



## AVALIAÇÃO DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA INTERVIR+

### RELATÓRIO FINAL

JUNHO 2010

INTERVIR+ para uma Região cada vez mais europeia



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA



UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Europeu  
de Desenvolvimento Regional







## **FICHA TÉCNICA**

**Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+**

**Relatório Final**

**Maio 2010**

**Autoria:** Augusto Mateus & Associados

**Coordenação:** Augusto Mateus e Nuno Vitorino

**Equipa Técnica:** André Barbado, Dalila Farinha, Filipa Lopes, Gonçalo Caetano, Luis Centeno, Paulo Madruga, Sandra Primitivo



## Acrónimos e Siglas

ADERAM	Agência de Desenvolvimento da RAM
AG	Autoridade de Gestão
AI	Área de Intervenção
AREAM	Agência Regional da Energia e Ambiente da Região Autónoma da Madeira
CAE	Classificação das Actividades Económicas
CEIM	Centro de Empresas e Inovação da Madeira
C&T	Ciência e Tecnologia
EAT	Estrutura de Apoio Técnico
EMPREENDINOV	Sistema Incentivos ao Empreendedorismo e Inovação da Região Autónoma da Madeira
EP	Eixo Prioritário
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEP	Fundo Europeu para a Pesca
FSE	Fundo Social Europeu
IDE	Instituto de Desenvolvimento Empresarial
IDR-RAM	Instituto de Desenvolvimento Regional
IFC	Instituto de Gestão de Fundos Comunitários
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IDT	Investigação e Desenvolvimento Tecnológico
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
NIR	Núcleo de Intervenções Regionais
+Conhecimento	Sistema de Incentivos à Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação da Região Autónoma da Madeira
PDES	Plano de Desenvolvimento Económico e Social
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e Médias Empresas
PO	Programa Operacional
POPRAM	Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira
PO RUMOS	Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da Madeira
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
Qualificar+	Sistema de Incentivos à Qualificação Empresarial da Região Autónoma da Madeira
RAM	Região Autónoma da Madeira
ROC	Revisor Oficial de Contas
SCT	Sistema Científico e Tecnológico
SI	Sistema de Incentivos
SIGMA	Sistema Integrado de Gestão de Financiamento de Projectos
SIRE	Sistema de Incentivos à Revitalização Empresarial das Micro e Pequenas Empresas da Região Autónoma da Madeira
SI Turismo	Sistema de Incentivos à Promoção da Excelência Turística da Região Autónoma da Madeira
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TOC	Técnico Oficial de Contas
VAB	Valor Acrescentado Bruto



# ÍNDICE

	<i>pág.</i>
<b>1 SUMÁRIO EXECUTIVO</b>	<b>13</b>
1.1 Objecto da Avaliação	14
1.2 Questões de Avaliação	17
1.3 Instrumental Metodológico	19
1.4 Situação da Execução do PO	20
1.5 Alterações no Contexto de Intervenção do Programa Operacional	21
1.6 Principais Conclusões	23
1.7 Principais Recomendações	29
<b>2 INTRODUÇÃO</b>	<b>33</b>
2.1 Objectivos do Relatório e da Avaliação	33
2.2 Estrutura do Relatório de Avaliação	34
2.3 Fontes de Informação, Natureza e Estrutura do Relatório	36
<b>3 BREVE DESCRIÇÃO DO OBJECTO DA AVALIAÇÃO</b>	<b>38</b>
3.1 Estratégia de Intervenção do Programa Intervir+	38
3.2 Alterações na Concepção e Disciplina da Política de Coesão	42
3.3 A Situação Económica e Social da Região Autónoma da Madeira	46
3.4 Contexto Macroeconómico de Recessão	51
3.5 Modelo de Gestão do Programa Intervir+	55
3.6 Situação da Execução do Programa Intervir+	56
3.7 Lógica de Mudança do Programa Intervir+, Objectivos e sua Prossecução	70
<b>4 OBJECTIVOS E QUESTÕES-CHAVE DA AVALIAÇÃO</b>	<b>76</b>
<b>5 METODOLOGIA</b>	<b>81</b>
5.1 Abordagem Metodológica	81
5.2 Período de Referência	85
5.3 Aplicação dos Instrumentos de Avaliação	85
5.4 Cronograma	89
5.5 Principais Limitações da Avaliação Realizada	91
<b>6 RESULTADOS</b>	<b>95</b>
6.1 Modelo de Organização, Gestão e Acompanhamento do PO	95



6.1.1	<i>Modelo de Gestão</i>	96
6.1.2	<i>Operacionalidade do Modelo de Gestão</i>	102
6.1.3	<i>Adequação do Modelo de Gestão aos Objectivos do PO</i>	111
6.1.4	<i>Adopção das Recomendações da Avaliação Ex-ante com Reflexos na Operacionalização do PO</i>	122
6.2	<i>Instrumentos de Operacionalização do PO</i>	131
6.2.1	<i>Adequação dos Regulamentos Específicos e das Tipologias de Investimento Enquadradas aos Objectivos do PO</i>	133
6.2.2	<i>Adequação e Eficácia dos Critérios de Selecção aos Objectivos do Programa Intervir+</i>	148
6.2.3	<i>Adequação dos Manuais de Procedimentos para os Utilizadores</i>	172
6.2.4	<i>Utilidade e Suficiência da Informação Recolhida nos Formulários</i>	176
6.2.5	<i>Adequação do Modelo de Lançamento do Programa</i>	178
6.3	<i>Adequação do Perfil de Procura às Tipologias de Intervenção</i>	183
6.3.1	<i>Adequação do Perfil dos Promotores e Projectos Candidatados aos Objectivos dos Eixos Prioritários</i>	184
6.3.2	<i>Operacionalização de Conceitos Chave na Análise dos Projectos de Investimento Candidatados</i>	193
6.4	<i>Concretização das Prioridades Estratégicas, Objectivos e Metas do PO</i>	201
6.4.1	<i>Adequação dos Projectos Aprovados à Obtenção dos Objectivos de Reforço da Competitividade, da Inovação e da Diversificação e da Incorporação de Conhecimento na Economia Regional</i>	203
6.4.2	<i>Adequação dos Projectos Aprovados aos Objectivos em Matéria de Criação de Emprego</i>	221
6.4.3	<i>Adequação dos Projectos à Qualificação dos Espaços Sub-regionais e à Atenuação das Assimetrias Regionais</i>	225
6.4.4	<i>Adequação dos Projectos aos Objectivos do PO no Domínio Ambiental</i>	234
6.4.5	<i>Eficácia dos Dispositivos de Acompanhamento dos Resultados dos Projectos</i>	237
7	<b>CONCLUSÕES</b>	244
7.1	<b>Conclusões Gerais</b>	246
7.1.1	<i>Estratégia de Intervenção do PO</i>	246
7.1.2	<i>Execução do PO e Desempenho Económico e Social da RAM</i>	247
7.2	<b>Conclusões no âmbito do Modelo de Organização, Gestão e Acompanhamento do PO</b>	249



7.2.1	<i>Arquitectura e Desempenho do Modelo de Gestão do PO</i>	249
7.2.2	<i>Sistema de Informação do PO</i>	251
7.2.3	<i>Adequação dos Modelos Organizativos e dos Procedimentos</i>	252
7.2.4	<i>Indicadores de Realização, de Resultado e Comuns</i>	252
7.2.5	<i>Recomendações da Avaliação Ex-ante</i>	253
7.3	<b>Conclusões no âmbito dos Instrumentos de Operacionalização do PO</b>	254
7.3.1	<i>Adequação dos Regulamentos Específicos e das Tipologias de Investimento</i>	254
7.3.2	<i>Enquadramento de Operações nos Eixos I e II</i>	255
7.3.3	<i>Maturidade dos Promotores de Projectos Inovadores</i>	255
7.3.4	<i>Critérios de Selecção</i>	256
7.3.5	<i>Adequação dos Manuais de Procedimentos</i>	257
7.3.6	<i>Estratégia de Comunicação do PO</i>	258
7.4	<b>Conclusões no âmbito da Adequação do Perfil de Procura às Tipologias de Intervenção do PO</b>	259
7.4.1	<i>Objectivos dos Eixos Prioritários e Perfil de Procura</i>	259
7.4.2	<i>Tipologias de Intervenção e Perfil da Procura</i>	259
7.4.3	<i>Operacionalização dos Conceitos-chave Inovação, Bens e Serviços Transaccionáveis, Qualificação e Empreendedorismo</i>	260
7.5	<b>Conclusões no âmbito da Concretização das Prioridades Estratégicas, Objectivos e Metas do PO</b>	261
7.5.1	<i>Características Principais das Aprovações do PO</i>	261
7.5.2	<i>Relevância dos Factores Dinâmicos de Competitividade</i>	262
7.5.3	<i>VAB, Produtividade e Engenharia Financeira</i>	263
7.5.4	<i>Criação de Emprego</i>	264
7.5.5	<i>Qualificação dos Espaços Sub-regionais e Atenuação das Assimetrias Regionais</i>	265
7.5.6	<i>Prossecução dos Objectivos do PO em Matéria Ambiental</i>	266
7.5.7	<i>Acompanhamento das Operações Aprovadas</i>	266
<b>8</b>	<b>RECOMENDAÇÕES</b>	268
8.1	<b>Recomendações da Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+</b>	268
8.1.1	<i>Recomendações sobre o Sistema de Organização, Gestão e Acompanhamento do PO</i>	268



8.1.2	<i>Recomendações sobre os Instrumentos de Operacionalização do PO</i>	272
8.1.3	<i>Recomendações sobre a Agilização da Execução do PO:</i>	277
8.1.4	<i>Recomendações sobre o Reforço da Eficiência do PO na Prossecução da Estratégia de Desenvolvimento Estabelecida</i>	277
8.2	Monitorização da Concretização das Recomendações da Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+	279



## ÍNDICE DE QUADROS

	<i>pág.</i>
Quadro 3-1 Eixos Prioritários do Programa Intervir+, Áreas de Intervenção, Objectivos Específicos e Principais Domínios de Intervenção e de Investimento	40
Quadro 3-2 Situação das Candidaturas ao Programa Intervir+ em 30.09.2009	58
Quadro 3-3 Distribuição do Investimento Elegível dos Projectos Candidatos ao Programa Intervir+ por Estado do Projecto (Situação a 30/09/2009)	59
Quadro 3-4 Situação da Execução Financeira do Programa Intervir+ em 30.09.2009 (Mil Euros)	63
Quadro 3-5 Evolução da Taxa de Compromisso Fundo do Programa Intervir+ (%)	66
Quadro 3-6 Evolução da Taxa de Realização Fundo do Programa Intervir+ (%)	67
Quadro 3-7 Situação Comparativa da Execução Financeira do Programa Intervir+ em 30.09.2009	68
Quadro 3-8 Situação Comparativa dos Indicadores de Desempenho Financeiro (Fundo) do Programa Intervir+ em 30.09.2009 (%)	68
Quadro 3-9 Comparação dos Eixos Prioritários e Medidas / Áreas de Intervenção no POPRAM III e no Programa Intervir+	73
Quadro 5-1 Aplicação dos Instrumentos de Recolha e de Tratamento de Informação às Questões de Avaliação	86
Quadro 5-2 Cronograma do Estudo de Avaliação	90
Quadro 6-1 Estrutura de Apoio Técnico (EAT) do Programa Intervir+	104
Quadro 6-2 Afectação de Departamentos e Pessoal do Organismo Intermédio	105
Quadro 6-3 Indicadores de Realização do Programa Intervir+ - Situação em 30 de Setembro 2009	116
Quadro 6-4 Indicadores de Resultado do Programa Intervir+ - Situação em 30 de Setembro de 2009	118
Quadro 6-5 Indicadores Comuns (CE) do Programa Intervir+ - Situação em 30 de Setembro de 2009	120
Quadro 6-6 Articulação Estratégica entre os Regulamentos Específicos e Tipologias de Investimento e os Objectivos do Programa Intervir+	142
Quadro 6-7 Articulação Estratégica dos Critérios de Selecção do SI +Conhecimento	151
Quadro 6-8 Critérios de Selecção dos Sistemas de Incentivos Empreendinov, Qualificar+, SIRE e SI Turismo	155
Quadro 6-9 Peso dos Critérios de Selecção Comuns e Específicos nas Tipologias Que Têm Como Beneficiários Promotores Públicos ou Equiparados	160
Quadro 6-10 Programa Intervir+ - Projectos Avaliados e Taxa de Não-Aprovação	165
Quadro 6-11 Principais Critérios Activos na Selecção de Projectos nos Sistemas de Incentivos do Programa Intervir+	168
Quadro 6-12 Principais Critérios Activos na Apreciação de Candidaturas de Entidades Públicas e Equiparadas ao Programa Intervir+	170
Quadro 6-13 Opinião das Entidades com Projectos Candidatados acerca da Adequação do Formulário de Candidatura quanto à Exigência e Burocracia	175



Quadro 6-14 Opinião das Entidades com Projectos Candidatados acerca da Adequação do Formulário de Candidatura quanto à Informação sobre os Projectos	177
Quadro 6-15 Opinião das Entidades com Projectos Candidatados Acerca da Adequação do Formulário de Candidatura Quanto à Informação Sobre os Promotores	178
Quadro 6-16: SI + Conhecimento: Articulação entre os Critérios de Selecção Associados às Tipologias e os Conceitos-chave (inovação, qualificação, empreendedorismo e bens e serviços transaccionáveis)	196
Quadro 6-17: SI Empreendin+ov, Qualificar+, SIRE e SI Turismo: Articulação entre os Critérios de Selecção Associados às Tipologias e os Conceitos-chave (inovação, qualificação, empreendedorismo e bens e serviços transaccionáveis)	198
Quadro 6-18 Linhas de Crédito no Programa Intervir+: Apoios Concedidos e Dotação Financeira	211
Quadro 6-19 Empresas Apoiadas no âmbito das Linhas de Crédito do Programa Intervir+, por Dimensão da Empresa (N.º)	211
Quadro 6-20 Distribuição dos Projectos Apoiados e dos Apoios Concedidos no âmbito das Linhas de Crédito, por Dimensão das Empresas Beneficiárias (N.º, Euros e %)	212
Quadro 6-21 Investimento por Tipologia Elegível no âmbito das Linhas de Crédito (Euros, % e N.º)	212
Quadro 6-22 Tipologia dos Investimentos nos Projectos Aprovados no Âmbito das Linhas de Crédito, por Escalão Dimensional das Empresas (N.º de Projectos)	214
Quadro 6-23 Volume de Investimento Apoiado no Âmbito das Linhas de Crédito, por Tipologia Elegível e por Escalão Dimensional das Empresas (Euros e %)	215
Quadro 6-24 Número de Projectos Apoiados no Âmbito das Linhas de Crédito, por Sector e por Escalão Dimensional das Empresas	216
Quadro 6-25 Investimento nos Projectos Apoiados no Âmbito das Linhas de Crédito por Sector e por Escalão Dimensional das Empresas (Euros e %)	217
Quadro 6-26 Valor médio do Investimento nos Projectos Apoiados no Âmbito das Linhas de Crédito por Sector e por Escalão Dimensional das Empresas (Euros)	218
Quadro 6-27 Valores Máximos de Investimento Enquadrado no Âmbito das Linhas de Crédito por Sector de Actividade e Escalão Dimensional das Empresas Apoiadas (Euros)	219
Quadro 6-28 População Residente, Estrutura e Taxas de Crescimento na RAM, por Município	226
Quadro 6-29 Programa Intervir+: Montante FEDER e Número de Projectos Aprovados no EP IV	228
Quadro 6-30 Eixo IV – Aplicação do Critério de Selecção Relativo às Operações que Actuem em Áreas Geográficas Estratégicas e que Contribuam Inclusive para a Redução de Assimetrias Regionais	229
Quadro 6-31 Programa Intervir+: Número de Projectos e Montante FEDER Aprovado nos Eixos I a V 233	
Quadro 6-32 Aplicação dos Critérios de Selecção com Relevância Ambiental	236
Quadro 8-1 Recomendações: Responsabilidade Institucional e Concretização /Prioridades	281



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

	<i>pág.</i>
Gráfico 3-1 Índice do PIB per capita (PT=100)	48
Gráfico 3-2 PIB Per Capita em 2006 e Taxa de Crescimento médio anual (1998 -2008)	48
Gráfico 3-3 Produtividade e Taxa de Utilização dos Recursos Humanos (1998 e 2008)	48
Gráfico 3-4 Distribuição dos Projectos Candidatos (Nº. e Investimento Elegível) ao Programa Intervir+ até 30/09/2009 por Tipologia de Promotor	59
Gráfico 3-5 Taxa de Compromisso e Taxa de Execução por Eixo Prioritário e Áreas de Intervenção (situação a 30/09/2009)	62
Gráfico 6-1: Estrutura da Procura por Eixo do PO	186
Gráfico 6-2: Estrutura do Tecido Empresarial da Região e das Entidades Candidatas por Escalão de Dimensão	187
Gráfico 6-3 Comparação entre a Estrutura Dimensional do Tecido Empresarial da RAM e das Entidades Candidatas, por Sector (diferença em pontos percentuais)	189
Gráfico 6-4 Estrutura do Tecido Empresarial da Região e das Entidades Candidatas por Grandes Sectores de Actividade	190
Gráfico 6-5: Estrutura Sectorial da Procura Não Empresarial Dirigida ao PO: Entidades, Candidaturas e Investimento Elegível	193
Gráfico 6-6 Candidaturas e Aprovações: Projectos de Entidades Públicas e de Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos	204
Gráfico 6-7 Candidaturas e Aprovações: Projectos de Empresas Privadas	205
Gráfico 6-8 Distribuição dos Projectos Privados Aprovados por Sistema de Incentivo	205
Gráfico 6-9 Distribuição dos Projectos Privados Aprovados Entre Novas Empresas e Empresas Existentes	206
Gráfico 6-10 Classificação do Investimento Elegível Segundo a Tipologia de Factores Dinâmicos de Competitividade	208
Gráfico 6-11 Peso de cada Tipologia nos Projectos Aprovados por cada Escalão Dimensional das Empresas com Projectos Apoiados no Âmbito das Linhas de Crédito	213
Gráfico 6-12 Investimento Apoiado no Âmbito das Linhas de Crédito por Tipologia Elegível e por Escalão Dimensional das Empresas	214
Gráfico 6-13 Opinião Acerca da Adequação do Programa: Âmbito de Intervenção da Banca	220
Gráfico 6-14 Opinião dos Inquiridos Acerca das Principais Motivações que Presidiram à Apresentação da Candidatura	221
Gráfico 6-15 Emprego Líquido Criado por Sistema de Incentivos e Níveis de Qualificação	224



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1-1 Metodologia Utilizada na Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+	19
Figura 5-1 Processo Lógico da Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+ e Articulação entre as Metodologias dos Processos de I&DT e de Avaliação de Políticas Públicas	82
Figura 5-2 Metodologia Utilizada na Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+	84
Figura 6-1 Fases do <i>Workflow</i>	111
Figura 6-2 Espaço Estratégico do Programa Intervir+	137
Figura 6-3 Trajectórias Paradigmáticas no Espaço Estratégico do Programa Intervir+	138
Figura 6-4 Trajectórias Verificadas no Espaço Estratégico do Programa Intervir+	140
Figura 6-6 <i>Cluster Analysis</i> dos Critérios de Selecção Comuns Aplicados na Avaliação de Candidaturas de Entidades Públicas e Equiparadas	163



## 1 SUMÁRIO EXECUTIVO

O Programa Operacional de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial da Região Autónoma da Madeira, Programa Intervir+, aprovado por Decisão da Comissão Europeia de 5 de Outubro de 2007, integra-se no período de programação 2007-2013 das intervenções comunitárias do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), no âmbito do Objectivo Competitividade Regional e Emprego.

