vários aspectos positivos merecem ser referenciados nesta nova formulação: (i) referência à natureza das avaliações sem estipular os momentos em que as mesmas deverão ocorrer (que variarão de acordo com as diferentes dinâmicas de implementação dos PO), (ii) possibilidade dos exercícios de avaliação serem desenvolvidos por entidades/ peritos internos à administração pública, estimulando o reforço de competências a este nível e a sua extrapolação a outros domínios políticos da administração pública (que não só relacionados com a gestão de fundos estruturais) e (iii) continuação e aprofundamento da experiência positiva do GTA dinamizado pelo Observatório do QCA III que permitiu uma clara transferência de conhecimentos em matéria de Avaliação, ao mesmo tempo que assegurou níveis de coordenação dos exercícios de avaliação. Experiências positivas de outros países, reforçam a evidência da necessidade de endogeneização de capacidades internas à administração pública em matéria de avaliação de políticas públicas.

PAGAMENTO E FLUXOS FINANCEIROS

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

CONTROLO FINANCEIRO

São estabelecidos os procedimentos e mecanismos adequados para resposta às disposições regulamentares a este propósito, e de acordo com a filosofia estabelecida a nível nacional (QREN).

INTERCÂMBIO ELECTRÓNICO DE INFORMAÇÃO COM A COMISSÃO EUROPEIA

Trata-se de um domínio que consubstancia potenciais melhorias de eficiência em matéria de intercâmbio de informação relevante para efeitos de reporte e acompanhamento da execução do QREN e dos respectivos PO. Pretende-se, nesta nova fase de gestão de fundos estruturais, eliminar os fluxos centrados no papel, e estabelecer regras técnicas comuns que permitam a transferência electrónica de informação.

Naturalmente, neste processo assume relevância chave os procedimentos utilizados para efeitos de fixação das regras técnicas nacionais, por forma a garantir a coerência e integridade de todos os sistemas de informação do QREN.

INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Cabe à Autoridade de Gestão a responsabilidade em matéria de informação e comunicação, o qual deverá ser o mais abrangente possível em matéria quer de actores envolvidos e dos públicos alvo a atingir, quer dos meios de comunicação a utilizar (a maior cobertura mediática possível).

A autoridade de Gestão deverá no prazo até quatro meses após a adopção do PO apresentar à CE o seu Plano de Comunicação (objectivos e público-alvo, estratégia e conteúdo das medidas de informação e de publicidade, orçamento, organismos responsável pela sua execução e modalidades de avaliação do Plano).

Tal como no QCA III deverá ser designado um responsável em matéria de Informação e Comunicação.

Não se verificam grandes alterações neste domínio face ao já instituído regulamentarmente no QCA III. Destaque-se apenas, e conforme os resultados da avaliação do POPRAM III, a necessidade de se atribuir maior importância ao Plano de Comunicação e à divulgação dos objectivos e resultados do PO. Para tal será necessário estabelecer mecanismos eficazes de comunicação com os diferentes públicos-alvo (potencial e promotores), nomeadamente via electrónica (*site* e mecanismos de Internet que permitam aos promotores ter acesso, por exemplo, a informação actualizada sobre o ponto de situação do seu projecto em matéria de procedimentos administrativos), ao mesmo tempo que se terá de alargar a base dos promotores, trabalhando no terreno (por exemplo, delegando em entidades especializadas e

mais próximas dos diferentes actores económicos funções de aconselhamento técnico e estratégico) o desenho e a configuração dos projectos, especialmente nos domínios mais imateriais e no caso das micro e pequenas empresas.

MERCADOS PÚBLICOS

Este ponto reporta à necessidade de cumprimento do disposto nas directivas comunitárias de “mercados públicos”.

Trata-se de um domínio que mereceu alguma controvérsia no anterior quadro comunitário e cuja reflexão e aprendizagem suscitaram o estabelecimento de mecanismos adicionais de controlo e de informação.

IGUALDADE DE OPORTUNIDADES

O texto adoptado para este domínio *mainstreaming* da política comunitária, incorpora o disposto nos regulamentos e o espírito presente nas Orientações Estratégicas Comunitárias.

Prevê-se, assim, a instituição de mecanismos e procedimentos que permitam a consideração da dimensão Igualdade de Oportunidades nas fases de selecção, acompanhamento, controlo e avaliação dos projectos.

COMPATIBILIDADE COM AS POLÍTICAS DE AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Assumindo de forma crescente a dimensão ambiental uma natureza estratégica, são reforçados os mecanismos de acompanhamento e avaliação dos projectos e do Programa no domínio do desenvolvimento sustentável e melhoria do ambiente.

Como já se verificou no 3.º QCA, as autoridades públicas ambientais são agentes activos nas funções associadas à fase de selecção de projectos e definição de regras de execução das Acções/ Medidas relevantes.

A título adicional ao referenciado no PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial em matéria de Disposições de Execução, será necessário ter presente o novo patamar de exigência em matéria de gestão e acompanhamento do PO, ao qual se adiciona a necessidade de uma postura mais proactiva por parte da Autoridade de Gestão, traduzindo-se na indispensabilidade de uma forte qualificação da estrutura de apoio técnico. A par da necessidade de introdução de mecanismos de simplificação administrativa (note-se que de acordo com os novos regulamentos a elegibilidade das despesas dos projectos só ocorre a partir da primeira decisão, e não da data de entrega das candidaturas por parte dos

promotores, como vigorou no QCA III) será crucial para o cumprimento do desígnio estratégico do Programa uma maior atenção à fase de acompanhamento dos projectos e à posterior divulgação e disseminação dos resultados, quando tal for oportuno.

Destaque-se, ainda, a importância do trabalho de articulação e de coordenação inter-níveis e da necessária eficácia do Sistema de Informação (assegurando acesso electrónico de informação relevante para as tarefas de acompanhamento administrativo, técnico e estratégico, e para as tarefas de avaliação e controlo, aos diferentes níveis de actores envolvidos na implementação do Programa).

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Numa lógica que se assume de relação muito estreita entre processo de programação e processo de avaliação, considera-se que este Relatório incorpora um conjunto relevante de contributos para uma construção mais coerente e pertinente do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial.

As melhorias introduzidas nas diferentes versões do Programa, são um exemplo da pertinência do modelo de colaboração entre a Equipa de Avaliação e a Equipa responsável pela programação, ainda com níveis de aprofundamento a desenvolver.