**A avaliação da operacionalização do Programa Intervir+** enquadra-se nas orientações comunitárias, nacionais e regionais pertinentes, e *“tem por finalidade assegurar uma adequada articulação entre duas dimensões-chave da avaliação: uma vertente de operacionalização e uma vertente de natureza estratégica. Os resultados desta articulação interactiva deverão contribuir para a introdução de ajustamentos considerados necessários tanto no sistema de gestão / governação do Programa, como na (re)orientação do perfil de candidaturas, de acordo com as prioridades estratégicas reflectidas nos Eixos Prioritários do Programa”*.

O estudo de avaliação da operacionalização do Programa Intervir+ assume como **período de referência** o que decorre entre **5 de Outubro de 2007 e 30 de Setembro de 2009**.

O exercício de avaliação realizado, recorrendo a um conjunto muito diversificado de instrumentos de recolha e tratamento de informação, permite estabelecer em termos globais uma **apreciação positiva do Programa quanto à adequação e eficácia dos dispositivos de operacionalização adoptados e sujeitos a escrutínio no trabalho desenvolvido**. A auscultação dos diferentes *stakeholders* do Programa por parte da equipa de avaliação permitiu também constatar uma clara tendência para a expressão de opiniões positivas sobre o mesmo.



## 1.1 Objecto da Avaliação

O Programa Intervir+ constitui (com o PO RUMOS) um instrumento fundamental de apoio à concretização da estratégia de desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira, estabelecida para o período 2007-2013 no Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PDES).

O PDES assume, sem prejuízo da continuidade e coerência da orientação política do processo de desenvolvimento, que **o período 2007-2013 deve corresponder a uma progressiva inflexão nas prioridades estratégicas**, reconhecendo que o ciclo de políticas públicas que privilegiou as infra-estruturas e os equipamentos públicos, cujos efeitos e resultados são relevantes factores explicativos do desempenho económico e social da Região, deve (designadamente no que respeita à orientação dos recursos financeiros comunitários) **assumir como prioritária a promoção da competitividade da RAM**, enquanto condição essencial para prosseguir o ambicioso desígnio estratégico de *“no horizonte 2013, manter ritmos elevados e sustentados de crescimento da economia e do emprego, assegurando a protecção do ambiente, a coesão social e o desenvolvimento territorial”*.

A pertinência desta orientação estratégica é especialmente importante no quadro dos financiamentos estruturais comunitários em que se insere o Programa Operacional: em resultado do acentuado (e muito significativo, tanto no contexto nacional como no conjunto das regiões europeias) crescimento do Produto Interno Bruto da Região Autónoma da Madeira, a sua inserção no Objectivo da Política de Coesão da União Europeia correspondente às regiões menos desenvolvidas, que se traduzia em maiores níveis de financiamento comunitário, é substituído pelo enquadramento da RAM no Regime Transitório do Objectivo Competitividade Regional e Emprego, designado *Phasing In*.

O Programa Intervir+ organiza-se em seis Eixos Prioritários, cujas áreas de intervenção e objectivos específicos são apresentados no Quadro seguinte.



### Eixos Prioritários do Programa Intervir+, Áreas de Intervenção e Objectivos Específicos

Eixo PO	Áreas de Intervenção	Objectivos Específicos
Eixo I - Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	Incentivos Directos e Indirectos às Empresas	Transformar o padrão de especialização e aumentar a inovação na economia da Região
	Sistema Científico e Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	Desenvolver a ciência, a tecnologia e a sociedade do conhecimento na Região
	Modernização Administrativa	Melhorar a qualidade e a eficácia da Administração Regional
Eixo II - Competitividade da Base Económica Regional	Projectos de investimento empresarial integrados e inovadores	Assegurar a sustentabilidade e a diversificação da economia regional
	Envolvente empresarial	Melhorar a envolvente da actividade empresarial
Eixo III - Desenvolvimento Sustentável	Estruturas de gestão ambiental de primeira geração	Melhorar a eficiência e a cobertura dos sistemas de abastecimento e tratamento de água e de resíduos sólidos urbanos
	Riscos naturais e tecnológicos	Prevenir, gerir e monitorizar riscos naturais e tecnológicos
	Gestão ambiental sustentável, conservação da natureza e biodiversidade	Intervir no ambiente, na natureza e na biodiversidade
Eixo IV - Coesão Territorial e Governação	Infra-estruturas e equipamentos colectivos	Consolidar a cobertura regional das infra-estruturas e equipamentos colectivos
	Reabilitação urbana e rural	Apoiar a reabilitação urbana e rural
	Cooperação interregional	Conhecer boas práticas de desenvolvimento regional europeu
Eixo V - Compensação dos Sobrecustos da Ultraperifericidade	Despesas de Funcionamento das Actividades Económicas	Combater os efeitos negativos que a situação ultraperiférica determina para os agentes económicos regionais
	Infra-estruturas e equipamentos públicos	Reduzir os custos adicionais que pesam sobre os investimentos públicos de interesse colectivo em razão da ultraperifericidade
Eixo VI - Assistência Técnica	Gestão Operacional e Monitorização Estratégica	Assegurar as condições adequadas para a gestão, acompanhamento, avaliação, monitorização e comunicação do PO

Fonte: Programa Intervir+

A avaliação realizada valoriza de forma particularmente positiva a lógica de mudança introduzida pelas autoridades regionais neste Programa Operacional comparativamente a anteriores períodos de programação, o que é especialmente pertinente no contexto da sua aplicação:



- O enquadramento da RAM na Política Comunitária de Coesão modificou-se significativamente, com consequências objectivas evidenciadas na dimensão dos apoios estruturais comunitários (que se reduziram, no que respeita ao FEDER, em cerca de 40% no actual período);
- As modificações ocorridas na envolvente global, especialmente em termos de valorização das actuações que privilegiam a competitividade nacional e regional, assumidas no contexto europeu pela Estratégia de Lisboa;
- A adopção da regra de programação mono-fundo que conduziu à estruturação na RAM de dois PO co-financiados por Fundos Estruturais;
- A decisão, decorrente do enquadramento da Região no Regime de *Phasing In*, de não partilhar recursos escassos com outros PO nacionais e, consequentemente, de deixar de aceder aos Sistemas de Incentivos nacionais.

A conjugação destes vários elementos conduziu à definição de uma nova orientação estratégica e estruturação para o Programa Intervir+ (coerente com o PDES) que, comparativamente com anteriores Programas Operacionais da Região, determinou **maior complexidade na organização do Programa Operacional** por Eixos Prioritários e Áreas de Intervenção e assumiu como **dimensão fundamental a valorização das intervenções dirigidas à competitividade**, através de tipologias vocacionadas para a eficácia e a eficiência de Sistemas de Incentivos Regionais de estímulo e orientação do investimento produtivo.

Esta estratégia de intervenção do PO articula-se em torno de prioridades que visam sustentar um círculo virtuoso de desenvolvimento através do adequado balanceamento entre as seguintes três necessidades / objectivos:

- O desenvolvimento de novas actividades inovadoras e ricas em conhecimento que permitam alargar as fronteiras do tecido económico da Região em direcção às actividades mais dinâmicas da economia mundial, o que corresponde genericamente aos objectivos do Eixo I do PO;



- A sustentação das actividades existentes, aumentando a sua produtividade e competitividade, assegurando a sua sustentação a prazo e o adensamento e alargamento da sua cadeia de valor, o que corresponde no essencial aos objectivos do Eixo II do PO;
- O conjunto de iniciativas de suporte à actividade económica e à coesão social e territorial, aumentando o nível de vida das populações, incrementando a atractividade do território, melhorando a mobilidade e a acessibilidade e compensando custos de ultraperifericidade, o que corresponde ao conteúdo substantivo dos Eixos III, IV e V.

## 1.2 Questões de Avaliação

A avaliação deve responder, de acordo com o Caderno de Encargos, a quatro objectivos específicos, os quais integram 19 questões de avaliação que a seguir se identificam.

**Objectivo 1. Avaliar a pertinência do modelo de organização e gestão e acompanhamento, nomeadamente face ao desenvolvimento das prioridades estratégicas do Programa, com especial relevo para as que decorrem do PDES 2007-2013 [Pertinência, Eficácia e Eficiência].**

1.a) O modelo de gestão (associado, por exemplo, à delegação de competências da Autoridade de Gestão no Organismo Intermédio) revela-se operacional e propiciador de melhorias de eficácia e eficiência?

1.b) As soluções adoptadas para operacionalizar a gestão e desenvolvimento do Programa revelam-se adequadas às necessidades resultantes da concretização dos objectivos e metas estabelecidos?

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

1.d) As recomendações da avaliação ex-ante com repercussões na operacionalização do Programa estão a ser implementadas?

**Objectivo 2. Avaliar a adequação das modalidades de operacionalização adoptadas na óptica da prossecução das prioridades estratégicas do Programa, reflectidas nos respectivos Eixos Prioritários [Adequação e Eficácia]**

2.a) A regulamentação específica das tipologias de intervenção do Programa é adequada e eficaz face aos objectivos de desempenho previamente estabelecidos?

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

2.c1) Os manuais de procedimentos para utilizadores e os formulários têm-se mostrado simples e com grau de exigência em consonância com a dimensão dos projectos?

2.c2) A informação recolhida a partir dos formulários é útil e suficiente para a análise das candidaturas apresentadas?

2.d) O modelo de lançamento do Programa (divulgação e fases de abertura de candidaturas) tem-se revelado adequado face às exigências de dinâmica de execução das diversas tipologias de intervenção?



**Objectivo 3. Avaliar os níveis de adequação entre o perfil de tipologias de intervenção dos Eixos Prioritários do Programa e o padrão de procura de apoios co-financiados à luz das expectativas de concretização das prioridades estratégicas desses Eixos [Adequação]**

3.a) O perfil dos promotores de pedidos de co-financiamento elegíveis revela capacidades e adequação potenciais à concretização dos objectivos dos Eixos Prioritários do Programa?

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

3.c) Como estão a ser operacionalizados, ao nível da análise dos projectos aprovados (e candidatados), os conceitos-chave relativos, nomeadamente a inovação, bens e serviços transaccionáveis, qualificação e empreendedorismo?

**Objectivo 4. Compreender a forma como está a ser estimulada a concretização das prioridades estratégicas, objectivos e metas do Programa e identificar, à luz dessa compreensão, eventuais desvios relevantes na execução dos respectivos Eixos Prioritários [Adequação e Eficácia]**

4.a) Os projectos aprovados, em particular ao abrigo dos novos sistemas de incentivos, revelam-se adequados ao reforço da competitividade da economia regional, quer em sectores de forte crescimento, quer na revitalização de actividades tradicionais?

4.b) Os projectos aprovados, em particular ao abrigo dos novos sistemas de incentivos, revelam-se adequados ao reforço da inovação e da diversificação de actividades económicas?

4.c) Os projectos aprovados, em particular ao abrigo dos novos sistemas de incentivos, revelam-se adequados às necessidades de incorporação de conhecimento nas componentes de investimentos produtivo e tecnológico das empresas?

4.d) Os projectos aprovados, em particular ao abrigo dos novos sistemas de incentivos, revelam-se adequados face à prioridade a atribuir à criação de emprego?

4.e) Os projectos aprovados revelam-se adequados às necessidades de qualificação dos espaços sub-regionais e de atenuação das assimetrias territoriais de cobertura de serviços básicos?

4.f) Os projectos aprovados revelam-se adequados aos objectivos específicos de protecção e valorização dos sistemas e recursos ambientais?

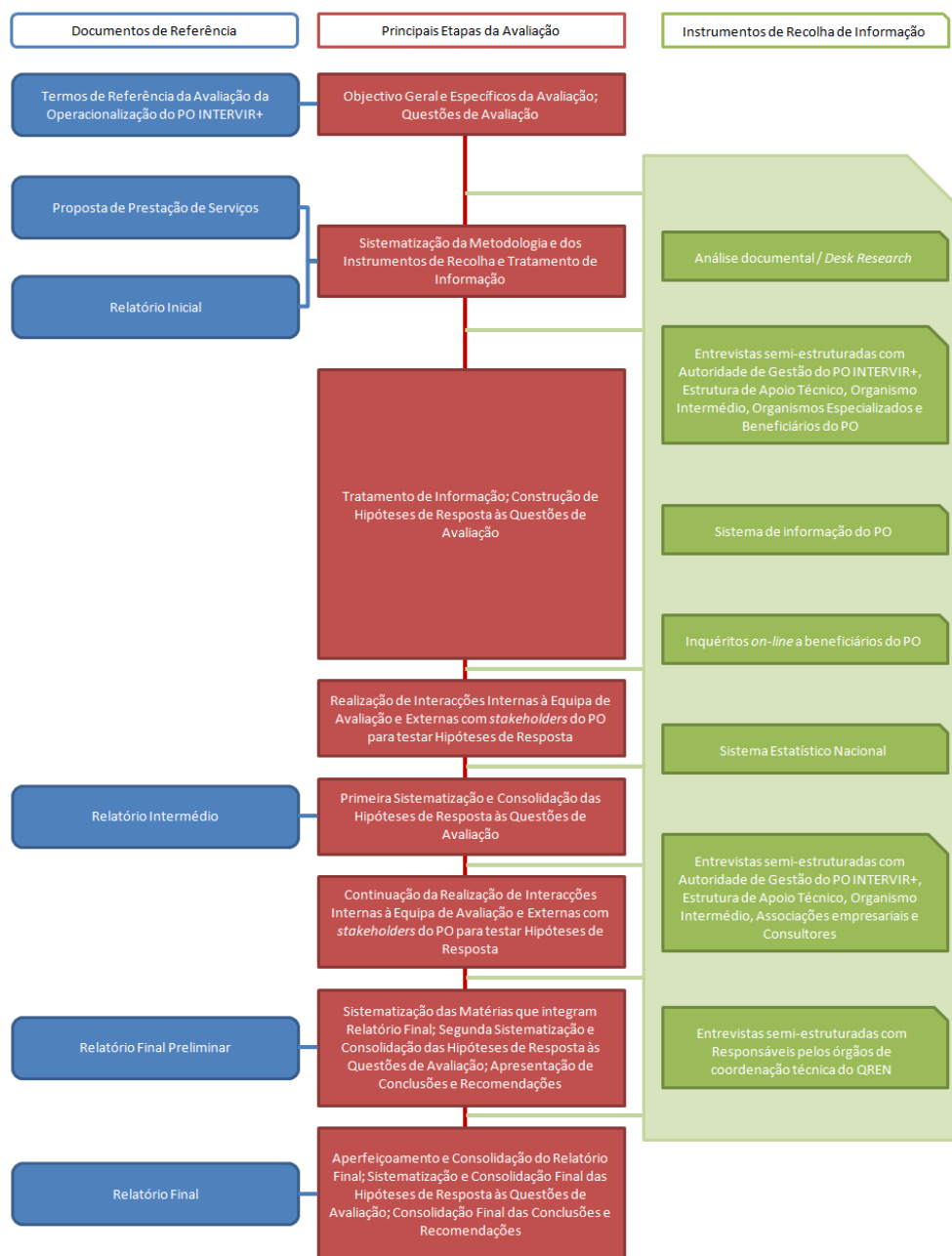
4.g) Os dispositivos previstos para acompanhamento dos resultados dos projectos serão os mais eficazes (assegurando que os objectivos dos projectos serão cumpridos e que as condições que permitiram a sua aprovação serão respeitadas)?



### 1.3 Instrumental Metodológico

A metodologia e os instrumentos de recolha de informação utilizados na avaliação são apresentados na figura seguinte.

**Figura 1-1**  
**Metodologia Utilizada na Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+**



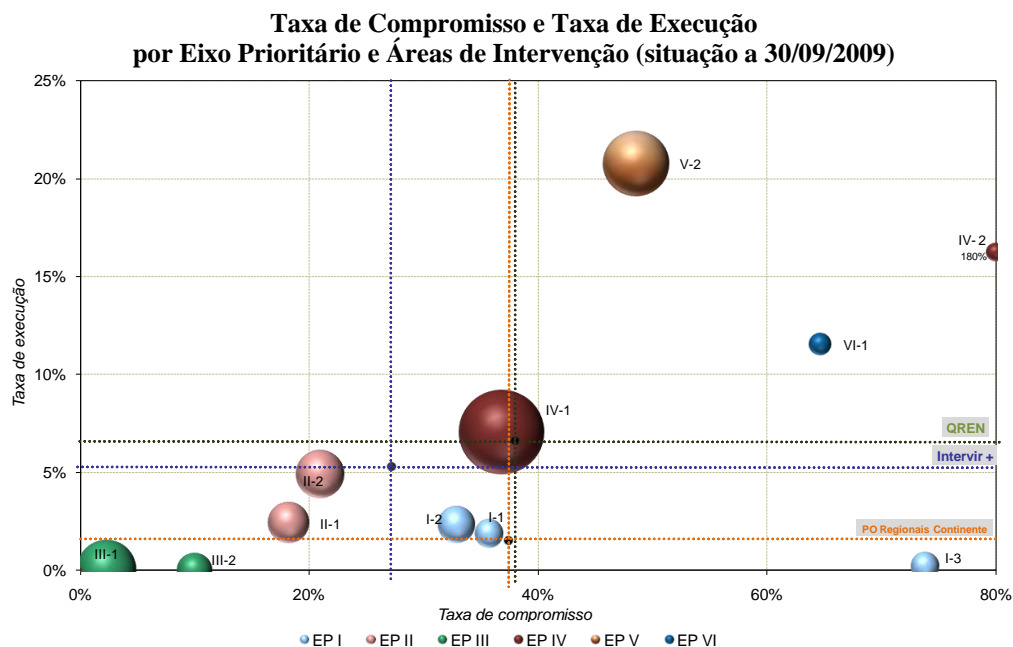
Fonte: Equipa de Avaliação



## 1.4 Situação da Execução do PO

A situação, em 30 de Setembro de 2009, dos projectos de investimento candidatados ao Programa Intervir+ (137 projectos no total) apresenta 85 aprovações e 24 candidaturas em apreciação, tendo sido não aprovados ou desistidos 28 projectos de investimento (14 em cada uma dessas situações). As candidaturas concentraram-se significativamente nos Eixos Prioritários I e II, a que corresponde um total de 106 projectos de investimento. A taxa global de selectividade, que compara os projectos aprovados com as candidaturas objecto de análise e decisão, situou-se em 85%.