A. VISÃO DE SÍNTESE

A RELEVÂNCIA E PERTINÊNCIA DA ESTRATÉGIA

1. A Estratégia preconizada para a RAM assenta num cenário que envolve a continuação do objectivo de crescimento económico sustentável da Região mas num patamar superior de desafio, apelando à passagem para uma economia do conhecimento e centrada na inovação. Esta Estratégia é relevante no quadro do diagnóstico de partida, e configura a identificação correcta dos objectivos e prioridades estratégicas.
2. A Avaliação *ex-ante* constata que houve um trabalho de focalização das prioridades, as quais reproduzem uma estratégia de natureza mista (ofensiva e defensiva), mas muito impulsionada pela potenciação das oportunidades decorrentes das suas mais valias naturais, ambientais e patrimoniais, de um nível de infra-estruturação já bastante razoável e de um continuado investimento na qualificação da estrutura produtiva e dos actores do sistema científico e tecnológico da Região. Acrescem, ainda, como elementos positivos: a abordagem da minimização dos principais pontos fracos e ameaças, que decorrem da fragilidade de interacção e dinâmica dos actores empresariais (e do sistema científico e tecnológico); a identificação de desequilíbrios persistentes de desenvolvimento intra-região; a referência à necessidade de reabilitação urbana e

patrimonial, bem como de continuação da minimização dos factores estruturais associados à ultra-periféricidade da Região.

3. A Matriz SWOT de suporte à definição dos objectivos e estratégia da RAM para 2007-2013, foi formulada de forma adequada e clara, coerente, nomeadamente com a actualização da SWOT efectuada no âmbito da Avaliação Intercalar do PO Plurifundos da RAM 2000-2006. Face ao Diagnóstico da Região, há uma formulação equilibrada de pontos fortes e fracos e de ameaças e oportunidades.

A metodologia de análise utilizada no Diagnóstico Estratégico permitiu, por outro lado, estabelecer de forma sumariada alguns dos principais aspectos que caracterizam as dinâmicas temáticas abordadas, e constitui uma evolução bastante positiva face ao Diagnóstico da RAM (PDES). Não obstante, alguns domínios chave para o novo ciclo de crescimento sustentado da Região, como a I&D e inovação e a competitividade empresarial, continuam a encontrar-se fracamente referenciados, tendo a Equipa de Avaliação introduzido dados adicionais de caracterização do posicionamento da RAM nestes domínios.

4. Relativamente ao diagnóstico interno - *Pontos Fortes e Fracos* - estes reflectem os principais parâmetros de caracterização da Região, destacando-se como principais pontos fortes, a importância da Zona Económica Exclusiva e as potencialidades do Centro Internacional de Negócios da Madeira, e ao nível dos principais pontos fracos, os elevados custos de transporte e de telecomunicações, a fragilidade dos ecossistemas e a Insuficiência do sistema de inovação, fraco espírito empreendedor e baixa intensidade das despesas em I&D.
5. O diagnóstico externo - *Ameaças e Oportunidades* - efectuado reflecte de forma genérica os principais aspectos de envolvente que poderão potenciar de forma positiva e negativa a estratégia a implementar pelo Governo Regional da Madeira, destacando-se as Oportunidades associadas à utilização das TIC e as vantagens comparativas em termos de aproveitamento de recursos energéticos renováveis; e ao nível das Ameaças, o reforço do potencial impacte negativo da redução de receitas quer provenientes de fundos estruturais, quer de uma política nacional restritiva em matéria de transferências para as regiões.
6. O PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial conseguiu traduzir de forma muito positiva o conjunto das Dimensões-problemas e Oportunidades, tendo-se proposto uma estrutura mais coerente e potencialmente menos dispersa do que a implícita no Documento “Estratégia e Prioridades de Desenvolvimento da RAM” (PDES). Tal traduziu-se na atribuição de maior relevo às dimensões inovação e sociedade/ economia do

conhecimento e à melhoria da competitividade regional, mostrando-se coerente com a mensagem política de mudança, corporizando ao mesmo tempo as Orientações comunitárias para as regiões que face ao seu crescimento, deixaram de se assumir como regiões Convergência.

7. Não obstante a tentativa de maior enfoque do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, a descrição das prioridades, muito centrada no documento PDES, nem sempre conseguiu contornar uma abordagem clássica e de relativa continuidade, traduzida num somatório, frequentemente não integrado, de objectivos e medidas dos diferentes Organismos e Direcções Regionais. Apesar da tentativa de se criarem espaços de integração estratégica, verificam-se diferentes níveis de aprofundamento estratégico.
8. De uma forma global, e não obstante um conjunto de observações e de sugestões, pode-se considerar que as formas de intervenção previstas associadas a cada uma das prioridades se mostra pertinente, e foram incorporados os principais lições de experiência do passado (Avaliação Intercalar e Actualização da Avaliação Intercalar).

A COERÊNCIA DA ESTRATÉGIA

9. A Equipa de Avaliação ensaiou uma árvore de objectivos para o PO, traduzindo-se na proposta de três objectivos globais, os quais se desdobram em diferentes objectivos específicos associados a cada uma das prioridades.

Os objectivos gerais sugeridos encontram-se em coerência com as opções estratégicas definidas pelo governo da RAM para o período 2007-2013, tendo-se reforçado o enfoque na valorização do potencial económico, na inovação e na economia de conhecimento, conforme as modalidades de intervenção do Fundo FEDER e as prioridades associadas ao Objectivo Competitividade Regional e Emprego.

10. Analisada a coerência interna do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial do ponto de vista vertical e horizontal, não se identificaram sobreposições ou redundância entre objectivos, não obstante a existência de vários níveis de complementaridade que deverão ser acautelados para não se verificarem sobreposições. É o caso dos apoios a investimentos empresariais para implementação de sistemas de gestão e auditoria ambiental e outros de qualificação do tecido empresarial com efeitos neste domínio, em que deverá ser claro se serão apoiados pela linha de actuação “Gestão ambiental sustentável” do Eixo III, pela linha de actuação “Desenvolvimento empresarial” do Eixo II ou pela linha de actuação “Estímulo à qualidade” no Eixo I. De forma similar, os apoios previstos à modernização do tecido empresarial do sector Turismo, inscrevem-se na

linha de actuação “Turismo” do Eixo 2 ou na linha de actuação “Desenvolvimento empresarial” do Eixo 2 (ou nos dois, caso se prevejam modalidades de intervenção diferenciadas).

A COERÊNCIA EXTERNA

11. Na avaliação da coerência externa foram ensaiadas um conjunto de matrizes e que reportam à intensidade de articulação entre os objectivos do Programa e as prioridades estratégicas do QREN e da União Europeia em matéria de política de coesão, com os dois Programas Temáticos Factores de Competitividade e Valorização do Território, e com um conjunto de políticas nacionais de forte relevância nestes domínios (PNACE, PT e PNPOT).
12. No que diz respeito à coerência com as orientações e prioridades comunitárias, constata-se que todas as prioridades do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial contribuem para o cumprimento dos desígnios estratégicos da União Europeia em matéria de política de coesão, e em concomitância para a Estratégia de Lisboa renovada.
13. Quanto à observância do *earmarking*, de forma genérica e tendo por base a informação disponível acerca do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, e face ao conteúdo do Anexo IV (categorias de despesas) do Regulamento geral dos fundos estruturais, os Eixos 1 e 2 são considerados de forma praticamente integral; os Eixo 3 e 4, de forma parcial, tendo presente ainda uma lógica de situação transitória para o objectivo de Competitividade (categorias de despesa: “sociedade da informação”, “transportes” e “protecção do ambiente e prevenção de riscos”); e o Eixo 5 não constitui despesa relevante para efeitos de *earmarking*.

De acordo com a matriz de repartição do orçamento por categoria de despesa, cerca de 2/3 das despesas encontram-se associadas às prioridades das Orientações Integradas para o Crescimento e Emprego (2005-2008).
14. Em termos globais, existe coerência com as prioridades do QREN, contribuindo o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, de forma particularmente intensa para a concretização das prioridades nacionais “Promover o crescimento sustentado” e “Assegurar a qualificação do território e das cidades”.
15. No tocante ao PO Temático Factores de Competitividade FEDER (PO FC), face a uma actuação territorial adstrita ao Continente e às regiões Norte, Centro e Alentejo, não se verificam domínios de implementação que configurem conflitos ou duplicação de apoios. Dado o enfoque do PO FC nos domínios do conhecimento e desenvolvimento tecnológico, inovação e internacionalização, inovação financeira e da modernização da administração pública (redução dos custos públicos de contexto), o PO Valorização do Potencial

Económico e Coesão Territorial apresenta articulação essencialmente via Eixo 1 (“Inovação, desenvolvimento tecnológico e sociedade do conhecimento”) e Eixo 2 (“Competitividade da Base Económica Regional”). Tal mostra-se relevante face à importância da coerência entre o Tema (estratégia nacional) e as diferentes estratégias territoriais.

16. Relativamente ao PO Temático Valorização Territorial, não se identificaram potenciais situações de conflito entre objectivos e linhas de actuação, tendo-se sugerido a necessidade de se equacionarem eficazes mecanismos de articulação inter-níveis (regiões vs nacional). As complementaridades e sinergias verificam-se, essencialmente, ao nível dos Eixos 3 (Desenvolvimento sustentável) e 4 (Coesão territorial e governação) do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial.
17. Verifica-se também uma forte complementaridade e articulação entre as prioridades estratégicas do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial e os objectivos estratégicos do PNACE “Assumir os desafios da competitividade”, “Reforçar a coesão social, territorial e ambiental” e “Apostar na confiança”. Não se consideraram articulações com significado com o objectivo “Reforçar a credibilidade”, pelo enfoque na consolidação das contas públicas, o que não iliba a importância da eficácia da política de desenvolvimento económico implícita no PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial para o aumento das receitas, nomeadamente decorrentes da entrada de capitais externos.
18. Dados os objectivos do Plano Tecnológico, o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial através dos seus primeiros dois Eixos, observa uma forte interacção, potenciando um significativo contributo para os objectivos “Imprimir um novo impulso à inovação”, “Vencer o atraso científico e tecnológico” e “Mobilizar Portugal para a sociedade da informação e do conhecimento”.
19. A transversalidade das políticas do PNPOT conduz à existência de uma forte articulação entre objectivos e prioridades com o PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial, ambas as estratégias colocam a tónica: no reforço da valorização dos recursos endógenos (naturais, patrimoniais, culturais, económicos, etc.); na criação, valorização e disseminação do conhecimento; na promoção de um desenvolvimento mais equilibrado territorialmente (policêntrico, estruturação de nucleações); na promoção e acesso mais equitativo às infra-estruturas e equipamentos colectivos; e na eficiência da gestão do território e naturalmente da modernização das políticas públicas.

UTILIDADE E RESULTADOS ESPERADOS

20. Foram propostos 3 indicadores de impacto e 12 indicadores de resultados, os quais foram devidamente explicitados e cujas metas tiveram presente quer os objectivos do Programa, quer os diferentes pontos de partida face ao diagnóstico da Região, quer, ainda, as metas estabelecidas para Portugal (PNACE e PT).
21. Partindo dos diferentes níveis de abordagem propostos pela CE para a aferição da Utilidade no sentido de maximização do valor acrescentado comunitário, a avaliação desenvolvida permitiu concluir face quer ao processo de concepção do Programa quer aos mecanismos previstos em matéria de modelo de implementação, que o Programa se reveste de um forte grau de utilidade face aos problemas estruturais que subsistem na Região, contribuindo de forma significativa para um País e Europa mais coesa económica e socialmente.

AVALIAÇÃO DO SISTEMA GLOBAL DE IMPLEMENTAÇÃO

22. As lições de experiência legitimam a adopção pela RAM de um modelo de gestão dos fundos estruturais centralizado num instituto específico (o IGF, criado em 2001) que concentra as funções de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo dos fundos estruturais. Este modelo de governação permitiu ajustar o modelo de gestão à estrutura governativa regional, canalizando para a gestão do Programa capacidades técnicas e permitindo a acumulação de experiências (chave em domínios tão especializados e complexos como a gestão de fundos estruturais e o cumprimento de regulamentação comunitária, por exemplo ao nível dos auxílios de Estado e Concorrência).
23. Em termos globais, a arquitectura do sistema de gestão preconizado (centrado na continuação do reforço de competências do IGF), mostra-se adequado aos desafios de coordenação estratégica, sendo particularmente relevante a forma como será operacionalizado e estabelecida a articulação/ integração dos canais de decisão e de operação.