A execução do PO na mesma data (termo do período de referência do presente estudo de avaliação) é sistematizada no Gráfico seguinte, registando uma taxa de execução (despesa validada/ programação, de fundo comunitário) de 5,3% e uma taxa de compromisso global (aprovações/programação) de 27,3%. Embora o baixo nível de execução registado não afecte nem única nem especialmente este Programa Intervir+ face aos outros PO do QREN, não poderemos deixar de salientar que a sua execução financeira poderá ter consequências associadas à necessidade de cumprimento da regra N+3 que importa ter em consideração.





A execução do PO concretizada até final do período de referência da avaliação permite concluir que se verificam significativas diferenças entre Eixos Prioritários e Áreas de Intervenção, correspondendo os montantes mais elevados às infra-estruturas e equipamentos colectivos/públicos dos Eixos IV e V e registando-se uma reduzida execução financeira nos Eixos I e II que exprime, com particular evidência, os efeitos da crise financeira e económica global no comportamento das empresas e dos agentes produtivos. O EP III apresenta baixo compromisso e execução nula.

A equipa de avaliação regista, como particularmente positiva, a capacidade de adaptação revelada pelo PO, no que respeita às alterações recentemente introduzidas nos Sistemas de Incentivos, as quais produziram já resultados positivos em termos de dinamização da procura. A adaptabilidade revelada poderá – deverá, em nosso entender – ser também concretizada no quadro dos contributos do Programa Intervir+ para minorar as consequências, em termos humanos e materiais, da recente catástrofe natural que afectou a Região e para recuperar infra-estruturas e equipamentos públicos, bem como actividades económicas, centrais no contexto dos objectivos do Programa.

### **1.5 Alterações no Contexto de Intervenção do Programa Operacional**

O QREN 2007-2013 e o Programa Intervir+ foram preparados num contexto macroeconómico marcado por um assinalável optimismo que, todavia, foi bruscamente alterado a partir da segunda metade de 2008. Muito embora a evolução estrutural da economia da RAM não possa ser assimilada de forma automática aos resultados obtidos para o conjunto da economia nacional, as opções explícitas do PO reflectem de forma clara a expectativa positiva que caracterizou o período de concepção.

Este contexto oscilou, no ano de 2007 e em grande parte do primeiro semestre de 2008, entre pressões contraditórias de “*arrefecimento*” (travagem da expansão global com uma redução geral, embora fortemente desigual, do ritmo de crescimento económico) e de “*aquecimento*” (surgimento de novas pressões



inflacionistas despoletadas em mercadorias genéricas, utilizadas na base dos grandes processos de produção e consumo com forte efeito de difusão pelos custos ao resto da economia) convergentes na sua interacção para gerar uma conjuntura económica de forte incerteza e volatilidade.

O início do período de execução do Programa Intervir+ veio portanto a coincidir com uma viragem qualitativa e quantitativa na conjuntura económica mundial, marcada pela progressiva interpenetração daqueles dois “*choques*” complexos, diferenciados na sua origem e natureza, mas convergentes na sua interacção para gerar um novo quadro de forte incerteza e volatilidade global nas esferas financeira e real da economia.

O período de execução do PO a que corresponde esta avaliação caracterizou-se por uma forte contracção da economia mundial na sequência da crise financeira, sendo o período marcado por aquilo que se designa já na literatura como “Grande Recessão”.

A quebra do produto nos países industrializados, associada às dificuldades persistentes do sistema financeiro em manter um financiamento adequado às economias foram aspectos muito marcantes da envolvente global no período. A resposta política adoptada pela generalidade dos países ocidentais foi marcada por uma estratégia em que o investimento público serviu de instrumento de estabilização e motor da retoma – resposta à quebra generalizada do investimento privado em resultado do aumento da incerteza e das dificuldades de financiamento.

A análise efectuada confirmou que o período inicial da implementação do Programa Intervir+ foi e continua a ser marcado pelas significativas consequências do contexto macroeconómico de recessão subsequentes à crise verificada nos mercados financeiros globais, que rapidamente viria a repercutir-se na economia real. Esta evolução, que não era previsível durante a programação do PO, teve efeitos de dimensão e natureza semelhantes às verificadas na generalidade dos instrumentos de programação nacionais e respeitantes aos demais Estados Membros da União: **redução acentuada da procura e diminuição pronunciada da**



**capacidade de concretização de projectos de investimento com financiamento aprovado.**

A equipa de avaliação considera que, não obstante as dificuldades objectivas decorrentes da evolução económica e financeira global, poderão ser tomadas pela Autoridade de Gestão iniciativas que correspondem a oportunidades para melhorar a execução do Programa Operacional – prosseguindo não apenas objectivos associados às valências financeiras, onde especialmente releva o cumprimento da regra N+3 durante o período de programação, mas também a concretização dos objectivos e das metas assumidas pelo PO em termos de realizações e de resultados.

## **1.6 Principais Conclusões**

***Quanto à avaliação da pertinência do modelo de organização e gestão e acompanhamento, nomeadamente face ao desenvolvimento das prioridades estratégicas do Programa Intervir+, com especial relevo para as que decorrem do PDES 2007-2013***

A avaliação realizada evidencia que o **modelo de gestão** do PO e, em particular, a Autoridade de Gestão, beneficiaram da experiência acumulada na execução dos anteriores Programas Operacionais da Região, designadamente no que respeita às qualificações e ao capital de conhecimento adquiridos, que têm sido extremamente relevantes no arranque e na execução do Programa.

Os normativos aprovados pelo Governo Regional revelam a preocupação em dotar a gestão do Programa Intervir+ com uma **estrutura experiente, sólida e robusta**, criando as condições necessárias para assegurar a respectiva eficácia global (patenteada pelos recursos atribuídos à Estrutura de Apoio Técnico, pela consagração do IDE como Organismo Intermédio, pela composição da Unidade de Gestão e pelo processo de avaliação do mérito das candidaturas).



Os modelos **organizativos e os procedimentos adoptados para execução das diferentes tipologias de intervenção** do PO INTERVIR+ são adequados à respectiva concretização eficiente e eficaz e, conseqüentemente, à prossecução dos objectivos e da estratégia de desenvolvimento estabelecidos.

No que respeita ao **Sistema de Informação** do PO, a apreciação efectuada e as interacções estabelecidas com os seus responsáveis técnicos e com os utilizadores das suas ferramentas nas diversas componentes e fases permitem concluir que é robusto e funcional, cumprindo satisfatoriamente os objectivos que prossegue. Exibe margem de progressão quer ao nível da acessibilidade de alguma informação integrada no sistema, quer no que respeita à capacidade de integração total de toda a informação relativa à execução e desempenho do Programa Intervir+.

***Quanto à avaliação da adequação das modalidades de operacionalização adoptadas na óptica da prossecução das prioridades estratégicas do Programa Intervir+, reflectidas nos respectivos Eixos Prioritários:***

A avaliação efectuada sobre a **adequação dos Regulamentos Específicos e das Tipologias de Investimento** aos Objectivos do PO, permite concluir que, ao assumir-se como instrumento privilegiado de prossecução da estratégia de desenvolvimento da RAM estabelecida no PDES, o Programa Intervir+ assumiu também, objectivamente, uma ‘colagem’ aos objectivos aí definidos e que os Regulamentos Específicos e as Tipologias de Investimento reflectem de forma adequada a estrutura de objectivos estratégicos e específicos do PO e dos seus Eixos Prioritários.

Noutra perspectiva, a equipa de avaliação constatou (ao analisar a **articulação entre as Tipologias de Investimento e os Eixos Prioritários do PO**) que os projectos de investimento aprovados no quadro do SIRE, Qualificar+ e SI Turismo podem ser enquadrados no Eixo I ou no Eixo II, em função da natureza dos projectos candidatados, verificada no processo de análise das candidaturas, designadamente pela importância quantitativa e eventualmente qualitativa do investimento em factores dinâmicos de competitividade. Esta situação revela, numa abordagem conclusiva, que a relativa liberalidade de enquadramento das situações



identificadas nos Eixos I e II beneficiaria de clarificação em sede regulamentar (e, subsequentemente, nos guias de candidatura), aumentando a transparência da metodologia adoptada pela gestão junto dos beneficiários.

Da avaliação das diferentes Tipologias de Investimento concluiu-se ainda que a articulação estabelecida entre o carácter inovador dos projectos de investimento candidatos ao Empreendinov e a maturidade das empresas promotoras (aferida pela data da respectiva constituição), com consequências em termos de admissibilidade e de taxas de incentivo aplicáveis, é dificilmente justificável. Salientamos que estas dificuldades são claramente evidenciadas pela possibilidade de em duas candidaturas de projectos de investimento com características inovadoras equivalentes, uma delas ser penalizada por a empresa promotora ter sido constituída antes da fronteira temporal estabelecida.

A avaliação dos instrumentos de operacionalização do PO incidiu, também, sobre a **adequação e a eficácia dos critérios de selecção** no quadro dos objectivos do Programa Intervir+.

Em termos genéricos, **os critérios de selecção estabelecidos no âmbito dos Sistemas de Incentivos são pertinentes e adequados**. As tipologias de projectos particulares correspondem critérios específicos de análise globalmente coerentes com os objectivos a atingir e as tipologias da mesma natureza são aplicados critérios semelhantes com as necessárias adaptações. O conjunto de critérios utilizados assume, de forma globalmente pertinente, combinações diferenciadas entre critérios de natureza qualitativa e quantitativa, sendo que no +Conhecimento e no Empreendinov predominam os primeiros, com maior margem de subjectividade na análise, e nos restantes sistemas de incentivos ganham relevância os de natureza mais objectiva e quantificada.

No que respeita aos **critérios de selecção** aplicáveis a **candidaturas promovidas por entidades públicas ou equiparadas** (que apresentam natureza booleana e integram critérios comuns à generalidades das tipologias de intervenção e critérios específicos a uma ou mais tipologias) verifica-se que (i) alguns dos critérios de selecção transversais desempenham uma função de admissibilidade e não de



selecção e (ii) existem diversas situações em que estes critérios transversais apenas qualificam as candidaturas por referência a atributos gerais e frequentemente comuns, que não propiciam a diferenciação dos projectos de investimento em termos objectivos.

A utilização de ferramentas de estatística multivariada revela, no quadro dos critérios de selecção aplicados a candidaturas públicas e equiparadas, redundâncias entre critérios de selecção e fornece pistas para a redução do seu número sem consequências relevantes na selecção de candidaturas. A avaliação do impacto dos critérios de selecção na aprovação ou na não aprovação de candidaturas fundamenta, pelo seu lado, a conclusão de que **os critérios de selecção transversais evidenciam um peso exagerado no processo de aprovação de candidaturas**, em detrimento de critérios de selecção específicos - que deveriam estar melhor posicionados para distinguir o mérito dos projectos candidatos na prossecução dos objectivos que cada tipologia de investimentos visa atingir.

No que respeita à adequação dos **Manuais de Procedimentos para Utilizadores**, as actividades avaliativas concretizadas sustentam a conclusão de que são correctos e respondem à generalidade das questões e dúvidas com que os promotores poderão ser confrontados. Uma maior interactividade entre os Guias de Apoio e os Formulários de Candidatura, assegurada pela criação de ferramentas de ajuda *on-line*, aumentaria o grau de adequação dos instrumentos de apoio ao beneficiário.

A equipa de avaliação conclui que, embora as **acções de divulgação e de informação** realizadas em concretização do modelo de lançamento do Programa Intervir+ tenham correspondido à programação estabelecida e tenham alcançado objectivos relevantes, a situação actual do PO (designadamente no que respeita à execução, negativamente influenciada pela envolvente global) justifica ajustamentos na estratégia de comunicação – em especial no sentido de se assumir também como um instrumento de apoio à dinamização e ao alargamento da procura, bem como à interacção e pró-actividade com promotores efectivos e potenciais de investimentos (sobretudo privados).



***Quanto à avaliação da adequação entre o perfil de tipologias de intervenção dos Eixos Prioritários do Programa Intervir+ e o padrão de procura de apoios co-financiados à luz das expectativas de concretização das prioridades estratégicas desses Eixos:***

O perfil dos promotores que se dirigiu ao PO não revela surpresas no que respeita às tipologias de intervenção a que se candidataram, não obstante se ter verificado uma adesão dos municípios modesta face ao que seria expectável tendo em consideração as tipologias abertas à sua participação.

A estrutura das empresas que se candidataram ao PO apresenta, em termos globais, maior dimensão que a média da estrutura produtiva da Região nos sectores considerados. A análise da procura empresarial revela ainda que o perfil de procura efectivo (correspondente ao perfil dos candidatos) é superior ao perfil de procura potencial (correspondente ao tecido empresarial da Região) sobretudo nos sectores dos Serviços de Suporte às Empresas, no Comércio, na Indústria Transformadora e nos Serviços às Famílias; a procura efectiva é, pelo contrário, inferior à procura potencial nas actividades de Construção, Alojamento e Restauração e, em menor grau, dos Transportes.

***Quanto à avaliação forma como está a ser estimulada a concretização das prioridades estratégicas, objectivos e metas do Programa Intervir+ e à identificação de eventuais desvios relevantes na execução dos respectivos Eixos Prioritários:***

A avaliação da **relevância dos Factores Dinâmicos de Competitividade**, de particular importância no contexto da abordagem estratégica e dos objectivos do PO, conduziu às seguintes conclusões:

- O investimento elegível aprovado em factores dinâmicos de competitividade no âmbito dos Sistemas de Incentivos representa 47% do total do investimento apoiado;



- No conjunto do investimento em factores dinâmicos de competitividade, as TIC e outras tecnologias representam 59%, seguindo-se os sistemas de gestão da qualidade e de certificação (28%);
- O SIRE Projectos Especiais é o sistema de incentivos em que o investimento em factores dinâmicos apresenta um valor relativo mais elevado (58%);
- O SIRE Parques Empresariais revela um peso significativo dos investimentos essenciais à actividade e em sistemas de gestão da qualidade e de certificação (35% do investimento elegível em cada um dos casos);
- O SI Turismo evidencia o maior peso nos investimentos essenciais à actividade e, em particular, no investimento em equipamentos (40% do investimento total).

A equipa de avaliação conclui, também, que os sistemas de **engenharia financeira** tiveram um **apreciável sucesso**, tendo registado uma significativa procura, e que a estrutura da procura acompanha de perto a estrutura económica da Região, contribuindo assim para os objectivos do Eixo Prioritário em que esta Área de Intervenção se insere.

Tomando em consideração que o objectivo correspondente à **qualificação dos espaços sub-regionais e à atenuação das assimetrias regionais** tem, na perspectiva da equipa de avaliação, uma dimensão relativa à promoção da deslocalização de actividades e de equipamentos para fora do Funchal e, também, uma dimensão de dotação em infra-estruturas e equipamentos (em bens públicos), que necessariamente acompanha os padrões, actuais e emergentes, de ocupação do território, sobretudo nas situações em que se verifica um desajustamento entre os padrões de disponibilidade no acesso e fruição e as necessidades decorrentes da concentração populacional e de actividades, a avaliação realizada conclui que **as aprovações concretizadas no período de referência prosseguem este objectivo**.



## 1.7 Principais Recomendações

### ***Sobre a operacionalização do PO***

As conclusões resultantes da avaliação realizada permitiram a elaboração de recomendações que se reportam, de forma mais relevante, aos seguintes aspectos da operacionalização do Programa Intervir+:

- **Sistema de Informação**: integração do sistema de informação enquanto instrumento de compilação de toda a informação e de disponibilização de todas as ferramentas necessárias à gestão, acompanhamento e auditoria do PO;
- **Indicadores**: os indicadores de realização e de resultado deverão ser objecto de revisão, tanto no quadro da reapreciação da sua relevância e pertinência, como no âmbito da correspondente metodologia de quantificação (visando assegurar coerência entre as metas estabelecidas e a monitorização da sua prossecução e, provavelmente, a redefinição de metas); deverá prosseguir o trabalho em curso de revisão e aperfeiçoamento dos indicadores comuns, designadamente no sentido da eliminação dos cinco indicadores que não são aplicáveis ao Programa Intervir+ porque correspondem a tipologias de investimento não elegíveis;
- **Acompanhamento**: deverá ser valorizado o exercício da função acompanhamento das operações co-financiadas pelo PO, designadamente no sentido de identificar os obstáculos à execução dos projectos nos moldes e calendários estabelecidos e apoiar os promotores na sua superação;
- **Informação e Comunicação**: deverão ser ponderados e revistos os objectivos estabelecidos na estratégia de comunicação do PO, designadamente no sentido de privilegiar, face à consolidação da notoriedade da marca e o seu relançamento (previstos para o período 2008-2011) a maximização do seu contributo e impacto na dinamização da procura, incluindo uma maior abrangência territorial;



- **Dinamização Pró-activa da Procura:** deverá ser concretizada – particularmente no contexto económico e financeiro actual – a recomendação da avaliação ex-ante que se refere ao estímulo do exercício da função de dinamização pró-activa da procura, designadamente através do estabelecimento de parcerias, em particular no quadro do apoio técnico à preparação de operações (em especial nos sectores da Indústria Transformadora, da Construção e do Alojamento e Restauração);
  
- **Sistemas de Incentivos:** (i) deverão ser modificados os requisitos estabelecidos no SI Empreendinov que condicionam a eventual consagração do carácter inovador de projectos de investimento à data de constituição da empresa promotora; (ii) os projectos candidatados ao abrigo do objectivo “Inovação” deveriam ter um tratamento (critérios, processo de selecção e cálculo de incentivo) idêntico (ou próximo) do actualmente definido no Empreendinov; (iii) deverá ser prosseguida a intensificação dos instrumentos de engenharia financeira, que têm revelado capacidade, no quadro europeu, para influenciar positivamente as atitudes dos promotores de projectos de investimento; (iv) ponderação pela Autoridade de Gestão e Organismo Intermédio de alternativas às actuais exigências regulamentares em termos de garantias bancárias, designadamente propiciadas por seguros ou através da utilização de instrumentos de garantia mútua de âmbito nacional;
  
- **Critérios de Selecção:** (i) a natureza de muitos dos critérios de selecção comuns ou transversais deverá ser reexaminada, designadamente no sentido de os passar a considerar como critérios de admissibilidade; (ii) deverá proceder-se à ponderação da eficácia dos actuais critérios de selecção no sentido da redução do seu número e da adopção de uma escala de valoração relativa que melhore as condições objectivas de selecção e de análise do mérito absoluto e relativo das candidaturas; (iii) os conceitos-chave bens e serviços transaccionáveis, qualificação e empreendedorismo deverão ser explícita e consistentemente reflectidos nos critérios de selecção e, consequentemente, na análise de mérito das candidaturas.



### ***Sobre a agilização da execução e da melhoria do desempenho do PO***

- A necessidade de aumentar o ritmo de execução do PO INTERVIR+, especialmente justificada no quadro (i) do cumprimento dos objectivos estabelecidos em termos financeiros e físicos, (ii) da superação dos riscos decorrentes da aplicação da regra N+3 (e, também, nas circunstâncias conhecidas, N+2) e (iii) da concretização dos contributos do PO para a prossecução da estratégia de desenvolvimento da RAM, conduzem a equipa de avaliação a recomendar a ponderação, pela Autoridade de Gestão, da adopção do instrumento privilegiado e viável para atingir esse objectivo: reprogramação financeira do PO no sentido de aumentar as taxas de co-financiamento comunitário para os máximos autorizados pela regulamentação aplicável.
- A ponderação da concretização desta recomendação, que terá também consequências positivas, em termos de execução financeira, nas intervenções enquadradas em Sistemas de Incentivos às empresas, sem efeitos sobre as respectivas taxas de apoio, deverá tomar em consideração as suas consequências na redução dos efeitos esperados do PO na alavancagem do investimento na Região, bem como no cumprimento dos objectivos do QREN em termos de adicionalidade.
- Resultam ainda como significativas as necessidades de aprofundamento estratégico da operacionalização do PO no sentido de garantir uma obtenção de resultados mais consistentes com a estratégia subjacente ao PDES, nomeadamente nas dimensões “Criação de emprego” e “Ambiente e desenvolvimento sustentável”.

### ***Sobre o Reforço da Eficiência do PO na Prossecução da Estratégia de Desenvolvimento Estabelecida***

- Não obstante se verifique, sobretudo por factores exógenos ao PO, que a respectiva execução revela um desempenho inferior ao esperado e ao desejável, a avaliação realizada permite reforçar a recomendação de que



deve ser garantida a continuidade da orientação estratégica assumida pelo Programa Operacional, em coerência com o PDES.

- A actual ponderação dos efeitos esperados na criação de emprego dos projectos de investimento que se candidatam a financiamento pelo PO deverá ser revista, pela Autoridade de Gestão e pelo Organismo Intermédio, no sentido de aumentar a sua valorização na análise das candidaturas.

Mesmo que os factores que vêm influenciando negativamente o desempenho do PO no âmbito do ambiente e desenvolvimento sustentável sejam exógenos às competências da Autoridade de Gestão, a equipa de avaliação recomenda a atribuição de prioridade à apreciação desta problemática, no sentido de superar tão rapidamente quanto possível os constrangimentos actuais à apresentação e à execução de candidaturas nestes domínios.



## 2 INTRODUÇÃO

### 2.1 Objectivos do Relatório e da Avaliação

O documento que agora se apresenta corresponde ao Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+ da Região Autónoma da Madeira.

A avaliação da operacionalização do Programa Intervir+ enquadra-se nas orientações comunitárias, nacionais e regionais pertinentes, que privilegiam o objectivo global de *“melhorar a qualidade, a eficácia e a coerência da intervenção dos Fundos e a estratégia e execução dos Programas Operacionais no que respeita aos problemas estruturais específicos que afectam os Estados-Membros e as regiões em causa, tendo em conta o objectivo do desenvolvimento sustentável e a legislação comunitária pertinente em matéria de impacto ambiental e de avaliação ambiental estratégica”*.

Neste contexto, o Plano de Avaliação do Programa Intervir+ *“aponta para uma abordagem da avaliação ‘à medida das necessidades’ do processo de decisão política e de uma gestão mais eficiente dos recursos disponíveis”*, afirmando em particular que se trata *“não tanto de prestar contas (matérias das actividades de gestão e controlo estabelecidas) mas, sobretudo, de valorizar os resultados alcançados e corrigir, em tempo, eventuais desvios face aos objectivos e metas e (re)orientar as modalidades de intervenção, se tal se justificar”*.

Em termos mais específicos, os Termos de Referência da presente avaliação da operacionalização do Programa Intervir+ explicitam que *“tem por finalidade assegurar uma adequada articulação entre duas dimensões-chave da avaliação: uma vertente de operacionalização e uma vertente de natureza estratégica. Os resultados desta articulação interactiva deverão contribuir para a introdução de ajustamentos considerados necessários tanto no sistema de gestão / governação do Programa, como na (re)orientação do perfil de candidaturas, de acordo com as prioridades estratégicas reflectidas nos Eixos Prioritários do Programa”*.



Embora as dimensões estratégica e operacional da avaliação, mencionadas nos Termos de Referência, sejam consideradas de forma articulada no presente relatório, a equipa de **avaliação procurou privilegiar a vertente de operacionalização**, por corresponder à perspectiva que entendemos como mais marcante das correspondentes Cláusulas Técnicas, particularmente evidenciadas na designação do estudo de avaliação.

## 2.2 Estrutura do Relatório de Avaliação

O presente Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+ encontra-se estruturado de acordo com os Termos de Referência do Estudo e o seu conteúdo sistematiza as actividades de avaliação realizadas, apresentando as conclusões e recomendações correspondentes às questões de avaliação, sem prejuízo de tomar em consideração a dupla natureza estratégica e operacional da avaliação.

A estrutura e síntese dos conteúdos dos seus capítulos são os seguintes:

- O **Capítulo 1** constitui o Sumário Executivo;
- O **Capítulo 2** sistematiza os Objectivos do presente Relatório e do Estudo de Avaliação, apresentando de forma sintética as Fontes de Informação utilizadas, a Natureza e Estrutura do Relatório;
- O **Capítulo 3** procede à Descrição do Programa Operacional enquanto objecto de avaliação; a dimensão estratégica da presente avaliação influencia, de modo significativo, as matérias e problemáticas aqui abordadas, onde se relevam considerações sobre a Política de Coesão da União Europeia e sobre o Contexto Macroeconómico de Recessão – essenciais para enquadrar e avaliar, no quadro da Situação Económica e Social da Região Autónoma da Madeira (RAM), a Estratégia de Intervenção assumida pelo Programa e a Situação da respectiva Execução;



- O **Capítulo 4** retoma exaustivamente, de acordo com o Caderno de Encargos, os Objectivos e as Questões de Avaliação – subsequentemente objecto de análise;
- O **Capítulo 5** apresenta a Metodologia utilizada pela equipa de avaliação, explicita o Período de Referência da avaliação, descreve o modo de Aplicação dos Instrumentos de Recolha e Tratamento de Informação accionados, apresenta o Cronograma e explicita as mais significativas Limitações da Avaliação realizada;
- O **Capítulo 6** contém matérias de relevância substancial – os Resultados da avaliação realizada. A apresentação dos Resultados é sistematizada de acordo com os Objectivos Específicos da avaliação, sendo analisadas em cada um dos Subcapítulos as Questões de Avaliação definidas nos Termos de Referência, nalguns casos agrupadas em função das suas relações de coerência ou como resultante da própria avaliação;
- O **Capítulo 7** apresenta, de modo compreensivo, as Conclusões da avaliação da operacionalização do Programa Intervir+, cuja sistematização integra problemáticas gerais – essencialmente decorrentes da dimensão estratégica da avaliação – e específicas, neste caso também estruturadas de acordo com os respectivos Objectivos Específicos e com as correspondentes Questões de Avaliação;
- O **Capítulo 8** fecha o corpo principal do Relatório, apresentando as Recomendações gerais e específicas decorrentes da avaliação efectuada e coerentes com as Conclusões, bem como considerações relevantes sobre a sua concretização e monitorização.
- O Relatório integra ainda, em volume autónomo, um conjunto de **Anexos** relativos ao contexto macroeconómico de recessão, à execução financeira do PO, à legislação e demais documentos de referência, aos instrumentos de recolha e análise de informação utilizados, aos resultados brutos dos inquéritos *on-line*, à apresentação da decomposição do PIB *per capita*, aos resultados do tratamento de informação relativa ao perfil sectorial da RAM,



dos projectos candidatos e dos seus promotores, bem como dos projectos aprovados e, ainda, à apresentação dos critérios de selecção por Tipologia de Investimento e respectivas pontuações médias.

### 2.3 Fontes de Informação, Natureza e Estrutura do Relatório

O presente relatório resulta essencialmente da **conciliação de informação empírica** obtida nos seguintes tipos de fontes de informação:

- Tratamento de **informação documental**;
- Informações, opiniões e sensibilidades recolhidas em **entrevistas**, realizadas junto de *stakeholders* particularmente relevantes, designadamente no âmbito da Estrutura de Gestão do PO (em especial Autoridade de Gestão, Estrutura de Apoio Técnico, Organismo Intermédio e Organismos Especializados) e de promotores de projectos de investimento;
- Tratamento de informação obtida a partir do **Sistema de Informação** do Programa Intervir+;
- Informações e opiniões expressas por beneficiários dos Eixos Prioritários I e II em **inquérito on-line**;
- Informações e opiniões recolhidas em **entrevistas** a Associações Empresariais e Consultores;
- Informações, opiniões e sensibilidades transmitidas por beneficiários dos Eixos Prioritários I e II em **Focus Groups**;
- Tratamento de **informação estatística**.

A equipa de avaliação reconhece e agradece a **disponibilidade dos responsáveis e técnicos do IDR e do IDE** e, particularmente, o esforço que a **Estrutura de Apoio Técnico** realizou para satisfazer os pedidos de informação que lhe foram dirigidos.



A equipa de avaliação agradece igualmente aos responsáveis das entidades contactadas no âmbito dos **Organismos Especializados**, dos **Beneficiários**, das **Associações Empresariais** e dos **Consultores** que se disponibilizaram para colaborar no presente estudo.

Embora qualquer estudo que, como acontece com a Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+, exija a recolha de informação quantitativa e qualitativa diversificada junto de múltiplas entidades possa sempre beneficiar do alargamento da amostra que foi possível utilizar, a equipa de avaliação considera que o Relatório se baseia em **informação relevante e suficientemente representativa**, cujo tratamento permitiu a construção, a formulação e o teste de hipóteses de trabalho - viabilizando alcançar **resultados analíticos**, sintetizados em **conclusões** e **recomendações**, que em nosso entender asseguram a **concretização dos objectivos do estudo de avaliação**.



### 3 BREVE DESCRIÇÃO DO OBJECTO DA AVALIAÇÃO

#### 3.1 Estratégia de Intervenção do Programa Intervir+

O **Programa Intervir+** constitui, conjuntamente com o PO RUMOS, um instrumento fundamental de apoio à concretização da **estratégia de desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira**, estabelecida para o período 2007-2013 no **Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PDES)**.

Incorporando as conclusões de um diagnóstico aprofundado da situação económica, social e territorial da RAM e corporizando as orientações estratégicas do Governo Regional, o PDES assume, sem prejuízo da continuidade e coerência da orientação política do processo de desenvolvimento, que o período 2007-2013 deve corresponder a uma progressiva inflexão das suas prioridades estratégicas - reconhecendo que o ciclo de políticas públicas que privilegiou as infra-estruturas e os equipamentos públicos, cujos efeitos e resultados são relevantes factores explicativos do desempenho económico e social da Região, deve (designadamente no que respeita à orientação dos recursos financeiros comunitários) ceder lugar à prioridade dada à promoção da competitividade da RAM, enquanto condição essencial para prosseguir o ambicioso desígnio estratégico de **“no horizonte 2013, manter ritmos elevados e sustentados de crescimento da economia e do emprego, assegurando a protecção do ambiente, a coesão social e o desenvolvimento territorial”**<sup>1</sup>.

A pertinência desta orientação estratégica é especialmente importante no quadro dos financiamentos estruturais comunitários em que se insere o Programa Operacional: em resultado do acentuado crescimento do Produto Interno Bruto<sup>2</sup> da Região Autónoma da Madeira (muito significativo, tanto no contexto nacional como no conjunto das regiões europeias), a sua inserção no Objectivo da Política de Coesão da União Europeia correspondente às regiões menos desenvolvidas, que se

---

<sup>1</sup> Plano de Desenvolvimento Económico e Social da Região Autónoma da Madeira (PDES), pag. 7

<sup>2</sup> Variável sintética do desempenho económico e social das regiões europeias, que naturalmente não evidencia a complexidade destas dinâmicas, nem considera fragilidades estruturais sem impacto imediato nesse indicador estatístico.



traduzia em maiores níveis de financiamento comunitário, é substituído pelo **enquadramento da RAM no Regime Transitório do Objectivo Competitividade Regional e Emprego, designado *Phasing In***.

O Programa Intervir+ concilia a ambição consagrada no PDES com as **condicionantes da Política Comunitária de Coesão**, estabelecendo uma **estratégia de intervenção** reconhecida como adequada pela respectiva Avaliação *Ex-ante*, cuja relevância e pertinência são confirmadas pelo presente estudo de avaliação.

Esta estratégia de intervenção do PO articula-se em torno de **prioridades** que visam sustentar um **círculo virtuoso de desenvolvimento** através do adequado balanceamento entre as seguintes **três necessidades / objectivos**:

- O desenvolvimento de **novas actividades inovadoras e ricas em conhecimento** que permitam alargar as fronteiras do tecido económico da Região em direcção às actividades mais dinâmicas da economia mundial, o que corresponde genericamente aos objectivos do **Eixo I do PO**;
- A **sustentação das actividades existentes**, aumentando a sua produtividade e competitividade, assegurando a sua sustentação a prazo e o adensamento e alargamento da sua cadeia de valor, o que corresponde no essencial aos objectivos do **Eixo II do PO**;
- O conjunto de **iniciativas de suporte à actividade económica e à coesão social e territorial**, aumentando o nível de vida das populações, incrementando a atractividade do território, melhorando a mobilidade e a acessibilidade e compensando custos de ultraperifericidade, o que corresponde ao conteúdo substantivo dos **Eixos III, IV e V**.

A concretização do presente estudo de avaliação da operacionalização do Programa Intervir+ evidenciou a **relevância dos condicionalismos decorrentes das**



**orientações comunitárias e, bem assim, das importantes alterações na envolvente financeira e económica** que ocorreram após a sua aprovação, bem como a **aceitação pelos stakeholders da orientação estratégica estabelecida no PDES.**

Esta confirmação, e a circunstância de os Termos de Referência do presente estudo de avaliação explicitarem a articulação entre a **vertente focalizada na operacionalização** do Programa Intervir+ e a dimensão correspondente à **vertente de natureza estratégica**, conduziu a equipa de avaliação a proceder à análise, das alterações verificadas na Política Comunitária de Coesão, da situação económica e social da RAM e do contexto macroeconómico de recessão, cujos aspectos mais relevantes – na perspectiva das suas consequência para a RAM e, em especial, para o Programa Operacional - são sistematizados nos pontos seguintes deste capítulo.

Este capítulo integra um ponto final com a síntese da execução financeira do Programa Intervir+ durante o período de referência do estudo de avaliação.

**Quadro 3-1**  
**Eixos Prioritários do Programa Intervir+, Áreas de Intervenção, Objectivos Específicos e Principais Domínios de Intervenção e de Investimento**

Eixo PO	Áreas de Intervenção	Objectivos Específicos	Principais Domínios de Intervenção e de Investimento
Eixo I - Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	Incentivos Directos e Indirectos às Empresas	Transformar o padrão de especialização e aumentar a inovação na economia da Região	> Incentivos às Empresas, designadamente PME > Acções Inovadoras
	Sistema Científico e Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	Desenvolver a ciência, a tecnologia e a sociedade do conhecimento na Região	> Apoio ao Sistema Científico e Tecnológico > Economia Digital e Sociedade do Conhecimento
	Modernização Administrativa	Melhorar a qualidade e a eficácia da Administração Regional	> Modernização Administrativa
Eixo II - Competitividade da Base Económica Regional	Projectos de investimento empresarial integrados e inovadores	Assegurar a sustentabilidade e a diversificação da economia regional	> Incentivos às Empresas, designadamente PME > Engenharia Financeira
	Envolvente empresarial	Melhorar a envolvente da actividade empresarial	> Acções Colectivas > Acolhimento Empresarial > Energia



Eixo PO	Áreas de Intervenção	Objectivos Específicos	Principais Domínios de Intervenção e de Investimento
Eixo III - Desenvolvimento Sustentável	Estruturas de gestão ambiental de primeira geração	Melhorar a eficiência e a cobertura dos sistemas de abastecimento e tratamento de água e de resíduos sólidos urbanos	> Ciclo Urbano da Água - Sistemas em Baixa > Resíduos Sólidos Urbanos
	Riscos naturais e tecnológicos	Prevenir, gerir e monitorizar riscos naturais e tecnológicos	> Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos
	Gestão ambiental sustentável, conservação da natureza e biodiversidade	Intervir no ambiente, na natureza e na biodiversidade	> Sistemas de gestão ambiental de segunda geração, Rede Natura e Biodiversidade
Eixo IV - Coesão Territorial e Governação	Infra-estruturas e equipamentos colectivos	Consolidar a cobertura regional das infra-estruturas e equipamentos colectivos	> Mobilidade > Culturais, de Potencial Turístico e de Lazer > Educação > Saúde e Desenvolvimento Social
	Reabilitação urbana e rural	Apoiar a reabilitação urbana e rural	> Reabilitação Urbana e Rural
	Cooperação interregional	Conhecer boas práticas de desenvolvimento regional europeu	> Cooperação Interregional
Eixo V - Compensação dos Sobrecustos da Ultraperiferidade	Despesas de Funcionamento das Actividades Económicas	Combater os efeitos negativos que a situação ultraperiférica determina para os agentes económicos regionais	> Incentivos às Empresas para Compensação dos Sobrecustos da Ultraperiferidade > Apoio ao Funcionamento e Prestação de Serviços de Interesse Económico Geral
	Infra-estruturas e equipamentos públicos	Reduzir os custos adicionais que pesam sobre os investimentos públicos de interesse colectivo em razão da ultraperiferidade	> Infra-estruturas e Equipamentos Colectivos para Compensação dos Sobrecustos da Ultraperiferidade
Eixo VI - Assistência Técnica	Gestão Operacional e Monitorização Estratégica	Assegurar as condições adequadas para a gestão, acompanhamento, avaliação, monitorização e comunicação do PO	> Preparação, Análise, Selecção, Avaliação e Acompanhamento de Projectos > Comunicação, Informação e Publicidade > Sistema de Indicadores de Apoio à Monitorização do PO > Sistema de Informação > Estudos de Diagnóstico e Avaliação > Aquisição de Serviços Especializados Externos

Fonte: Texto do Programa Intervir+



### 3.2 Alterações na Concepção e Disciplina da Política de Coesão

O período 2007-2013 foi marcado pelo **alargamento ao leste europeu**, através da integração de dez novos Estados Membros que passaram a ser beneficiários significativos dos financiamentos estruturais comunitários, bem como por significativas **alterações de natureza estratégica e operacional** – sem que, todavia, as respectivas dotações financeiras tenham sido adequadamente reforçadas face à dimensão dos novos desafios que a Política de Coesão europeia enfrenta. Os recursos financeiros da Política de Coesão foram objecto de **repartição rígida entre quatro categorias de regiões**, correspondentes a **dois objectivos** e a **dois regimes transitórios** (com volumes de financiamento e calendários de execução muito diferenciados). As **Regiões Ultraperiféricas** conheceram a aplicação, mesmo que com dimensão quantitativa relativamente pequena, normas regulamentares e financeiras inovadoras.

As **alterações de natureza estratégica** correspondem, no fundamental, a assumir como determinante o contributo dos Fundos Estruturais Comunitários para a prossecução dos objectivos da **Estratégia de Lisboa**: a promoção do crescimento económico e da criação de emprego. Esta abordagem traduz-se, por um lado, na **valorização da competitividade** enquanto elemento essencial das estratégias de desenvolvimento regional; e, por outro lado, na **acrescida selectividade** das intervenções apoiadas nos domínios identificados nas Orientações Estratégicas Comunitárias (COM (2005) 0299, de 5 de Julho).