Efectivamente face aos novos desafios, considera-se que constituem pilares chave o reforço de competências de coordenação do IFC (incluindo a clarificação do envolvimento e responsabilização dos diferentes actores na gestão do Programa, que tenderão a aumentar), a assunção de uma intervenção mais proactiva na geração e acompanhamento técnico dos projectos (em articulação com outros actores), a introdução de mecanismos de simplificação administrativa e de novas configurações de apoio (mais próximas das necessidades dos promotores e que se traduza no reforço do investimento e no

cumprimento dos objectivos do Programa), e a finalização e implementação do SIGMA como sistema de informação integrado (no qual os vários actores interagem e utilizam como base para as suas tarefas de gestão e acompanhamento)

24. No que diz respeito às Autoridades de Coordenação, de Gestão, de Certificação e de Auditoria e Controlo, o modelo proposto de orientação estratégica e de operacionalização parece adequado a esta nova lógica de gestão dos PO (que assume essencialmente uma natureza estratégica), sendo necessário garantir a devida articulação e cooperação entre as duas instâncias de gestão dos fundos estruturais na RAM. Este desafio de articulação exigirá por parte dos diferentes actores a adopção de novas metodologias de trabalho, mais cooperativas, mais orientadas para os resultados e por isso mais complexas e exigentes.
25. Quer ao nível do Acompanhamento e Avaliação, quer dos Pagamentos e Fluxos Financeiros, quer, ainda, da Informação e Comunicação, as disposições de execução reportam-se ao estipulado em Regulamento comunitário.
26. Foram devidamente estabelecidos, nomeadamente de acordo com as orientações comunitárias e nacionais, os pressupostos e mecanismos em matéria de Mercados Públicos, Igualdade de Oportunidades e Compatibilização com as Políticas de Ambiente e desenvolvimento Sustentável.

B. RECOMENDAÇÕES

1. O novo posicionamento da RAM em matéria de política comunitária de coesão, num quadro processual relativamente modificado e mais exigente, exige um modelo de governação também ele consentâneo com os novos desafios estratégicos, num quadro de fortes limitações de recursos financeiros. Recomenda-se, assim:
 - melhorar o desempenho e o sucesso das políticas públicas, nomeadamente em matéria de gestão e execução da política de coesão, o que pressupõe: cooperação e trabalho em redes de parceria com outras regiões e Estados-membros;
 - reforçar os mecanismos de interface com os actores empresariais;
 - promover uma actuação mais proactiva, assumindo-se a Administração como um actor no desenvolvimento e não apenas como receptor de candidaturas.

2. Neste contexto, importa implementar processos que produzam uma renovação das modalidades de intervenção institucional mais adequadas à alavancagem dos novos desafios e das novas apostas de desenvolvimento para a Madeira. Neste sentido, foram propostos três vectores concretos a equacionar:

- Estruturação de uma função de dinamização e mediação institucional dirigida à concepção e implementação de projectos de inovação e empreendedorismo que funcione para “educar/ qualificar a procura”, estimulando junto das entidades beneficiárias a concepção e o desenvolvimento de projectos de excelência em matéria de inovação e desenvolvimento de tecnologias, cooperação empresarial, internacionalização e absorção de recursos humanos de elevadas qualificações.

Esta função (com expressão orgânica) poderá prestar serviços (nomeadamente, orientações específicas/prioridades dinamicamente ajustadas a transformação estrutural da Região, pareceres de análise e fundamentação de decisões em matéria de aprovação de candidaturas) às instâncias de Apoio Técnico e Gestão do PO, bem como dinamizar o processo de atracção de investigadores e projectos de I&D para a Região.

- Concepção e programação a médio e longo prazo de uma intervenção de largo espectro orientada para o reforço da capacidade competitiva regional centrada na relação qualificação urbana/ economia do quaternário/ coesão social/ marketing territorial e oferecendo uma expressão madeirense à Orientação estratégica da Política de Coesão que liga as cidades ao emprego. A preparação de um Plano de Reabilitação Urbana para o Funchal pode constituir o ponto de acumulação e motor desta abordagem a qual deverá implicar a construção de parcerias entre a Administração Regional, a autarquia local, associações empresariais e grupos económicos, regionais e supra-regionais.
- Criação de uma nova Unidade formativa na Região, estruturada em torno das profissões e actividades do comércio e serviços. O Centro de Formação do Comércio e os Serviços poderá representar um instrumento activo na renovação das competências regionais de suporte a factores competitivos das actividades de especialização regional e visando uma alteração drástica da cadeia de valor do “cluster” do Turismo, a qual pressupõe um reforço dos elos de valor acrescentado regional.

3. O facto de se protagonizar, de forma relevante e pertinente, cenários mais exigentes, em que predominam objectivos associados a melhorias nas capacidades internas de produção

de novos conhecimentos científicos e tecnológicos (reconhecidos a nível internacional, nacional e regional) e dos diversos interfaces "investigação experimental/ actividade empresarial" e "inovação/ serviços às empresas" (valorização dos conhecimentos produzidos, disseminação, transferência de tecnologia, ...), implica um trabalho sistémico e articulado que conduza à afirmação da capacidade competitiva das organizações da Região e da capacidade para se fixar uma massa crítica de iniciativa empresarial susceptível de dinamizar as oportunidades económicas existentes. O nível de partida é débil, exigindo-se um trabalho consistente e continuado, quer do lado da oferta quer, muito em especial, do lado da procura, passando pela sensibilização e por um apoio técnico muito próximo. A este nível, recomenda-se:

- Desenvolver um comportamento mais proactivo por parte das entidades envolvidas na implementação do PO Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial que se traduza na diversificação dos promotores e no aumento do potencial de procura em domínios mais imateriais e associados à inovação e ao alargamento da cadeia de valor das empresas (inclui apoio à elaboração das candidaturas e à qualificação da procura). Em concomitância, e face às restrições financeiras, potenciar a participação dos actores económicos no 7.º Programa Quadro de IDT, no novo Programa Quadro para a Competitividade e Inovação e demais iniciativas e Programas comunitários relevantes.
- Melhorar as interfaces com os potenciais promotores (guichet único), quer ao nível da sua eficiência, quer da sua eficácia em termos de qualidade e valor acrescentado dos serviços prestados. Tal poderá passar pela disponibilização de novos serviços da administração regional, pela sua reorganização e pela adopção de instrumentos e mecanismos de articulação entre as organizações públicas (note-se positivamente o esforço já desenvolvido nestes domínios, nomeadamente no que diz respeito à implementação de sistemas de certificação e qualificação dos serviços públicos).
- Assumir uma prática regular de parceria e contratualização orientada para a realização de iniciativas conjuntas, para a promoção de programas e instrumentos de apoio ao investimento, para a gestão e desenvolvimento de serviços de apoio à actividade económica.
- Introduzir e reforçar as metodologias de auxílio que associem a consultoria/apoio técnico, científico e tecnológico aos projectos de investimento.
- Melhorar a eficácia e eficiência dos instrumentos operacionais de co-financiamento (sistemas de incentivos, acções de parceria e de eficiência colectiva, instrumentos

financeiros, etc.) que se traduza num apoio mais simplificado mas mais exigente em termos de resultados e de demonstração e disseminação de conhecimento e boas práticas.