As **alterações de âmbito operacional reflectem**, por um lado, estas **orientações estratégicas**, impondo, por outro lado (como aliás explicitado na entrevista realizada pela equipa de avaliação no IFDR), **maior disciplina e rigor ao modelo de governação e à gestão – valorizado nas suas vertentes financeira, de controlo e auditoria**<sup>3</sup>; que se evidenciam em particular nas seguintes dimensões:

---

<sup>3</sup> O documento “*The Financial Management, Control and Audit of EU Cohesion Policy: Contrasting Views on Challenges, Idiosyncrasies and the Way Ahead*”, EPRC 2008, é particularmente interessante nesta matéria.



- Acompanhamento regular da selectividade inerente à prossecução dos **objectivos da Estratégia de Lisboa**, designadamente no quadro do instrumento **earmarking**;
- **Desempenho segregado** das várias dimensões da gestão;
- Exigência da descrição minuciosa do sistema de gestão e controlo, estabelecida formalmente pela Autoridade de Gestão e objecto de validação no quadro da **Certificação de Conformidade dos Sistemas de Controlo e Gestão** (*compliance assessment*);
- Concretização efectiva de **auditorias de sistema** e desempenho da correspondente **supervisão**;
- Acréscimo das responsabilidades da **Autoridade de Certificação**.

A programação e a disciplina jurídica e regulamentar nacional reflectem e incorporam esta abordagem estratégica e operacional, tanto no estabelecimento dos princípios orientadores e das prioridades do QREN e dos Programas Operacionais, como na definição dos sistemas de gestão, acompanhamento, auditoria e controlo – salientando-se também a consagração da **monitorização estratégica** da prossecução dos objectivos e metas.

Devemos registar que o Programa Intervir+ assume as dimensões essenciais da **abordagem estratégica comunitária e nacional** – sendo particularmente relevante assinalar que as conclusões da Avaliação *Ex-Ante* confirmam a coerência da estratégia adoptada, quer no quadro do PDES, quer no das orientações estratégicas nacionais e comunitárias.

A Avaliação *Ex-Ante* conclui também que a arquitectura do sistema de gestão se mostra “adequada aos desafios de coordenação estratégica”, que “o modelo proposto de orientação estratégica e de operacionalização parece adequado a esta nova lógica de gestão dos PO” – sem prejuízo de se “garantir a devida articulação e cooperação entre as duas instâncias de gestão dos fundos estruturais na RAM”.



O presente estudo de avaliação, confirmando embora estas conclusões, permitiu – especialmente com base na análise documental, nas entrevistas realizadas junto da Autoridade de Gestão e do Organismo Intermédio, bem como na percepção da abordagem estratégica e do sistema de gestão recolhida junto de beneficiários – **valorizar as seguintes considerações:**

- A aplicação no quadro do PO da disciplina regulamentar e nacional relativa às **prioridades estratégicas e de intervenção**, bem como ao modelo de governação, não apresentou dificuldades significativas, tendo sido incorporada e assumida;
- As exigências associadas à **descrição do sistema de gestão e controlo**, bem como no que respeita à **delegação de competências** da Autoridade de Gestão no Organismo Intermédio, foram concretizadas de forma satisfatória – não obstante a mobilização de recursos que foi necessário assegurar (em prejuízo do desempenho de outras responsabilidades) e, bem assim, a rigidez de procedimentos que implica (relativamente à qual são reconhecidas, quer vantagens – designadamente a sua transparência -, quer inconvenientes – particularmente no âmbito da identificação da necessidade de se proceder a alterações, que apenas poderão ser consagradas na respectiva revisão);
- A **dotação financeira** do PO revela-se insuficiente no quadro das necessidades reveladas pela prossecução das prioridades estratégicas e pelos agentes económicos regionais, públicos e privados, designadamente tendo em conta os domínios do investimento susceptíveis de co-financiamento pelos Fundos Estruturais e as restrições decorrentes do *earmarking*;
- O **perfil temporal de programação** muito degressivo suscita preocupações fundamentadas, particularmente tendo em conta que, numa envolvente económico-financeira adversa, não se antevêem possibilidades da sua flexibilização ao nível comunitário;



- A **envolvente económico-financeira adversa** tem efeitos negativos, quer sobre a concretização de projectos de investimentos empresariais, quer sobre as restrições que dela decorrem para as finanças públicas – com consequências significativas na apresentação de candidaturas ao PO e, sobretudo, na concretização das candidaturas aprovadas;
- A operacionalização de uma das principais dimensões das tipologias de intervenção apoiadas pelo FEDER no âmbito dos sobrecustos nas regiões ultraperiféricas da União – relativa a **Despesas de Funcionamento das Actividades Económicas** - conheceu alguns atrasos, cuja responsabilidade não poderá ser imputada à Autoridade de Gestão e ao Organismo Intermédio, uma vez que decorreram da estabilização tardia das orientações comunitárias pertinentes e, subsequentemente, da elaboração e notificação do correspondente Sistema de Incentivos.

A presente avaliação valorizou a conclusão da Avaliação *Ex-Ante* relativa à **dinamização da procura**, especialmente no âmbito do **empreendedorismo**, da **inovação** e, de modo mais abrangente, da promoção da **competitividade**, pela importância que o respectivo desempenho poderá ter na prossecução dos objectivos operacionais do Programa Intervir+.

Mereceram igualmente ponderação pela equipa de avaliação as mencionadas conclusões no que respeita às vantagens de assegurar o desempenho dessa relevante função por **uma solução organizativa com dignidade institucional**, independente em termos de segregação de funções da Autoridade de Gestão e do Organismo Intermédio, mas actuando em forte sinergia e complementaridade com o desempenho das funções de gestão do PO.

Deveremos todavia salientar, sem prejuízo das afirmações dos parágrafos anteriores, que a **influência da envolvente económico-financeira global e regional** não deverá ser desvalorizada, especialmente no que se refere às reais consequências sobre o **comportamento dos agentes** e, bem assim, sobre as suas efectivas **capacidades de investimento**.



Importa que destaquemos ainda, no contexto destas considerações e conclusões, que a concepção e operacionalização de instrumentos de estímulo e de incentivo ao investimento económico se encontra fortemente condicionada pela disciplina imposta pela **regulamentação comunitária no âmbito da Concorrência** – podendo, aliás, questionar-se, como alguma literatura vem referindo, se não se justificaria o aprofundamento das reflexões sobre a disciplina da concorrência comunitária num quadro em que as alterações da envolvente global não são conjunturais e que é, portanto, marcado pela necessidade de alteração significativa nas formas e modelos dos instrumentos de política económica.

### 3.3 A Situação Económica e Social da Região Autónoma da Madeira

A Região Autónoma da Madeira conheceu, nos últimos anos, um **processo de desenvolvimento económico e social** que revelou, objectivamente, um sucesso que importa registar, especialmente evidenciado nos **indicadores estatísticos** que avaliam a evolução da prosperidade e das condições de vida (ver gráficos seguintes). Estes resultados decorrem, necessariamente, dos efeitos de um conjunto de **políticas públicas regionais** e da **capacidade de mobilização** e, sobretudo, de **utilização eficiente de significativos recursos financeiros**, no âmbito dos quais o apoio comunitário - concretizado através dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão - desempenhou um papel significativo.

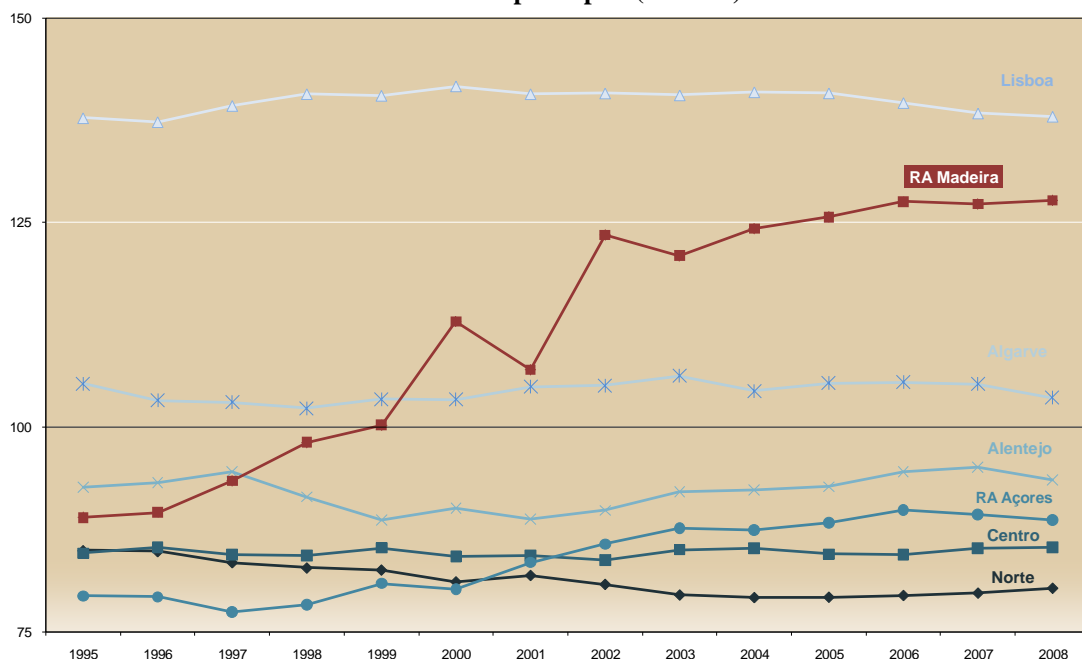
Apesar do desempenho económico e social da RAM ser detalhadamente analisado nos capítulos iniciais do Programa Intervir+, o presente estudo de avaliação revisitou esta problemática à luz de informação mais actual ou complementar da que aí é utilizada – com o objectivo de, assumindo o objectivo de incorporar a dimensão estratégica em articulação com a operacional, consolidar um **referencial fundamental** para a gestão do PO. Esta análise conduziu às seguintes **conclusões** fundamentais:



- Confrontando o crescimento da RAM com o das restantes regiões portuguesas, conclui-se que o aumento do PIB *per capita* tem sido o resultado de um ritmo de **crescimento significativo do PIB regional** conjugado com um cenário em que a população residente cresceu menos do que o referencial nacional;
- O crescimento do PIB na Região Autónoma da Madeira entre 1998 e 2008 foi impulsionado essencialmente por incrementos substanciais nos respectivos **níveis de produtividade aparente** (que passou de 98,5 da média nacional em 1998 para 124,6 em 2008);
- A **estrutura sectorial da RAM** apresenta, em termos de VAB, uma mais forte relevância do **sector terciário** (em especial no comércio, actividades imobiliárias, alugueres e serviços às empresas, actividades financeiras, educação e saúde), que tem ganho peso relativo de modo consistente, em articulação com a ocorrência de perdas nos sectores primário e secundário;
- Constatase alguma **disparidade entre a concentração de unidades empresariais e o emprego associado a cada actividade**, revelando o Comércio e alguns sectores de serviços como Actividades Financeiras e de Serviços Imobiliárias e de Consultadoria, Científicas e Técnicas um maior peso em termos de unidades empresariais do que em termos de emprego; em contrapartida, encontram-se na situação inversa os sectores das Indústrias Transformadoras, da Construção, do Alojamento e Restauração e alguns Serviços Administrativos e de Saúde;
- Verifica-se que cerca de 12% das unidades empresariais e 14% do emprego se encontram alocados a **serviços às famílias**, o que traduz uma forte presença de oferta de serviços de lazer, desporto e cultura e de apoio a núcleos familiares; os **serviços a empresas**, por seu turno, representam 14% das unidades empresariais e cerca de 11% do emprego total da RAM, indiciando uma **acentuada terciarização**, baseada em capacidades humanas e em infra-estruturas com massa crítica, que poderão constituir um estímulo ao desenvolvimento de **actividades inovadoras**, geradoras de mais-valias;



**Gráfico 3-1**  
**Índice do PIB per capita (PT=100)**



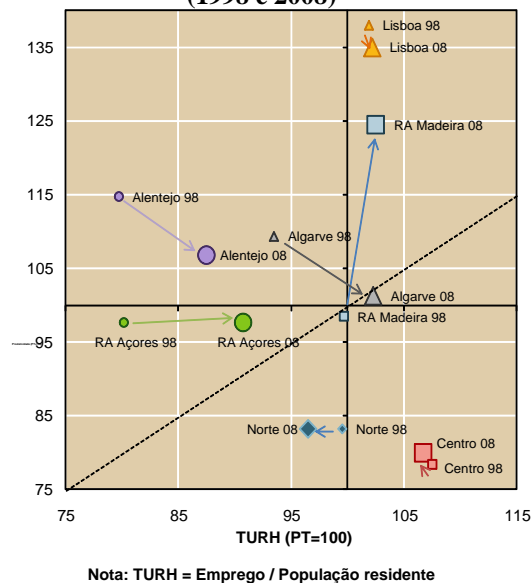
Fonte: AM&A com base em dados do INE, Contas Regionais

**Gráfico 3-2**  
**PIB Per Capita em 2006**  
**e Taxa de Crescimento médio anual**  
**(1998 -2008)**



Fonte: AM&A com base em dados do INE, Contas Regionais

**Gráfico 3-3**  
**Produtividade e Taxa de Utilização**  
**dos Recursos Humanos**  
**(1998 e 2008)**



Nota: TURH = Emprego / População residente



- Na Região Autónoma da Madeira, o peso dos **Sectores da Economia Baseada no Conhecimento** tem ganho cada vez maior preponderância no cômputo geral do emprego, passando de 11%, em 1998, para 16% do total de emprego em 2007;
- A **presença de capital estrangeiro** (participações superiores a 15% do capital) na estrutura accionista dos estabelecimentos localizados na Região Autónoma da Madeira assume, num contexto de progressivo crescimento, um **nível de internacionalização** ainda incipiente no tecido empresarial;
- A análise do nível educacional do emprego permite, constatar que a Região tem conseguido proporcionar condições favoráveis à **fixação da população empregada mais qualificada**, medida pelo número de empregados com educação terciária superior (8,1% da população empregada por conta de outrem detinha, pelo menos, Bacharelato ou Licenciatura - em 2003, essa percentagem era de 5,4%);
- Tem-se observado recentemente um forte decréscimo na população empregada com **habilitações até ao Ensino Básico** de escolaridade que, em 2007, correspondia a 69,7% do total de população empregada, sendo que em 2003 esse indicador era de 75,8%;
- O tecido empresarial madeirense tem revelado uma trajectória de maior atomização entre 2003 e 2007, verificando-se nesta data uma maior **predominância do emprego em micro e pequenas unidades empresariais**, em desfavor sobretudo da concentração de emprego por conta de outrem em estabelecimentos de grande dimensão.

Estes traços sintéticos da **situação económico-social** da Região Autónoma da Madeira evidenciam todavia, num contexto de desempenho globalmente positivo, algumas **dimensões menos favoráveis** que, mesmo que insuficientemente explicitadas pela informação estatística, foram sistematizadas na análise SWOT (designadamente em termos de Ameaças e Oportunidades), referenciadas no



Relatório de Avaliação *Ex-Ante* e, nalguns casos, assinaladas nalgumas das entrevistas e nos *Focus Groups* realizados no âmbito da presente avaliação.

Destacamos especialmente as seguintes dimensões analisadas na Avaliação *Ex-ante* do Programa Intervir+:

- Os **indicadores das empresas** permitem evidenciar um bom desempenho da RAM em matéria de constituição de sociedades mas, também, maiores fragilidades ao nível do peso relativo do emprego em serviços intensivos em conhecimento, da proporção de emprego total em actividades TIC, evidenciando a insuficiência do sistema de inovação e o peso relativo do emprego da indústria transformadora em indústrias de média e alta tecnologia. A estes indicadores não será certamente alheio o relativamente fraco espírito de empreendedorismo inovador detectado na Região.
- Os **indicadores de I&D** apresentam valores bastante abaixo dos verificados para o Continente: o volume de despesa em actividades de I&D representa um peso muito baixo no PIB regional, sendo a RAM a região portuguesa com menor esforço e intensidade das despesas em I&D no PIB; o Estado regista uma importância no desenvolvimento de actividades de I&D bastante superior ao observado no Continente; o peso do pessoal em I&D na população activa é cerca de metade do registado em Portugal e no Continente.
- Em **matéria ambiental**, é ainda manifesta a forte dependência energética da Região e o reduzido peso das energias renováveis, bem como a necessidade de reforçar o apoio aos investimentos em eficiência energética e gestão ambiental. Neste domínio, é também de assinalar a relativa fragilidade dos ecossistemas da Região.
- Na **vertente demográfica**, os principais constrangimentos prendem-se com o envelhecimento da população (não tão acentuado como no Continente, em resultado da maior importância relativa dos jovens na população total e do aumento dos fluxos de migração), a par da melhoria significativa dos indicadores de natalidade e mortalidade (especialmente a infantil). 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.

O enquadramento fornecido pelas análises elaboradas e referenciadas, bem como a identificação de dimensões com desempenho menos positivo ou identificadas como ameaças na análise SWOT referida constituem, na perspectiva da equipa de avaliação, **instrumentos importantes para a gestão do PO**, especialmente no quadro da dinamização pró-activa da procura.

### 3.4 Contexto Macroeconómico de Recessão

O QREN 2007-2103 e o Programa Intervir+ foram preparados num contexto macroeconómico marcado por um assinalável **optimismo** que, todavia, foi **bruscamente alterado a partir da segunda metade de 2008**.

Muito embora a evolução estrutural da economia da RAM não possa ser assimilada de forma automática aos resultados obtidos para o conjunto da economia nacional, as opções explícitas do PO reflectem de forma clara a expectativa positiva que caracterizou o período de elaboração.

O contexto macroeconómico vigente nesse período foi, de facto, muito marcado pela consolidação de um ciclo favorável ao crescimento económico na economia mundial, verificada ao longo de 2004-2006, que manteve ritmos muito dinâmicos situados em torno dos 5% - alimentados pelo aprofundamento da globalização através de uma crescente interpenetração dos fluxos de investimento e comércio internacional (tendo este último conhecido um crescimento de 7,4% em 2005 e de 9,2% em 2006).

**Este contexto oscilou** no ano de 2007 e em grande parte do primeiro semestre de 2008, entre pressões contraditórias de “**arrefecimento**” (travagem da expansão global com uma redução geral, embora fortemente desigual, do ritmo de crescimento económico) e de “**aquecimento**” (surgimento de novas pressões



inflacionistas despoletadas em mercadorias genéricas, utilizadas na base dos grandes processos de produção e consumo com forte efeito de difusão pelos custos ao resto da economia) convergentes na sua interacção para gerar uma conjuntura económica de forte **incerteza e volatilidade**.

O início do período de execução do Programa Intervir+ veio portanto a coincidir com uma **viragem qualitativa e quantitativa na conjuntura económica mundial**, marcada pela progressiva interpenetração de **dois “choques” complexos**, diferenciados na sua origem e na sua natureza, mas convergentes na sua interacção para gerar um novo quadro de forte incerteza e volatilidade global nas esferas financeira e real da economia.