- Produzir abordagens mais selectivas e ancoradas em estratégias de actuação de médio prazo concebidas para produzir efeitos no território, nas estruturas e nas pessoas/ populações (concentração e selectividade nos apoios).
 - Conceber sistemas de incentivos mais adequados à procura, apoiando projectos com maiores efeitos de arrastamento e de disseminação de boas práticas, e privilegiando-se as lógicas de eficiência colectiva inseridas em estratégias de *clusters* e/ou pólos de competitividade.
4. No que diz respeito especificamente ao modelo de governação proposto para o próximo período de programação, e tendo por base as lições de experiência, recomenda-se um trabalho especial ao nível dos seguintes espaços de melhoria:
- Clarificar o relacionamento entre as diferentes estruturas da Administração Regional com intervenção directa ou indirecta na programação e concretização do Programa.
 - Melhorar o grau de eficácia do sistema de informação global do Programa, o qual verifica actualmente uma ausência de articulação/ integração dos diferentes sistemas de informação parcelares das diversas entidades envolvidas na gestão do Programa (implicando perdas de eficiência e podendo-se colocar questões relacionadas com a fiabilidade da informação).
 - Melhorar a função comunicação do Programa, o qual no actual quadro de programação face à forte ancoragem da implementação do Programa em serviços do Governo Regional foi preterido a favor de outras actividades. Será particularmente relevante um trabalho de informação e divulgação no sentido de abertura a novas tipologias de promotores e de beneficiários e a domínios de investimento mais imateriais e inovadores.
 - Aumentar o enfoque no acompanhamento técnico dos projectos, não se limitando apenas aos projectos de dimensão crítica para o Programa.
 - Garantir a recolha actualizada de informação para o cálculo dos indicadores de realização e resultado (não é realizada automaticamente pelos sistemas de informação).

1.1. ANEXO 1. CAMPOS DE APLICAÇÃO DOS APOIOS DO FUNDO FEDER POR OBJECTIVOS UNIÃO EUROPEIA 2007-2013

Convergência	Competitividade Regional e Emprego
<p>Apoio ao emprego e ao desenvolvimento económico integrado sustentado Modernização e diversificação das estruturas económicas regionais</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação e espírito empresarial</i> (reforço das capacidades regionais de IDT, apoio ao desenvolvimento de IDT pelas PME, transferência de tecnologia, melhoria das ligações PME - universidades/ Centros de I&D, apoio à cooperação e aos <i>clusters</i> de empresas, fornecimento de serviços às empresas, estimulação do espírito empresarial, novos instrumentos para as PME para financiamento da inovação); ▪ <i>Sociedade da informação</i> (desenvolvimento de infra-estruturas de comunicações electrónicas, de conteúdos, de serviços e de aplicações locais; apoio às PME para uma mais eficaz adopção e utilização das TIC); ▪ <i>Iniciativas de desenvolvimento local e ajuda às estruturas que prestem serviços de proximidade</i> (criação de novos empregos); ▪ <i>Ambiente</i> (investimentos relacionados com o abastecimento de água e a gestão de resíduos e da água; tratamento de águas usadas e qualidade do ar; recuperação do ambiente físico; promoção da biodiversidade e protecção da natureza; apoio às PME para introdução de sistemas de gestão ambiental e adopção e utilização de tecnologias de prevenção da poluição); ▪ <i>Prevenção dos riscos</i> (planos de prevenção e gestão dos riscos naturais e tecnológicos); ▪ <i>Turismo</i> (protecção e valorização do património natural; melhoria da prestação de serviços turísticos); ▪ <i>Cultura</i> (protecção, promoção e preservação do património cultural; desenvolvimento de infra-estruturas culturais; melhoria da oferta de serviços culturais); ▪ <i>Transportes</i> (melhoria das redes transeuropeias e ligações à rede RTE-T; estratégias integradas para promoção de transportes limpos); ▪ <i>Energia</i> (melhoria das redes transeuropeias - melhoria da segurança do aprovisionamento, melhoria da eficiência energética e o desenvolvimento de energias renováveis); ▪ <i>Educação</i> (nomeadamente formação profissional); ▪ <i>Saúde e infra-estruturas sociais</i> (infra-estruturas que contribuam para o desenvolvimento regional e local e para o aumento da qualidade de vida. 	<p>Desenvolvimento regional sustentado</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Inovação e economia do conhecimento</i> (criação e reforço de economias regionais de inovação eficazes): <ul style="list-style-type: none"> ✓ Desenvolvimento das capacidades regionais de IDT e de inovação associadas directamente aos objectivos regionais de desenvolvimento económico (apoio dos centros de competências industriais ou tecnológicos; promoção da IDT industrial; promoção da transferência de tecnologia; desenvolvimento da previsão tecnológica; colaboração entre empresas; desenvolvimento de políticas conjuntas inovadoras nos domínios da IDT e inovação); ✓ Fomento da inovação e do espírito empresarial (apoio à comercialização de produtos, processos e serviços novos ou melhorados; apoio a redes e agrupamentos empresariais; melhoria de acesso das PME ao financiamento; apoio a redes de cooperação entre o ensino superior e empresas; melhor acesso das PME a serviços de apoio a empresas; poio à introdução de tecnologias mais limpas e inovadoras nas PME); ✓ Promoção do espírito empresarial (estímulo à criação de novas empresas pelas universidades e empresas existentes); ✓ Criação de instrumentos de engenharia financeira e de incubadoras de empresas. ▪ <i>Ambiente e prevenção de riscos</i>: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Investimento para a recuperação do ambiente físico (locais contaminados, desertificados e degradados); ✓ Promoção da criação de infra-estruturas relacionadas com a biodiversidade e os investimentos em sítios Natura 2000; ✓ Promoção da eficiência energética, da produção de energias renováveis e o desenvolvimento de sistemas eficientes de gestão da energia; ✓ Transportes públicos mais amigos do ambiente, especialmente em zonas urbanas; ✓ Criação de planos e medidas para prevenir e gerir os riscos naturais e tecnológicos; ✓ Protecção e melhoria do património natural e cultural. ▪ <i>Acesso fora aos serviços de transporte e telecomunicações de interesse económico geral</i>: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Reforço das redes secundárias para melhoria das ligações com as redes transeuropeias de transporte; ✓ Promoção do acesso das PME às TIC e a sua utilização eficiente (acesso às redes; criação de pontos de acesso públicos à Internet; desenvolvimento de serviços e aplicações; equipamento).