As perturbações despoletadas no sector financeiro e no núcleo duro do mundo mais industrializado e desenvolvido (Estados Unidos da América e União Europeia) generalizaram-se rápida e progressivamente a todas as actividades económicas e a todas as economias, numa conjuntura dominada por uma turbulência sem precedentes na experiência da segunda metade do século XX, consumando uma **profunda crise económica e financeira de natureza global e aberta**, que conjugou as dificuldades nos mercados financeiros com uma recessão das grandes economias, disseminada com grande rapidez e profundidade.

A crise actual, que moldou inexoravelmente todo o ano de 2009 e moldará seguramente 2010 e 2011, apresenta-se como uma **crise global**, não só na dimensão territorial (envolvendo toda a economia mundial), como na dimensão económica (envolvendo a esfera financeira e a esfera real, exprimindo problemas conjunturais e estruturais e exigindo mudanças e correcções muito para além da simples “*afinação*” da regulação).

A quantificação da **alteração do cenário macroeconómico de referência** do Programa Intervir+ constitui, assim, um elemento relevante na avaliação (designadamente intercalar) da sua execução, seja para impedir análises precipitadas sobre **as condições e realizações de desempenho**, seja, sobretudo, para situar com clareza as grandes **linhas de redefinição e reprogramação** que importa adoptar no sentido de garantir níveis de eficácia, utilidade e



sustentabilidade que estejam à altura do contributo reforçado que a programação estrutural pode e deve dar ao desenvolvimento económico e social na União Europeia.

Não constituindo a revisão do cenário macroeconómico de referência uma dimensão específica da Avaliação de Operacionalização do PO, a que este relatório se reporta, não pode contudo ser omitida a percepção de que **os resultados obtidos na fase inicial** da implementação do PO foram (e continuarão provavelmente a ser nos próximos anos) marcados por esta severa alteração nas condições em que o Programa Operacional irá intervir.

Muito embora a preparação de eventuais reprogramações não esteja abrangida pelos objectivos do presente exercício de avaliação, não se pode ignorar o facto de estes efeitos serem incontornáveis e exigirem alguma intervenção por parte da Autoridade de Gestão.

Note-se que a alteração do contexto que se sintetizou nos parágrafos anteriores tem, pelo menos, consequências na forma como os **três objectivos / necessidades em torno dos quais o Programa Intervir+ se organiza** podem ser atingidos; a pertinência e a relevância destes objectivos não deverão ser menosprezadas, seja qual for o resultado nos modelos de regulação e funcionamento da economia mundial que emergirá depois da crise.

Não só o ritmo de crescimento da economia se inverteu (e deverá permanecer em níveis muito baixos por algum tempo, pelo menos em economias que revelem menor capacidade de adaptação e de resposta à nova envolvente global) – traduzindo-se numa **diminuição severa dos mercados potenciais** para onde novas actividades económicas se podem orientar -, como os modos de funcionamento dos mercados financeiros se alteraram profundamente, provocando uma brusca contracção na disponibilidade e no custo do **acesso ao crédito**, tornando o investimento mais difícil de concretizar.

Se ainda é incerto qual o novo modelo de regulação dos mercados financeiros no médio prazo, não parece difícil aceitar que haverá algum retorno para modelos mais



conservadores de avaliação do risco e para formas mais exigentes de avaliação dos instrumentos de criação de liquidez e de multiplicação do crédito, que estiveram na base do iminente colapso com que o sistema financeiro global se viu confrontado. Deve ter-se em conta que a recuperação das imparidades que persistem no sistema financeiro ainda deverá manter-se por mais alguns anos.

A **dinamização/atração de novas actividades** económicas torna-se assim num objectivo mais difícil de concretizar, quer pelo aumento do risco contextual e específico, quer pela escassez de meios de financiamento.

No mesmo sentido, **o profundo impacto nas actividades tradicionais**, criando dificuldades generalizadas ao tecido empresarial existente, torna muito mais sensível a arbitragem na alocação dos escassos recursos disponíveis no PO entre a sustentação e requalificação das empresas existentes (sem as quais se erode o essencial da coesão social e económica da Região, mas que necessitam igualmente de acelerar processos de requalificação como forma de poderem assegurar a sua sobrevivência num contexto competitivo mais exigente) e o financiamento de **novas iniciativas diferenciadoras** e potencialmente transformadoras da realidade económica da Madeira.

É também evidente que quanto mais difícil é o contexto da intervenção, mais notórios e relevantes se tornam os **custos da ultraperifericidade da Região**, sem que os recursos alocáveis para a sua compensação sejam alterados.

O primeiro semestre de 2010 será, assim, ainda marcado pela necessidade de encontrar um novo equilíbrio na resposta coordenada das principais economias mundiais aos desafios da recuperação da economia global, sendo incerto se não terá de haver já alguns sinais claros de **maior exigência nas escolhas de alocação de fundos públicos**, quer na evidenciação dos balanços económicos e sociais entre custos e benefícios nos projectos de investimento público directo, quer numa maior selectividade nos projectos privados que beneficiam de apoio público ou na alteração das formas de apoio público ao investimento empresarial.



Para a generalidade dos Programas Operacionais do QREN e, também, para o Programa Intervir+, a **ocorrência cumulativa das componentes mais negativas deste cenário** pode revelar-se altamente problemática, dado que, num contexto de contracção do investimento privado, as maiores exigências e a acrescida selectividade nas decisões de apoio financeiro, como condição para alcançar maior eficiência na produção de resultados, confrontam-se com o desafio correspondente à necessidade de executar em maior volume e mais depressa os fundos disponíveis, sob pena de entrar em incumprimento das regras de programação temporal dos recursos.

### 3.5 Modelo de Gestão do Programa Intervir+

O modelo de gestão do Programa Intervir+ integra a **Autoridade de Gestão**, que desempenha as correspondentes competências definidas pelos normativos comunitários e nacionais; estas responsabilidades são exercidas pelo **Instituto de Desenvolvimento Regional (IDR)** que também desempenha uma responsabilidade acrescida em matérias relativas à coordenação estratégica e operacional das intervenções co-financiadas por fundos comunitários com carácter estrutural, bem como no domínio da sua articulação com os Programas financiadores de acções no âmbito do desenvolvimento rural e das pescas.

No exercício das suas competências, a Autoridade de Gestão do PO é assistida por uma Unidade de Gestão, a qual “*exerce funções consultivas e emite pareceres não vinculativos*”.

As competências da Autoridade de Gestão do PO são, por outro lado, “*exercidas numa perspectiva de **descentralização funcional***”, concretizada através do **Contrato de Delegação de Competências firmado entre o IDR e o Instituto de Desenvolvimento Empresarial da Região Autónoma da Madeira (IDE-RAM)** – que consagra a delegação de amplos poderes para a prática de actos relativos à gestão dos Sistemas de Incentivos na Região.



O acompanhamento do Programa Intervir+ é exercido pela **Comissão de Acompanhamento** – órgão que desempenha funções idênticas no quadro do PORUMOS.

Outras entidades envolvidas no **sistema de governação do Programa Operacional** são, nomeadamente:

- A **Inspecção-Geral de Finanças** (IGF), enquanto Autoridade de Auditoria;
- A Estrutura de Auditoria Segregada do **Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional** (IFDR), que executa directamente ou através de contratação com entidades externas, tomando em consideração as competências da Autoridade de Auditoria;
- O **Observatório do QREN**, no exercício das suas competências de monitorização estratégica e de avaliação para o conjunto do QREN e dos seus PO;
- A **Comissão Governamental de Orientação**, órgão de orientação política e estratégica dos Programas Operacionais da Região Autónoma da Madeira.

### 3.6 Situação da Execução do Programa Intervir+

A situação em **30 de Setembro de 2009** dos projectos de investimento do Programa Intervir+, sintetizada no Quadro 3-2, apresenta **85 aprovações e 24 candidaturas em apreciação**, tendo sido **não aprovados ou desistidos 28 projectos de investimento** (14 em cada uma dessas situações). Foram consequentemente **apresentadas ao PO 137 candidaturas** no período de referência da presente avaliação.

As **candidaturas concentraram-se significativamente nos Eixos Prioritários I e II**, aos quais corresponde um total de 106 projectos de investimento.



A **taxa global de selectividade**, que compara os projectos aprovados com as candidaturas objecto de análise e decisão, foi até esta data, de **85,9%**.

A **execução financeira do Programa Intervir+** no termo do período de referência do presente estudo de avaliação é, pelo seu lado, sistematizada no Quadro e Gráficos posteriores, sendo complementada por informação mais detalhada incluída como Anexo ao presente Relatório.



### Quadro 3-2

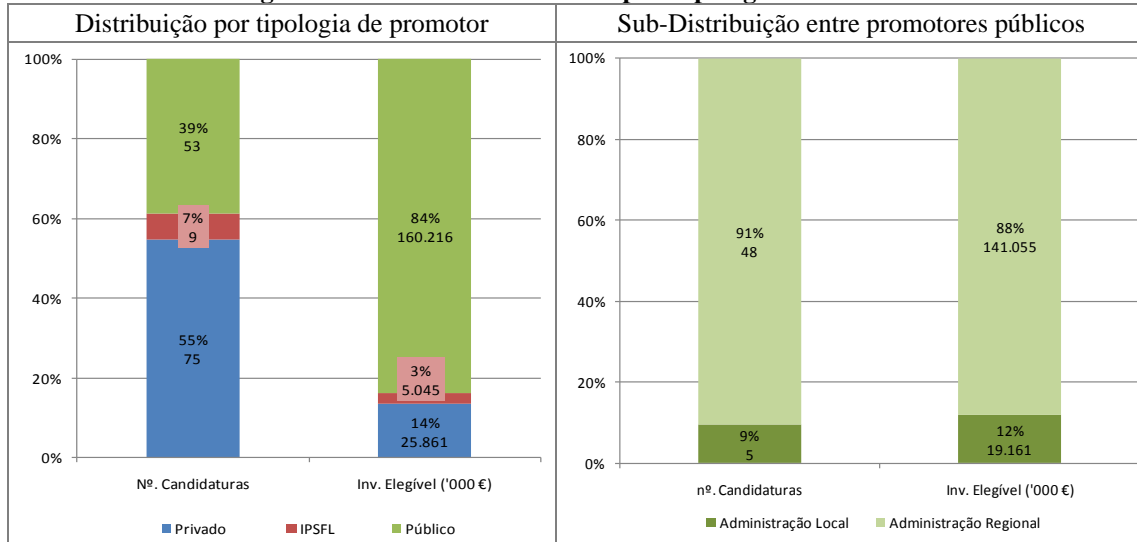
#### Situação das Candidaturas ao Programa Intervir+ em 30.09.2009

Programa Intervir+		Nº de Projectos				Total
		Candi- dato	Apro- vado	Não Aprovado	Desis- tido	
1.1.1	+CONHECIMENTO - Projectos em Co-promoção	1	2			3
	Empreendinov	5	12	3	3	23
	Qualificar+	2				2
	SIRE - Projectos Especiais		1			1
	Incentivos às Empresas, designadamente PME	8	15	3	3	29
1.1.2	Acções Inovadoras		3			3
1.1	Incentivos Directos e Indirectos às Empresas	8	18	3	3	32
1.2.1	Apoio ao Sistema Científico e Tecnológico		6	1		7
1.2.2	Economia Digital e Sociedade do Conhecimento		1			1
1.2	Sistema Científico e Tecnológico e Sociedade do Conhecimento		7	1		8
1.3.1	Modernização Administrativa		4			4
1.3	Modernização Administrativa					4
Eixo I - Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento		8	29	4	3	44
2.1.1	Qualificar+	3				3
	SI Turismo	2	3		2	7
	SIRE - Projectos de Revitalização dos Parques Empresariais		5			5
	SIRE - Projectos Especiais	1	21	6	2	30
	SIRE - Projectos Integrados				2	2
	Projectos de Investimento Empresarial Integrados e Inovadores	6	29	6	6	47
2.1.2	Engenharia Financeira		2			2
2.1	Projectos de Investimento Empresarial Integrados e Inovadores	6	31	6	6	49
2.2.1	Acções Colectivas	4	2	3	2	11
2.2.2	Acolhimento Empresarial	1	1			2
2.2	Envolvente Empresarial	5	3	3	2	13
Eixo II - Competitividade da Base Económica Regional		11	34	9	8	62
3.1.1	Ciclo Urbano da Água - Sistemas em Baixa		1	1		2
3.1	Estruturas de Gestão Ambiental de Primeira Geração		1	1		2
3.2.1	Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos		2		1	3
3.2	Riscos Naturais e Tecnológicos		2		1	3
Eixo III - Desenvolvimento Sustentável			3	1	1	5
4.1.1	Mobilidade		1		1	2
4.1.2	Culturais, de Potencial Turístico e de Lazer	1	1			2
4.1.3	Educação	3	7			10
4.1	Infra-estruturas e Equipamentos Colectivos	4	9		1	14
4.2.1	Reabilitação Urbana e Rural	1	7		1	9
4.2	Reabilitação Urbana e Rural	1	7		1	9
Eixo IV - Coesão Territorial e Governação		5	16		2	23
5.2.1	Infra-estruturas e Equipamentos Públicos para Compensação dos Sobrecustos da Ultraperifericidade		1			1
5.2	Infra-estruturas e Equipamentos Públicos		1			1
Eixo V - Compensação dos Sobrecustos da Ultraperifericidade			1			1
6.1.1	Gestão Operacional e Monitorização Estratégica		2			2
6.1	Gestão Operacional e Monitorização Estratégica		2			2
Eixo VI - Assistência Técnica			2			2
<b>Total Programa Intervir+</b>		<b>24</b>	<b>85</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>137</b>

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+



**Gráfico 3-4**  
**Distribuição dos Projectos Candidatos (Nº. e Investimento Elegível)**  
**ao Programa Intervir+ até 30/09/2009 por Tipologia de Promotor**



Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+

**Quadro 3-3**  
**Distribuição do Investimento Elegível dos Projectos Candidatos ao Programa Intervir+**  
**por Estado do Projecto (Situação a 30/09/2009)**

	Aprovado	Candidato	Desistido	Não Aprovado	Total
Privados	31%	54%	10%	5%	100%
Inst. Privadas s/ fins lucrativos	80%	8%	0%	12%	100%
Público	76%	13%	9%	2%	100%
Administração Pública Local	17%	41%	41%	1%	100%
Administração Pública Regional	84%	9%	4%	2%	100%
<b>Total</b>	<b>70%</b>	<b>19%</b>	<b>9%</b>	<b>2%</b>	<b>100%</b>

	Aprovado	Candidato	Desistido	Não Aprovado	Total
Privados	6%	39%	15%	26%	14%
Inst. Privadas s/ fins lucrativos	3%	1%	0%	13%	3%
Público	91%	60%	85%	61%	84%
Administração Pública Local	2%	22%	48%	4%	10%
Administração Pública Regional	89%	38%	37%	57%	74%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+



Esta informação, particularmente reveladora de um **desempenho financeiro mais débil do que o programado**, decorre – de acordo com as conclusões da análise e da avaliação realizadas – de um conjunto diversificado de razões, no âmbito das quais consideramos como mais significativas as seguintes:

- A **aprovação do Programa Operacional ocorreu em data posterior** ao início da programação efectuada, em resultado de uma envolvente marcada por atrasos sucessivos e cumulativos na concretização da programação estrutural comunitária;
- A efectiva aplicação do PO foi ainda condicionada pela aprovação da **Descrição do Sistema de Gestão e Controlo** que, embora tenha sido um dos primeiros a merecer aprovação no contexto nacional, apenas teve lugar no início de 2009;
- O Programa Intervir+ consagra **instrumentos de intervenção mais selectivos e focalizados** do que os anteriores PO da RAM;
- A **envolvente macroeconómica, económica e financeira** foi significativa e negativamente influenciada pela crise global, com consequências sobre o comportamento das instituições financeiras, das empresas e dos agentes económicos no que respeita à realização de investimentos, associadas a restrições orçamentais das entidades públicas.

Tratando-se embora de circunstâncias que, como a seguir verificaremos, não afectam, nem única, nem especialmente, este Programa Operacional, não poderemos deixar de salientar que a sua execução financeira poderá ter consequências associadas à necessidade de **cumprimento da regra N+3**.

Importa, aliás, salientar que a problemática do cumprimento da regra N+3 foi abordada com o IDR, concluindo a equipa de avaliação, com base nas referidas interacções, que **a preocupação exposta no parágrafo anterior é partilhada pela Autoridade de Gestão do Programa Intervir+**.



A relevância atribuída a esta questão conduziu, aliás, a equipa de avaliação a integrá-la nas entrevistas realizadas com o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR) e com o Observatório do QREN.

Tendo em conta que, quer o aumento do montante do pagamento por conta<sup>4</sup> (de 5% para 7,5%), quer a flexibilidade que, com grande probabilidade, será introduzida no âmbito do cumprimento da regra N+3 em 2010<sup>5</sup> anulem ou, pelo menos, atenuem significativamente os riscos que lhe estão associados no corrente ano, a **aceleração da execução do Programa Operacional** corresponde, objectivamente, a uma necessidade no quadro do cumprimento dessa regra nos anos seguintes (acentuada pelas consequências da redução do período de aplicação dessa regra para N+2).

A situação da execução financeira do PO é reveladora de **significativas diferenças entre Eixos Prioritários (EP) e Áreas de Intervenção (AI)** – evidenciando que os montantes mais elevados respeitam às infra-estruturas e equipamentos colectivos / públicos dos Eixos IV e V. A reduzida execução dos EP I e II exprime, com particular evidência, os efeitos da crise financeira e económica global no comportamento das empresas e dos agentes produtivos.

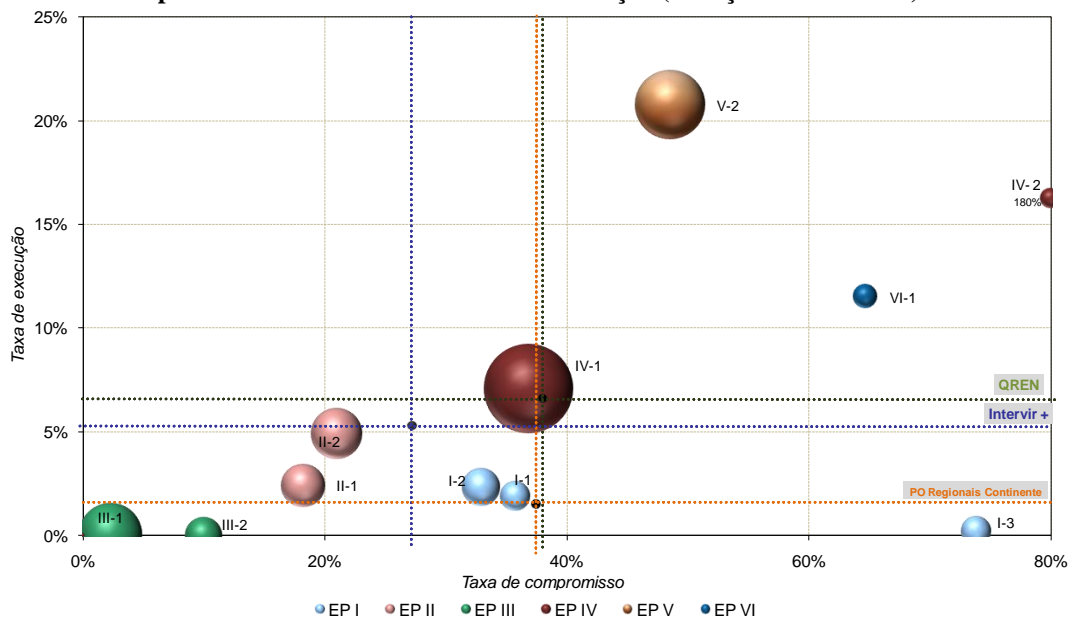
---

<sup>4</sup> Determinado pelo Regulamento do Conselho n.º 85/2009, de 19 de Janeiro.