Fonte: Reg (CE) n.º 1080/ 2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Julho de 2006, relativo ao FEDER.

1.2. ANEXO 2. ESTRUTURA INDICATIVA DO PO MADEIRA 2007-2013 (VERSÃO 28.JUL.06)

PO FEDER - VALORIZAÇÃO DO POTENCIAL ECONÓMICO E COESÃO TERRITORIAL		
Eixo I - Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	I.1. Inovação e Qualidade	Promoção da Inovação (Estratégia Regional de Inovação / Acções Inovadoras Regionais / Transferência de Tecnologia e de Conhecimento)
		Desenvolvimento das Tecnologias da Informação e da Comunicação e Fomento da sua Utilização / Sistemas de Informação
		Promoção da Investigação e Desenvolvimento Tecnológico
		Estímulo da Qualidade / Certificação da Qualidade
	I.2. Modernização Administrativa e Governo Electrónico	Desenvolvimento do Governo Electrónico
		Qualificação e Certificação de Serviços Públicos
Melhoria do Atendimento aos Cidadãos e às Empresas		
Eixo II - Competitividade da Base Produtiva Regional	II.1. Turismo	Promoção e Valorização da Actividade Turística
		Gestão do Destino Turístico
	II.2. Desenvolvimento Empresarial	Apoios a Iniciativas e Estratégias Empresariais Competitivas
		Dinamização de Novas Formas de Financiamento das Empresas
		Melhoria da Envolvente Empresarial / Parques Empresariais / Áreas Estratégicas de Desenvolvimento
		Desenvolvimento de Pólos de Competitividade
		Promoção do Empreendedorismo
	II.3. Energia	Melhoria do Aproveitamento Energético
		Promoção da Utilização Racional de Energia
		Valorização dos Recursos Energéticos Regionais
Eixo III - Desenvolvimento Sustentável	III.1. Gestão Ambiental Sustentável	
	III.2. Conservação da Natureza e Biodiversidade	
	III.3. Valorização dos Recursos Hídricos e Gestão de Resíduos	
	III.4. Prevenção de Riscos Naturais	
	III.5. Protecção e Valorização da Orla Costeira	
	III.6. Sensibilização, Informação Ambiental e Participação	

ANEXO 2. Estrutura Indicativa do PO Madeira 2007-2013 (versão 28.Jul.06) (cont.)

PO FEDER - VALORIZAÇÃO DO POTENCIAL ECONÓMICO E COESÃO TERRITORIAL		
Eixo IV - Coesão Territorial e Governação	IV.1. Coesão Urbana	Requalificação Urbana
		Recuperação de Áreas Degradadas
	IV.2. Cultura e Património	Valorização, Dinamização e Divulgação da Oferta e do Património Cultural
		Conservação do Património Cultural
		Ampliação da Oferta Museológica
		Apoio à Criação e Produção Cultural
	IV.3. Infra-estruturas e Equipamentos Regionais	Reordenamento da Rede Regional Pré-escolar, Escolar e de Ensino
		Infra-estruturas e Equipamentos Desportivos e de Recreio
		Melhoria da Cobertura, Acessibilidade e Qualidade dos Serviços de Saúde
		Melhoria das Acessibilidades Internas e Externas e Reforço da Mobilidade
		Melhoria da Segurança e da Operacionalidade
		Infra-estruturas e Equipamentos de Telecomunicações
	IV.4. Desenvolvimento Rural	Diversificação da Economia Rural
		Melhoria da Qualidade de Vida Rural
	IV.5. Governação	Assistência Técnica
Cooperação Inter-regional		
Eixo V - Compensação Sobrecustos da Ultraperifericidade	V.1. Infra-estruturas e Equipamentos Colectivos	
	V.2. Apoios ao Funcionamento e Prestação de Serviços Públicos	

1.3. ANEXO 3. SÍNTESE DAS ORIENTAÇÕES E PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DA POLÍTICA DE COESÃO DA EU E DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS NACIONAIS (COERÊNCIA EXTERNA)

3.1. Orientações e Prioridades Estratégicas da Política de Coesão União Europeia

Reforçar a atractividade dos EM, das regiões e das cidades, melhorando a acessibilidade, assegurando serviços de qualidade e nível adequados e preservando o ambiente:

- Desenvolver e melhorar as infra-estruturas de transporte;
- Reforçar as sinergias entre a protecção ambiental e o crescimento;
- Abordar a questão da utilização intensiva das fontes de energia tradicionais pela Europa.

Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia baseada no conhecimento, promovendo as capacidades de investigação e inovação, incluindo as novas TIC:

- Reforçar e melhorar o investimento em IDT;
- Facilitar a inovação e promover o espírito empresarial;
- Promover a sociedade de informação para todos;
- Melhorar o acesso ao financiamento.

Criar mais e melhor emprego, atraindo mais pessoas para o mercado de trabalho ou para a actividade empresarial, melhorando a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e aumentando os investimentos no capital humano:

- Atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social;
- Melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e a flexibilidade do mercado de trabalho;
- Reforçar o investimento em capital humano, melhorando a educação e as competências;
- Capacidade administrativa;
- Contribuir para manter uma população activa saudável.

3.2. Prioridades Estratégicas do QREN

A RCM n.º 25/ 2006, de 10 de Março, veio definir as orientações políticas a seguir no GT QREN com vista ao desenvolvimento das actividades necessárias ao planeamento e à programação da intervenção estrutural comunitária em Portugal no período 2007-2013. O Conselho de Ministros definiu como desígnio estratégico global do QREN 2007-2013

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

e como prioridades estratégicas nacionais:

Promover a qualificação dos portugueses, desenvolvendo e estimulando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação como principal garantia do desenvolvimento do País e do aumento da sua competitividade;

Promover o crescimento sustentado através, especialmente, dos objectivos do aumento da competitividade dos territórios e das empresas, da redução dos custos públicos de contexto, incluindo os da administração da justiça, da qualificação do emprego e da melhoria da produtividade e da atracção e estímulo ao investimento empresarial qualificante;

Garantir a coesão social actuando, em particular, nos objectivos do aumento do emprego e do reforço da empregabilidade e do empreendedorismo, da melhoria da qualificação escolar e profissional e assegurando a inclusão social, nomeadamente desenvolvendo o carácter inclusivo do mercado de trabalho, promovendo a igualdade de oportunidades para todos e a igualdade de género, bem como a reabilitação e reinserção social, a conciliação entre a vida social e profissional, e a valorização da saúde como factor de produtividade e medida de inclusão social;

Assegurar a qualificação do território e das cidades traduzida, em especial, nos objectivos de assegurar ganhos ambientais, promover um melhor ordenamento do território, prevenir riscos e, ainda, melhorar a conectividade do território e consolidar o reforço do sistema urbano, tendo presente a vontade de reduzir assimetrias regionais de desenvolvimento;

Aumentar a eficiência da governação privilegiando, através de intervenções transversais nos diversos PO relevantes, os objectivos de modernizar as instituições públicas, melhorar a eficiência e qualidade dos grandes sistemas sociais e colectivos, com reforço da sociedade civil e melhoria da regulação.

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

Enquadra em particular o Programa de Estabilidade e Crescimento na dimensão Macroeconómica, o Plano Tecnológico na dimensão de competitividade e qualificação, e o Plano Nacional de Emprego na dimensão emprego.

Visão: «Colocar Portugal de novo no centro do processo de desenvolvimento à escala da União Europeia e à escala global, promovendo o crescimento e o emprego através da melhoria da qualificação das pessoas, das empresas, das instituições, dos territórios, do desenvolvimento científico e do reforço da atractividade, da coesão social e da qualidade ambiental.»

Com a implementação do PNACE 2005-2008, Portugal pretende atingir quatro objectivos estratégicos que constituem uma agenda para a modernização:

- 1) **Reforçar a credibilidade**, consolidando as contas públicas e apostando em políticas fortes, transparentes, focalizadas e direccionadas para a solução dos pontos críticos que limitam o desenvolvimento do País e a sua capacidade de atrair capitais e recursos internos e externos;
- 2) **Apostar na confiança**, fomentando o crescimento económico, melhorando o contexto jurídico e legal, afirmando políticas públicas coerentes e estrategicamente enquadradas, incrementando o investimento público nos sectores chave para o sucesso dessas políticas, atraindo o investimento privado e apoiando a modernização do tecido empresarial;
- 3) Assumir os **desafios da competitividade**, implementando um plano tecnológico que acresça a capacidade de gerar valor das pessoas, das empresas e das instituições, através do conhecimento, da tecnologia e da inovação, e eliminando as práticas burocráticas de forma a tornar o País mais atractivo para os negócios;
- 4) Reforçar a **coesão social, territorial e ambiental** como factores de competitividade e desenvolvimento sustentável, promover o emprego, combater o desemprego e reforçar a educação e qualificação da população portuguesa numa óptica de aprendizagem ao longo da vida.

Foram identificadas sete políticas transversais, agrupadas nos três domínios de referência para a elaboração dos Programas Nacionais de Reforma. No domínio Macroeconómico foram incluídas as políticas de Crescimento Económico e Sustentabilidade das Contas Públicas e de Governação e Administração Pública. No domínio Micro económico foram incluídas as políticas de Competitividade e Empreendedorismo, Investigação, Desenvolvimento e Inovação, Coesão Territorial e Sustentabilidade Ambiental e Eficiência dos Mercados. No Domínio do Emprego foi incluída a política de Qualificação, Emprego e Coesão Social.

3.4. Plano Tecnológico (PT)

A resposta portuguesa ao desafio da Estratégia de Lisboa passa pelo Plano tecnológico, um conjunto consistente de medidas de política com o objectivo de aumentar a **capacidade de inovação da economia** e sustentar taxas de crescimento no médio e longo prazo substancialmente mais elevadas. O Plano Tecnológico é a peça central da política de crescimento económico do governo português, um conjunto articulado de políticas transversais ao serviço da transformação de Portugal numa economia dinâmica capaz de se afirmar na moderna **sociedade do conhecimento**. Segundo o Programa do Governo aprovado na Assembleia da República, a prossecução deste objectivo acompanhará quatro eixos principais de acção:

1. **Imprimir um novo impulso à inovação**, facilitando a emergência de um novo modelo económico que reconheça o papel central das empresas e da sua capacidade competitiva baseada na inovação, no emprego de recursos humanos qualificados e em actividades de investigação e desenvolvimento (I&D). Neste esforço de inovação é central a promoção de uma cooperação sustentada entre empresas e instituições científicas e tecnológicas.
2. **Vencer o atraso científico e tecnológico**, uma das condições de base para promover o progresso económico e social, qualificar os cidadãos para a sociedade do conhecimento e apoiar o esforço das empresas para competirem na economia global. Para isso pretende-se apostar no reforço das competências científicas e tecnológicas nacionais, quer no sector privado, quer no sector público, e fomentar a mobilidade e excelência dos recursos humanos em ciência e tecnologia.
3. **Qualificar os portugueses no espaço europeu**, fomentando medidas estruturais vocacionadas para elevar os níveis educativos médios da população e a criação de um sistema abrangente e diversificado de aprendizagem ao longo da vida, que abra a todos a possibilidade de actualizar e aprofundar competências e de corresponder aos desafios económicos e sociais.
4. **Mobilizar Portugal para a sociedade da informação e do conhecimento**, estimulando uma base alargada de procura de bens e serviços intensivos em informação e conhecimento, reforçando o investimento público nessa área e induzindo o investimento privado através da promoção da inovação e da criação de novas actividades em áreas estratégicas.

3.5. Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT)

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) estabelece como desígnio mobilizador *tornar Portugal num dos países mais competitivos e atractivos da União Europeia, num quadro de elevado nível de desenvolvimento económico, social e ambiental e de responsabilidade social*, e define os objectivos a prosseguir relativos aos três pilares do desenvolvimento sustentável (Protecção e Valorização do Ambiente, Coesão Social e Desenvolvimento Económico).