<sup>5</sup> A Comissão Europeia apresentou no final de Julho de 2009 ao Conselho Europeu uma proposta (que entretanto se encontra em apreciação final no Parlamento Europeu, no quadro do processo de co-decisão) para que os compromissos relativos a 2007 sejam acrescidos, em parcelas de 1/6 por ano, aos compromissos dos anos seguintes, aplicando-se consequentemente a regra N+3 apenas a partir de 2011.



**Gráfico 3-5**  
**Taxa de Compromisso e Taxa de Execução**  
**por Eixo Prioritário e Áreas de Intervenção (situação a 30/09/2009)**



*Nota: A “bolha” representa a % do Eixo Prioritário ou da Tipologia de Intervenção na Programação Inicial; Não foram consideradas as tipologias com taxa de compromisso e execução nulas*

*Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+ Monitorização do QREN – Boletim Informativo nº 5, 30 de Setembro de 2009*

A não execução da AI “**Despesas de funcionamento das actividades económicas**” do Eixo V – **Compensação dos Sobrecustos da Ultraperifericidade** decorre (de acordo com as informações recolhidas no IDR e no IDE) da morosidade das negociações mantidas com a Comissão Europeia sobre a aplicação da respectiva regulamentação, que afectou no mesmo sentido todas as Regiões Ultraperiféricas Europeias. Assinalamos, todavia, que o correspondente Sistema de Incentivos recebeu já, na sequência da respectiva notificação, acolhimento favorável pela Comissão Europeia, devendo começar a ser aplicado em breve.



### Quadro 3-4

#### Situação da Execução Financeira do Programa Intervir+ em 30.09.2009 (Mil Euros)

Eixos Prioritários e Áreas de Intervenção	Programação	Aprovações	Execução	Pagamentos
	Despesa Pública			Fundo
<b>EP I – Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento</b>	<b>43.741</b>	<b>20.242</b>	<b>760</b>	<b>584</b>
AI - Incentivos Directos e Indirectos às Empresas	11.866	4.831	272	193
AI - Sistema Científico e Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	20.000	6.589	465	372
AI - Modernização Administrativa	11.875	8.823	24	19
<b>EP II – Competitividade da Base Económica Regional</b>	<b>61.840</b>	<b>15.972</b>	<b>3.020</b>	<b>600</b>
AI - Projectos de investimento empresarial integrados e inovadores	25.903	7.548	1.000	600
AI - Envolvente empresarial	35.938	8.424	2.020	0
<b>EP III – Desenvolvimento Sustentável</b>	<b>89.178</b>	<b>3.063</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
AI - Estruturas de gestão ambiental de primeira geração	54.116	1.250	0	0
AI - Riscos naturais e tecnológicos	18.125	1.813	0	0
AI - Gestão ambiental sustentável, conservação da natureza e biodiversidade	16.938	0	0	0
<b>EP IV – Coesão Territorial e Governação</b>	<b>114.897</b>	<b>52.711</b>	<b>9.801</b>	<b>6.790</b>
AI - Infra-estruturas e equipamentos colectivos	114.147	44.384	9.049	6.173
AI - Reabilitação urbana e rural	4.625	8.327	751	617
AI - Cooperação interregional	125	0	0	
<b>EP V – Compensação dos Sobrecustos da Ultraperifericidade</b>	<b>132.649</b>	<b>32.214</b>	<b>13.756</b>	<b>6.920</b>
AI - Despesas de Funcionamento das Actividades Económicas	66.325	0	0	0
AI - Infra-estruturas e equipamentos públicos	66.325	32.214	13.756	6.920
<b>EP VI – Assistência Técnica</b>	<b>7.647</b>	<b>4.948</b>	<b>880</b>	<b>728</b>
AI - Gestão Operacional e Monitorização Estratégica	7.647	4.948	880	728
<b>TOTAL</b>	<b>449.953</b>	<b>129.150</b>	<b>28.217</b>	<b>15.621</b>

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+

Factores decorrentes da reorganização institucional das entidades regionais no sector do ambiente, claramente evidenciados nas entrevistas realizadas no âmbito do presente estudo de avaliação, e associados a dificuldades de mobilização de contrapartidas financeiras, terão condicionado a execução de **componentes não infra-estruturais do Eixo IV – Coesão Territorial e Governação** e, muito especialmente, o **EP III – Desenvolvimento Sustentável**.



Os quadros seguintes sistematizam a **dinâmica trimestral de execução do PO** para dois indicadores especialmente relevantes: a taxa de compromisso (que mede a relação percentual entre aprovações e programação) e a taxa de realização (que relaciona em termos relativos os valores executados e aprovados).

Os **contrastes no desempenho financeiro** entre eixos prioritários e áreas de intervenção que atrás constatámos são porventura mais explícitos com estes dois indicadores.

Constata-se, por um lado, que o EP I - Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento revela uma evolução nos compromissos muito positiva ao longo de 2009, sobretudo no último trimestre analisado. Sendo particularmente significativos, neste último trimestre, na AI correspondente à Modernização Administrativa, são também importantes nas duas outras Áreas de Intervenção deste Eixo (Sistema Científico e Tecnológico e Sociedade do Conhecimento e Incentivos Directos e Indirectos às Empresas) a partir do início de 2009.

Esta trajectória é acompanhada, no final do terceiro trimestre de 2009, pelo EP IV – Coesão Territorial e Governação (em especial nas AI Reabilitação Urbana e Rural e Infra-estruturas e Equipamentos Colectivos).

O EP V – Compensação dos Sobrecustos da Ultraperifericidade conheceu, na AI Infra-estruturas e Equipamentos Públicos, compromissos importantes no terceiro trimestre de 2008, que todavia não evoluíram a partir desse período. Por seu turno, o EP II – Competitividade da Base Económica Regional revela, a partir do início de 2009, alguma dinâmica nas suas duas AI (Projectos de Investimento Empresarial Integrados e Inovadores e Envolvente Empresarial).

A evolução da taxa de compromisso contrasta com a situação revelada pelas **taxas de realização**, cujos valores mais elevados se encontram na AI Infra-estruturas e Equipamentos Públicos do Eixo V (que todavia se encontra estabilizada a partir do início de 2009). Os eixos que merecem destaque adicional na evolução desta variável correspondem à Competitividade da Base Económica Regional (EP II) nas



duas AI, à Coesão Territorial e Governação (EP IV), na AI Infra-estruturas e Equipamentos Colectivos e à Assistência Técnica (EP VI).

O EP I - Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento evidencia dificuldades de concretização, tanto na AI correspondente aos Sistemas de Incentivos, como no quadro do Sistema Científico e Tecnológico e Sociedade do Conhecimento e, muito particularmente, na Modernização Administrativa (que observa, como assinalámos, taxas de compromisso elevadas, em especial no terceiro trimestre de 2009).

O EP III – Desenvolvimento Sustentável, que evidenciava níveis de compromissos muito reduzidos, não apresenta qualquer volume realizado até 30 de Setembro de 2009.

Importa, finalmente, **relativizar a situação da execução do Programa Intervir+** que, no contexto nacional revela uma situação semelhante ou, nalgumas relevantes dimensões, melhor do que a relativa ao QREN e ao conjunto dos PO Regionais do Continente, mesmo que com desempenho genericamente inferior ao PO Açores FEDER – como a informação apresentada nos Quadro 3-7 e Quadro 3-8 mostra, evidenciando em especial, que a procura ao PO é semelhante à do conjunto dos PO Regionais do Continente e inferior às médias do QREN e à do PO Açores FEDER.



**Quadro 3-5**  
**Evolução da Taxa de Compromisso Fundo do Programa Intervir+ (%)**

Eixos Prioritários e Áreas de Intervenção	Taxa de Compromisso (Aprovações / Programação)					
	Em 30/06/08	Em 30/09/08	Em 30/12/08	Em 31/03/09	Em 30/06/09	Em 30/09/09
<b>EP I – Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento</b>	0,0	5,3	9,3	18,0	18,1	44,8
AI - Incentivos Directos e Indirectos às Empresas	0,0	0,2	1,6	22,8	20,1	35,7
AI - Sistema Científico e Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	0,0	11,5	18,0	24,5	26,4	32,9
AI - Modernização Administrativa	0,0	0,0	2,2	2,2	2,2	73,8
<b>EP II – Competitividade da Base Económica Regional</b>	0,0	0,3	0,6	16,6	15,3	19,8
AI - Projectos de investimento empresarial integrados e inovadores	0,0	0,8	1,3	15,6	12,4	18,2
AI - Envolvente empresarial	0,0	0,0	0,0	17,3	17,3	21,0
<b>EP III – Desenvolvimento Sustentável</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	3,4
AI - Estruturas de gestão ambiental de primeira geração	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3	2,3
AI - Riscos naturais e tecnológicos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0
AI - Gestão ambiental sustentável, conservação da natureza e biodiversidade	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>EP IV – Coesão Territorial e Governação</b>	0,0	8,9	9,4	9,7	9,7	42,6
AI - Infra-estruturas e equipamentos colectivos	0,0	9,3	9,3	9,3	9,3	36,9
AI - Reabilitação urbana e rural	0,0	0,0	10,2	18,2	18,2	180,0
AI - Cooperação interregional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>EP V – Compensação dos Sobrecustos da Ultraperifericidade</b>	0,0	24,3	24,3	24,3	24,3	24,3
AI - Despesas de Funcionamento das Actividades Económicas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AI - Infra-estruturas e equipamentos públicos	0,0	48,6	48,6	48,6	48,6	48,6
<b>EP VI – Assistência Técnica</b>	0,0	54,5	64,7	64,7	64,7	64,7
AI - Gestão Operacional e Monitorização Estratégica	0,0	54,5	64,7	64,7	64,7	64,7
<b>TOTAL</b>	<b>0,0</b>	<b>9,3</b>	<b>10,1</b>	<b>13,6</b>	<b>13,8</b>	<b>27,3</b>

*Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+*



**Quadro 3-6**  
**Evolução da Taxa de Realização Fundo do Programa Intervir+ (%)**

Eixos Prioritários e Áreas de Intervenção	Taxa de Realização (Execução / Aprovações)					
	Em 30/06/08	Em 30/09/08	Em 30/12/08	Em 31/03/09	Em 30/06/09	Em 30/09/09
<b>EP I – Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	6,5	3,6
AI - Incentivos Directos e Indirectos às Empresas	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	5,2
AI - Sistema Científico e Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	0,0	0,0	0,0	0,0	8,4	7,1
AI - Modernização Administrativa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
<b>EP II – Competitividade da Base Económica Regional</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	19,5
AI - Projectos de investimento empresarial integrados e inovadores	0,0	0,0	0,0	0,0	9,8	13,2
AI - Envolvente empresarial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,5
<b>EP III – Desenvolvimento Sustentável</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AI - Estruturas de gestão ambiental de primeira geração	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AI - Riscos naturais e tecnológicos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AI - Gestão ambiental sustentável, conservação da natureza e biodiversidade	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>EP IV – Coesão Territorial e Governação</b>	0,0	0,0	8,1	28,4	34,1	17,4
AI - Infra-estruturas e equipamentos colectivos	0,0	0,0	8,5	30,8	32,1	19,2
AI - Reabilitação urbana e rural	0,0	0,0	0,0	0,0	58,6	9,0
AI - Cooperação interregional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>EP V – Compensação dos Sobrecustos da Ultraperifericidade</b>	0,0	0,0	29,9	43,0	42,7	42,7
AI - Despesas de Funcionamento das Actividades Económicas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AI - Infra-estruturas e equipamentos públicos	0,0	0,0	29,9	43,0	42,7	42,7
<b>EP VI – Assistência Técnica</b>	0,0	6,1	11,2	16,1	16,6	17,8
AI - Gestão Operacional e Monitorização Estratégica	0,0	6,1	11,2	16,1	16,6	17,8
<b>TOTAL</b>	<b>0,0</b>	<b>0,7</b>	<b>18,4</b>	<b>23,2</b>	<b>25,6</b>	<b>19,4</b>

*Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+*



**Quadro 3-7**  
**Situação Comparativa da Execução Financeira do Programa Intervir+ em 30.09.2009**  
(Mil Euros e %)

QREN e Programas Operacionais	Dotação 2007-2013	Candidaturas Apresentadas	Candidaturas Aprovadas	Despesa Validada		Pagamentos	
	Fundo	Custo Total		Despesa Pública		Fundo	
<b>QREN</b>	<b>21.411.561</b>	<b>39.098.333</b>	<b>14.331.128</b>	<b>11.109.995</b>	<b>1.904.653</b>	<b>1.411.103</b>	<b>1.650.690</b>
<b>PO Regionais do Continente</b>	<b>5.763.853</b>	<b>5.204.626</b>	<b>3.528.629</b>	<b>3.080.973</b>	<b>105.636</b>	<b>86.054</b>	<b>160.037</b>
<b>Programa Intervir+</b>	<b>320.549</b>	<b>286.196</b>	<b>134.326</b>	<b>129.150</b>	<b>28.217</b>	<b>16.930</b>	<b>15.621</b>
<b>PO AÇORES - FEDER</b>	<b>966.349</b>	<b>563.837</b>	<b>414.063</b>	<b>414.063</b>	<b>176.296</b>	<b>138.615</b>	<b>139.081</b>
<b>QREN</b>	<b>100,0%</b>	<b>182,6%</b>	<b>66,9%</b>	<b>51,9%</b>	<b>8,9%</b>	<b>6,6%</b>	<b>7,7%</b>
<b>PO Regionais do Continente</b>	<b>100,0%</b>	<b>90,3%</b>	<b>61,2%</b>	<b>53,5%</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,5%</b>	<b>2,8%</b>
<b>Programa Intervir+</b>	<b>100,0%</b>	<b>89,3%</b>	<b>41,9%</b>	<b>40,3%</b>	<b>8,8%</b>	<b>5,3%</b>	<b>4,9%</b>
<b>PO AÇORES - FEDER</b>	<b>100,0%</b>	<b>58,3%</b>	<b>42,8%</b>	<b>42,8%</b>	<b>18,2%</b>	<b>14,3%</b>	<b>14,4%</b>

*Nota: O presente quadro visa relativizar a situação da execução financeira do Programa Intervir+, comparativamente ao QREN e a outros Programas Operacionais da mesma natureza; embora estas comparações sejam prejudicadas pela circunstância de as várias dimensões consideradas nem sempre serem expressas com a mesma variável, a equipa de avaliação considera que as vantagens associadas à possibilidade de relativização superam os inconvenientes decorrentes da utilização de variáveis diferentes.*

*Fonte: Equipa de Avaliação com base nos Indicadores Conjunturais de Monitorização - Boletim Informativo 5 - Set 2009 / CTC QREN*

**Quadro 3-8**  
**Situação Comparativa dos Indicadores de Desempenho Financeiro (Fundo)**  
do Programa Intervir+ em 30.09.2009 (%)

QREN e Programas Operacionais	Taxa de Compromisso	Taxa de Execução	Taxa de Realização	Taxa de Pagamento	Taxa de Reembolso
	(AP/PR)	(VAL/PR)	(VAL/AP)	(PG/AP)	(PG/VAL)
<b>QREN</b>	<b>38,0</b>	<b>6,6</b>	<b>17,3</b>	<b>20,3</b>	<b>117,0</b>
<b>FEDER</b>	<b>39,0</b>	<b>4,3</b>	<b>11,1</b>	<b>13,4</b>	<b>121,5</b>
<b>FSE</b>	<b>45,4</b>	<b>12,4</b>	<b>27,3</b>	<b>31,8</b>	<b>116,6</b>
<b>Fundo de Coesão</b>	<b>18,3</b>	<b>3,0</b>	<b>16,6</b>	<b>15,8</b>	<b>95,2</b>
<b>PO Regionais do Continente</b>	<b>37,5</b>	<b>1,5</b>	<b>4,0</b>	<b>7,4</b>	<b>186,0</b>
<b>Programa Intervir+</b>	<b>27,3</b>	<b>5,3</b>	<b>19,4</b>	<b>17,9</b>	<b>92,3</b>
<b>PO AÇORES - FEDER</b>	<b>34,0</b>	<b>14,3</b>	<b>42,2</b>	<b>42,4</b>	<b>100,3</b>

*Fonte: Equipa de Avaliação com base nos Indicadores Conjunturais de Monitorização - Boletim Informativo 5 - Set 2009 / CTC QREN*

A situação verificada no que respeita ao **ritmo de execução do Programa Intervir+** foi objecto de apreciação no âmbito, designadamente, das interações



estabelecidas com a Autoridade de Gestão, a Estrutura de Apoio Técnico e o Organismo Intermédio – tendo a equipa de avaliação constatado que as preocupações apresentadas nos parágrafos anteriores são partilhadas pelos responsáveis e técnicos destas entidades, não só no contexto das consequências potenciais da aplicação da regra N+3 mas, também, no âmbito da prossecução e concretização dos objectivos e metas assumidos pelo Programa Intervir+.

Embora a complexidade inerente ao Programa Operacional, à sua governação e às interações com os respectivos *stakeholders* acarrete a impossibilidade de identificar explicações simples para esta situação, particularmente face às alterações adversas e persistentes da envolvente financeira e económica global, as actividades desenvolvidas no âmbito da presente avaliação permitem considerar que os correspondentes factores justificativos integram alguns elementos importantes cuja eventual modificação poderá ser concretizada por iniciativa da Autoridade de Gestão e do Organismo Intermédio – e que são explicitados nas conclusões e recomendações, designadamente no quadro da reprogramação do Programa Intervir+.

A equipa de avaliação regista, por outro lado, a **vitalidade e adaptabilidade reveladas pelo Programa Operacional**, designadamente explicitadas pelas **alterações recentemente introduzidas nos Sistemas de Incentivos**. Estas modificações, que tiveram lugar após o termo do período de referência da presente avaliação não são consequentemente objecto de apreciação neste relatório, produziram já resultados positivos em termos de dinamização da procura.

A **capacidade de adaptação** revelada poderá – deverá, em nosso entender – ser também concretizada no quadro dos contributos do Programa Intervir+ para minorar as consequências, em termos humanos e materiais, da recente catástrofe natural que afectou a Região e para recuperar infra-estruturas e equipamentos públicos, bem como actividades económicas, centrais no contexto dos objectivos do Programa Operacional.



### 3.7 Lógica de Mudança do Programa Intervir+, Objectivos e sua Prossecução

Os pontos anteriores deste capítulo explicitam cinco dimensões fundamentais para caracterização e enquadramento do Programa Intervir+.