O PNPOT constitui um dos instrumentos-chave para a implementação da ENDS, pondo em relevo o contributo das políticas de ordenamento do território para que Portugal seja (prioridades e opções estratégicas):

1. Um espaço sustentável e bem ordenado

Preservar o quadro natural e paisagístico, em particular os recursos hídricos, a orla costeira, a floresta e os espaços de potencial agrícola;
Gerir e valorizar as áreas classificadas integrantes da Rede Fundamental de Conservação da Natureza;
Articular o sistema de “espaços abertos” de natureza ambiental e paisagística com o sistema urbano e as redes de infra-estruturas;
Estruturar nucleações que contrariem a tendência para a urbanização contínua ao longo da faixa litoral.

2. Uma economia competitiva, integrada e aberta

Reforçar a integração do território nacional através de uma organização mais policêntrica do sistema urbano;
Valorizar o papel estratégico da Região Metropolitana de Lisboa, da aglomeração urbano-industrial do Noroeste, das regiões turísticas de valia internacional do Algarve e da Madeira, e do polígono Leiria-Coimbra-Aveiro-Viseu para o desenvolvimento e afirmação internacional de Portugal;
Desenvolver redes de conectividade internacional que conjuguem as necessidades de integração ibérica e europeia com a valorização da vertente atlântica e a consolidação de novas centralidades urbanas;
Estruturar sistemas urbanos sub-regionais de forma a constituir pólos regionais de competitividade, em particular nas regiões do interior.

3. Um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar

Definir o sistema urbano como critério orientador do desenho das redes de infra-estruturas e de equipamentos colectivos, cobrindo de forma adequada o conjunto do País;
Promover redes de cidades e subsistemas urbanos locais policêntricos que, numa perspectiva de complementaridade e especialização, permitam a qualificação dos serviços prestados à população e às actividades económicas;
Estruturar os sistemas de acessibilidades e mobilidades em função de um maior equilíbrio no acesso às funções urbanas de nível superior;
Valorizar a diversidade dos territórios, garantindo em todo o País o acesso ao conhecimento e aos serviços colectivos e boas condições de mobilidade e comunicação, favorecendo as opções por diferentes espaços e modos de vida.

4. Uma sociedade criativa e com sentido de cidadania.

Foram definidos 6 objectivos estratégicos para concretizar as 4 prioridades acima identificadas:

1. *Conservar e valorizar a biodiversidade e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos;*
2. *Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu e global;*
3. *Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais;*
4. *Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social;*
5. *Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública;*
6. *Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições.*

1.4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

(Ordenação por data do Documento)

Vademecum - Document de référence sur les modalités d'utilisation de l'allocation spécifique de compensation des surcouts liés aux handicaps des RUP (Programmation 2007-2013), Janeiro de 2007.

CE, REG (CE) n.º 1828/ 2006 da Comissão, 8 de Dezembro de 2006.

CE, COM (2006) 386 final, Decisão do Conselho relativa às **Orientações Estratégicas Comunitárias em Matéria de Coesão**, Bruxelas, 13 de Julho de 2006.

CE, REG (CE) n.º 1080/ 2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, **Disposições Gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão**, Bruxelas, 11 de Julho de 2006.

CE, REG (CE) n.º 1084/ 2006 do Conselho que institui, **Fundo de Coesão**, Bruxelas, 11 de Julho de 2006.

CE, REG (CE) n.º 1083/ 2006 do Conselho, **Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional**, Bruxelas, 5 de Julho de 2006.

IGFC, "**Política de Coesão: preparação do período de programação 2007-2013**", apresentação no âmbito do encontro entre a Comissão Europeia e as Autoridades de Gestão de Portugal, Lisboa, 28 e 29 de Junho de 2006.

DG REGIO, Danuta Hübner, SPEECH/ 06/ 366, "**Innovation through EU Regional Policy**", Conferência "**Regions for economic change: innovation through EU Regional Policy**", Bruxelas, 12 de Junho de 2006.

Apresentações públicas do PDES, Funchal, 20 de Março de 2006.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/ 2006, **Orientações para o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)**, DR 1.ª Série-B, n.º 50, 10 de Março de 2006.

CE, COM (2006) 105 final, **Livro Verde - Estratégia Europeia para uma Energia Sustentável, Competitiva e Segura**, Bruxelas, 8 de Março de 2006.

RAM, Plano de Desenvolvimento Económico e Social 2007-2013, **Estratégia e prioridades de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira**, Funchal, Março de 2006.

RAM, Plano de Desenvolvimento Económico e Social 2007-2013, **Diagnóstico da Região Autónoma da Madeira**, Funchal, Março de 2006.

IESE, **Diagnóstico Estratégico e Análise SWOT da Madeira**, IFC, Março de 2006.

MAOTDR, Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Relatório e Programa de Acção, Fevereiro de 2006.

Presidência do Conselho de Ministros, **Plano Tecnológico**, Novembro de 2005.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/ 2005, **Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005 - 2008**, DR 1.ª Série-B, n.º 228, 28 de Novembro de 2005.

IGFC, **Actualização do Estudo de Avaliação Intercalar do PO Plurifundos da RAM 2000-2006**, desenvolvido por Quaternaire Portugal e CEDRU, Novembro de 2005.

DG REGIO, **The New Programming Period 2007-2013: methodological working papers**, "Draft working paper on ex ante evaluation", Outubro de 2005.

CE, COM (2005) 0299, **Comunicação da Comissão, Uma política de coesão para apoiar o crescimento e o emprego: orientações estratégicas comunitárias, 2007-2013**, Bruxelas, 5 de Julho de 2005.

CE, COM (2005) 141 final, **Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008)**, Bruxelas, 12 de Abril de 2005.

CE, COM (2005) 121 final, **Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Programa-quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013)**, Bruxelas, 6 de Abril de 2005.

Programa do Governo da Região Autónoma da Madeira 2005-2008, Funchal, Novembro de 2004.

Oliveira das Neves, A., **Madeira - Emprego, Formação e Desenvolvimento Regional**, 2004

Augusto Mateus & Associados, **A Região da Madeira no Contexto das Motivações dos Fundos Estruturais na Europa Alargada: indicadores de posicionamento**, Relatório Final, Setembro de 2004.

Direcção Regional de Planeamento, **Avaliação Ex-ante do Programa Operacional da Madeira - Componente ambiental**, Funchal, 31 de Janeiro de 2000.