Consideramos, todavia, importante complementar essas análises com uma apresentação de síntese do objecto da presente avaliação, em especial no sentido de referenciar com clareza os principais elementos da mudança estratégica e operacional que este Programa corporiza, da abordagem inovadora que adopta em termos de objectivos e, conseqüentemente, de ambição e das relevantes alterações adoptadas pela RAM no quadro da respectiva governação – isto é, dos dispositivos necessários para a prossecução dos objectivos e para concretização da estratégia de desenvolvimento.

Deveremos ter em conta, antes de mais, que o enquadramento da Região na Política Comunitária de Coesão se modificou significativamente entre os dois últimos períodos de programação, em resultado combinado de duas dinâmicas: a que decorreu do aumento significativo do Produto Interno Bruto da RAM e a subsequente ao alargamento da União a dez novos Estados Membros – cujas consequências objectivas se traduziram de modo expressivo na dimensão dos apoios estruturais comunitários: enquanto o POPRAM 2000-2006 se encontrava dotado<sup>6</sup> com cerca de 740 Milhões de Euros de Fundos Estruturais, correspondendo as dotações FEDER a cerca de 522 Milhões de Euros, o Programa Intervir+ recebe cerca de 321 Milhões de Euros de financiamento comunitário (FEDER).

Esta **redução, em cerca de 40%, dos apoios estruturais atribuídos pelo FEDER** constituiu fundamentação suficiente para justificar uma mudança significativa na abordagem estratégica e operacional adoptada pelo PO.

No entanto, outros importantes factores qualitativos intervieram no sentido de acentuar a necessidade de alteração da orientação estratégica e da estruturação do Programa Operacional:

---

<sup>6</sup> Após reprogramação.



- Por um lado, as modificações ocorridas na envolvente global, especialmente em termos de **valorização** (face à pronunciada globalização económica e social) das actuações que privilegiam a **competitividade nacional e regional**, assumidas no contexto europeu pela Estratégia de Lisboa (que constituiu um referencial estratégico e operacional da Política de Coesão no actual ciclo de programação);
- Por outro lado, a adopção da regra de **programação mono-fundo** que, justificada pela necessidade de simplificação, conduziu à montagem na RAM de dois PO co-financiados por Fundos Estruturais (norma extensível, aliás, à autonomização da programação relativa ao desenvolvimento rural e às pescas);
- Finalmente, como consequência directa do enquadramento da Região no Regime Transitório do Objectivo Competitividade Regional e Emprego da Política de Coesão da União Europeia designado **Phasing In**, a decisão de não partilhar recursos escassos com outros PO nacionais e, consequentemente, de deixar de aceder aos Sistemas de Incentivos nacionais.

A conjugação destes vários elementos cumulativos conduziu as autoridades regionais à definição de uma nova orientação estratégica e estruturação para o Programa Intervir+ (naturalmente coerente com o PDES) que, comparativamente com anteriores Programas Operacionais da Região, determinou **maior complexidade na organização do Programa Operacional** por Eixos Prioritários e Áreas de Intervenção e assumiu como dimensão fundamental a valorização das **intervenções dirigidas à competitividade**, através de tipologias vocacionadas para a eficácia e a eficiência de Sistemas de Incentivos Regionais de estímulo e orientação do investimento produtivo.

**A acrescida complexidade do Programa Intervir+, comparativamente ao POPRAM III**, – que, como vimos, é uma consequência da evolução da envolvente global e comunitária, dos paradigmas das políticas de desenvolvimento e das especificidades da RAM - é evidenciada no Quadro 3-9, onde são apresentados os



respectivos Eixos Prioritários e Áreas de Intervenção / Medidas e, também, pela comparação entre os objectivos específicos assumidos pelo Programa Intervir+ (sistematizados no Quadro 3-1) e pelo POPRAM III – que são os seguintes, no âmbito do FEDER:

- Para o EP 1 - Desenvolvimento de uma Plataforma de Excelência Euro-Atlântica: Renovar as vantagens competitivas da oferta turística; Consolidar a procura turística; Criar condições para o desenvolvimento equilibrado do território, de modo a reduzir as assimetrias internas de desenvolvimento e promover a preservação, a recuperação e a gestão sustentável dos recursos naturais estratégicos e a melhoria da qualidade de vida; Potenciar o desenvolvimento científico e tecnológico da RAM em áreas estratégicas; e Promover o desenvolvimento das infra-estruturas e serviços associados à Sociedade da Informação, estimular o uso social das tecnologias da informação e reforçar a capacidade de inovação, em ordem a evitar uma situação de desvantagem significativa relativamente às regiões mais desenvolvidas;
- Para o EP 2 - Consolidação da Base Económica: Promover a competitividade, o emprego e a valorização da base económica local, Reduzir as assimetrias internas de desenvolvimento, criando condições favoráveis à fixação das populações, através de, nomeadamente, uma melhor estruturação da rede viária; e Potenciar o desenvolvimento integrado da ilha de Porto Santo.

O elemento distintivo que mais expressivamente revela a **lógica de mudança** implícita no Programa Intervir+ respeita todavia, em nosso entender, à **relevância estratégica** e aos instrumentos de intervenção dirigidos, como referido, ao **estímulo e orientação do investimento produtivo privado** – a que se dirigem os Eixos Prioritários I e II.



**Quadro 3-9**  
**Comparação dos Eixos Prioritários e Medidas / Áreas de Intervenção**  
**no POPRAM III e no Programa Intervir+**

Eixos Prioritários e Medidas do POPRAM III	Eixos Prioritários e Áreas de Intervenção do Programa Intervir+
<b>E1. Desenvolvimento de uma Plataforma de Excelência Euro-atlântica</b>	<b>EP I – Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento</b>
M1.1 Valorização do potencial turístico, cultural e do lazer	AI - Incentivos Directos e Indirectos às Empresas
M1.2 Estímulo à inovação e sociedade da informação	AI - Sistema Científico e Tecnológico e Sociedade do Conhecimento
M1.3 Melhoria das acessibilidades exteriores	AI - Modernização Administrativa
M1.4 Protecção e valorização do ambiente e ordenamento do território	<b>EP II – Competitividade da Base Económica Regional</b>
M1.6 Melhoria do abastecimento público de água potável	AI - Projectos de investimento empresarial integrados e inovadores
<b>E2. Consolidação da Base Económica e Social da Região</b>	AI - Envolvente empresarial
M2.3 Competitividade e eficiência económica	<b>EP III – Desenvolvimento Sustentável</b>
M2.4 Melhoria das acessibilidades internas	AI - Estruturas de gestão ambiental de primeira geração
M2.5 Coesão e valorização social	AI - Riscos naturais e tecnológicos
M2.6 Intervenção integrada do Porto Santo	AI - Gestão ambiental sustentável, conservação da natureza e biodiversidade
Assistência Técnica FEDER	<b>EP IV – Coesão Territorial e Governação</b>
	AI - Infra-estruturas e equipamentos colectivos
	AI - Reabilitação urbana e rural
	AI - Cooperação interregional
	<b>EP V – Compensação dos Sobrecustos da Ultraperifericidade</b>
	AI - Despesas de Funcionamento das Actividades Económicas
	AI - Infra-estruturas e equipamentos públicos
	<b>EP VI – Assistência Técnica</b>
	AI - Gestão Operacional e Monitorização Estratégica

*Fonte: POPRAMIII e Programa Intervir+*

Importa ter em consideração, para além do supra referido sobre a concepção das intervenções apoiadas pelo FEDER no último e no actual ciclos de programação estrutural comunitária e, consequentemente, sobre as novas e acrescidas exigências que decorrem sobre a gestão, que o período inicial da implementação do Programa Intervir+ foi e continua a ser marcado pelas significativas consequências do contexto macroeconómico de recessão subsequentes à crise verificada nos mercados financeiros globais, que rapidamente viria a repercutir-se na economia real.



Esta evolução, que não era previsível durante a programação do PO, teve efeitos de dimensão dramática no **comportamento dos agentes económicos e financeiros**, na diminuição abrupta e muito significativa das suas **capacidades de investimento e de financiamento** e, ainda, nas **disponibilidades de financiamento** e na **disciplina das finanças públicas**.

Os resultados destas dinâmicas sobre a execução do Programa Operacional tiveram natureza e dimensão semelhantes às verificadas na generalidade dos instrumentos de programação nacionais e respeitantes aos demais Estados Membros da União: **redução acentuada da procura e diminuição pronunciada da capacidade de concretização de projectos de investimento com financiamento aprovado**.

Importa explicitar que a análise avaliativa efectuada sobre a **pertinência das Áreas de Intervenção** retidas pelo Programa, sobre a sua organização em Eixos Prioritários e sobre os instrumentos de política adoptados permite concluir que são – salvaguardadas as conclusões e recomendações apresentadas sobre a sua melhoria – adequados à prossecução da estratégia de desenvolvimento e aos objectivos assumidos.

Esta consideração decorre especialmente da **abordagem do modelo estratégico do Programa Intervir+**, concretizada pela **equipa de avaliação** através da identificação dos três vectores fundamentais que estruturam o correspondente ‘**espaço estratégico**’: (i) desenvolvimento de novas actividades inovadoras e ricas em conhecimento, (ii) sustentação das actividades existentes e (iii) iniciativas de suporte à actividade económica e à coesão social e territorial.

As instituições e os agentes com responsabilidades na gestão do PO foram assim confrontados, num primeiro momento, com a introdução de mudanças muito significativas na estratégia de desenvolvimento e nos instrumentos de intervenção; e, num segundo momento, com os muito relevantes e profundos efeitos da mudança ocorrida na envolvente global, nacional e regional.

A presente avaliação analisou com profundidade, tendo em consideração o referencial estratégico e a estruturação do Programa, **o modelo de gestão do PO** e as condições e características da sua operacionalização – que obviamente



constituem requisitos essenciais para a prossecução da estratégia de desenvolvimento e dos objectivos estabelecidos, no quadro das tipologias de intervenção consagradas.

Deveremos salientar que o modelo de gestão do Programa Operacional incorporou **elementos inovadores relevantes**, designadamente no que respeita (i) à satisfação das exigências incidentes no IDR para desempenhar as funções de Autoridade de Gestão de dois Programas Operacionais, de responder às solicitações nacionais em matéria de monitorização, de rigor na gestão financeira e de cumprimento dos requisitos relativos à auditoria e controlo e de assegurar a gestão das Áreas de Intervenção dirigidas a beneficiários públicos e equiparados, (ii) ao desempenho das funções de Organismo Intermédio pelo IDE-RAM e de gestão da totalidade dos Sistemas de Incentivos da RAM e (iii) à montagem de um sistema eficaz de avaliação do mérito das candidaturas, particularmente importante quando aplicado a projectos de investimento inovadores.

O conhecimento da situação verificada noutros Programas Operacionais, em Portugal e nos outros Estados Membros, permite no entanto afirmar que a referida focalização adicional da gestão do PO na dinamização da procura e no acompanhamento, bem como a adopção de medidas de aperfeiçoamento nos instrumentos de intervenção não serão provavelmente suficientes para produzir os resultados desejados de superação dos efeitos das modificações ocorridas na envolvente económica e financeira – cuja resposta efectiva depende essencialmente de actuações governamentais conjugadas e articuladas, em domínios de regulação global dos mercados, que naturalmente extravasam a vocação dos Fundos Estruturais.

Os instrumentos de actuação que, no quadro europeu, têm revelado maior capacidade de influenciar positivamente os comportamentos e as atitudes dos agentes públicos e privados relativas ao investimento correspondem a medidas que foram (e poderão ser reforçadas na RAM), associadas em especial à engenharia financeira, à diminuição do risco (ou da sua percepção) pelas instituições financeiras e à redução do esforço financeiro exigido, em termos de contrapartidas, aos beneficiários.



#### 4 OBJECTIVOS E QUESTÕES-CHAVE DA AVALIAÇÃO

O Caderno de Encargos da Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+ enuncia as Questões de Avaliação para as quais deverão ser “**elaboradas respostas descritivas e explicativas, que facilitem a compreensão dos resultados da implementação do PO**” – através da aplicação das metodologias de avaliação mais adequadas.

O presente Relatório aprofunda estas problemáticas, sistematizando as considerações que a equipa de avaliação considerou mais relevantes para a compreensão do modelo de governação do Programa Intervir+, das soluções operacionais adoptadas e das tipologias e instrumentos de intervenção concretizados, privilegiando na abordagem avaliativa a produção de conclusões e de recomendações que permitam melhorar o respectivo desempenho.

A avaliação assume o objectivo geral de “**Aferir o modo como o sistema de gestão / governação do Programa e os diferentes mecanismos operacionais accionados estão a contribuir para a prossecução das suas prioridades estratégicas e para uma adequada articulação entre as componentes operacional e estratégica do Programa, a fim de apoiar decisores políticos, gestores e técnicos com conhecimento relevante sobre as temáticas consagradas nos Eixos Prioritários do Programa**”.

As questões de avaliação colocadas pretendem obter respostas que satisfaçam **quatro objectivos específicos** do presente exercício de Avaliação da Operacionalização, os quais correspondem também a critérios determinados, a saber:

- Avaliar a **pertinência do modelo de organização, gestão e acompanhamento**, nomeadamente face ao desenvolvimento das prioridades estratégicas do Programa, com especial relevo para as que decorrem do PDES 2007-2013 [Pertinência, Eficácia e Eficiência].



- Avaliar a **adequação dos instrumentos de operacionalização** adoptados face à prossecução das prioridades estratégicas do Programa, reflectidas nos respectivos Eixos prioritários [Adequação e Eficácia].
- Avaliar os **níveis de adequação entre o perfil de tipologias de intervenção** dos Eixos Prioritários do Programa e o **padrão de procura** de apoios co-financiados, á luz das expectativas de concretização das prioridades estratégicas desses Eixos [Adequação].
- Compreender a forma como está a ser estimulada a **concretização das prioridades estratégicas, objectivos e metas do Programa** e identificar à luz dessa compreensão, eventuais desvios relevantes na execução dos respectivos Eixos Prioritários [Adequação e Eficácia].

As questões concretas a que se pretende dar respostas fundamentadas e úteis são, dentro de cada objectivo específico, as seguintes:

1. Avaliar a **pertinência do modelo de organização e gestão e acompanhamento**, nomeadamente face ao desenvolvimento das prioridades estratégicas do Programa, com especial relevo para as que decorrem do PDES 2007-2013:

1.a) O modelo de gestão (associado, por exemplo, à delegação de competências da Autoridade de Gestão no Organismo Intermédio) revela-se operacional e propiciador de melhorias de eficácia e eficiência?

1.b) As soluções adoptadas para operacionalizar a gestão e desenvolvimento do Programa revelam-se adequadas às necessidades resultantes da concretização dos objectivos e metas estabelecidos?

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



1.d) As recomendações da Avaliação *Ex-ante* com repercussões na operacionalização do Programa estão a ser implementadas?

2. Avaliar a **adequação das modalidades de operacionalização** adoptadas na óptica da prossecução das prioridades estratégicas do Programa, reflectidas nos respectivos Eixos Prioritários:

2.a) A regulamentação específica das tipologias de intervenção do Programa é adequada e eficaz face aos objectivos de desempenho previamente estabelecidos?

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

2.c1) Os manuais de procedimentos para utilizadores e os formulários têm-se mostrado simples e com grau de exigência em consonância com a dimensão dos projectos?

2.c2) A informação recolhida a partir dos formulários é útil e suficiente para a análise das candidaturas apresentadas?

2.d) O modelo de lançamento do Programa (divulgação e fases de abertura de candidaturas) tem-se revelado adequado face às exigências de dinâmica de execução das diversas tipologias de intervenção?

3. Avaliar **os níveis de adequação entre o perfil de tipologias de intervenção** dos Eixos Prioritários do Programa e o **padrão de procura de apoios** co-financiados à luz das expectativas de concretização das prioridades estratégicas desses Eixos:

3.a) O perfil dos promotores de pedidos de co-financiamento elegíveis revela capacidades e adequação potenciais à concretização dos objectivos dos Eixos Prioritários do Programa?



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

3.c) Como estão a ser operacionalizados, ao nível da análise dos projectos aprovados (e candidatados), os conceitos-chave relativos, nomeadamente a inovação, bens e serviços transaccionáveis, qualificação e empreendedorismo?

4. Compreender a forma com está a ser estimulada a **concretização das prioridades estratégicas, objectivos e metas do Programa** e identificar, à luz dessa compreensão, eventuais desvios relevantes na execução dos respectivos Eixos Prioritários

4.a) Os projectos aprovados, em particular ao abrigo dos novos sistemas de incentivos, revelam-se adequados ao reforço da competitividade da economia regional, quer em sectores de forte crescimento, quer na revitalização de actividades tradicionais?

4.b) Os projectos aprovados, em particular ao abrigo dos novos sistemas de incentivos, revelam-se adequados ao reforço da inovação e da diversificação de actividades económicas?

4.c) Os projectos aprovados, em particular ao abrigo dos novos sistemas de incentivos, revelam-se adequados às necessidades de incorporação de conhecimento nas componentes de investimentos produtivo e tecnológico das empresas?

4.d) Os projectos aprovados, em particular ao abrigo dos novos sistemas de incentivos, revelam-se adequados face à prioridade a atribuir à criação de emprego?



4.e) Os projectos aprovados revelam-se adequados às necessidades de qualificação dos espaços sub-regionais e de atenuação das assimetrias territoriais de cobertura de serviços básicos?

4.f) Os projectos aprovados revelam-se adequados aos objectivos específicos de protecção e valorização dos sistemas e recursos ambientais?

4.g) Os dispositivos previstos para acompanhamento dos resultados dos projectos serão os mais eficazes (assegurando que os objectivos dos projectos serão cumpridos e que as condições que permitiram a sua aprovação serão respeitadas)?

Trata-se de, em síntese, decorridos cerca de dois anos após o arranque efectivo das operações do PO, **verificar até que ponto os dispositivos regulamentares, institucionais e operacionais criados têm permitido assegurar uma efectiva obtenção dos resultados esperados.**

Não é demais insistir que esta avaliação não tem como objectivo rever a pertinência e adequação do PO e, menos ainda, actualizar a sua Avaliação Ex-ante. Não pode, contudo, deixar de se considerar que as respostas às questões de avaliação, que no essencial obrigam a revisitar, não apenas os dispositivos, mas também a execução (resultando uma hibridação que não deixa de ser desconfortável para o avaliador, com a avaliação intercalar a que será obrigatoriamente sujeito), num quadro em que os elementos disponíveis para o efeito são, ainda durante a preparação deste relatório, em algumas dimensões relevantes, limitados em termos do número de projectos candidatados e aprovados e, sobretudo, na expressão da sua execução.

Esta reduzida **dimensão do universo de observação** não é exclusiva do Programa Intervir+ - uma vez que se verificam situações equivalentes em muitos outros Programas Operacionais -, nem é específica do QREN português – tendo em conta que encontra correspondência na generalidade dos Estados Membros da União Europeia.



## 5 METODOLOGIA

### 5.1 Abordagem Metodológica

A concretização dos objectivos da avaliação da operacionalização do Programa Intervir+ adoptou a abordagem metodológica apresentada na proposta de prestação de serviços e no Relatório Inicial que é inspirada no processo de I&DT.

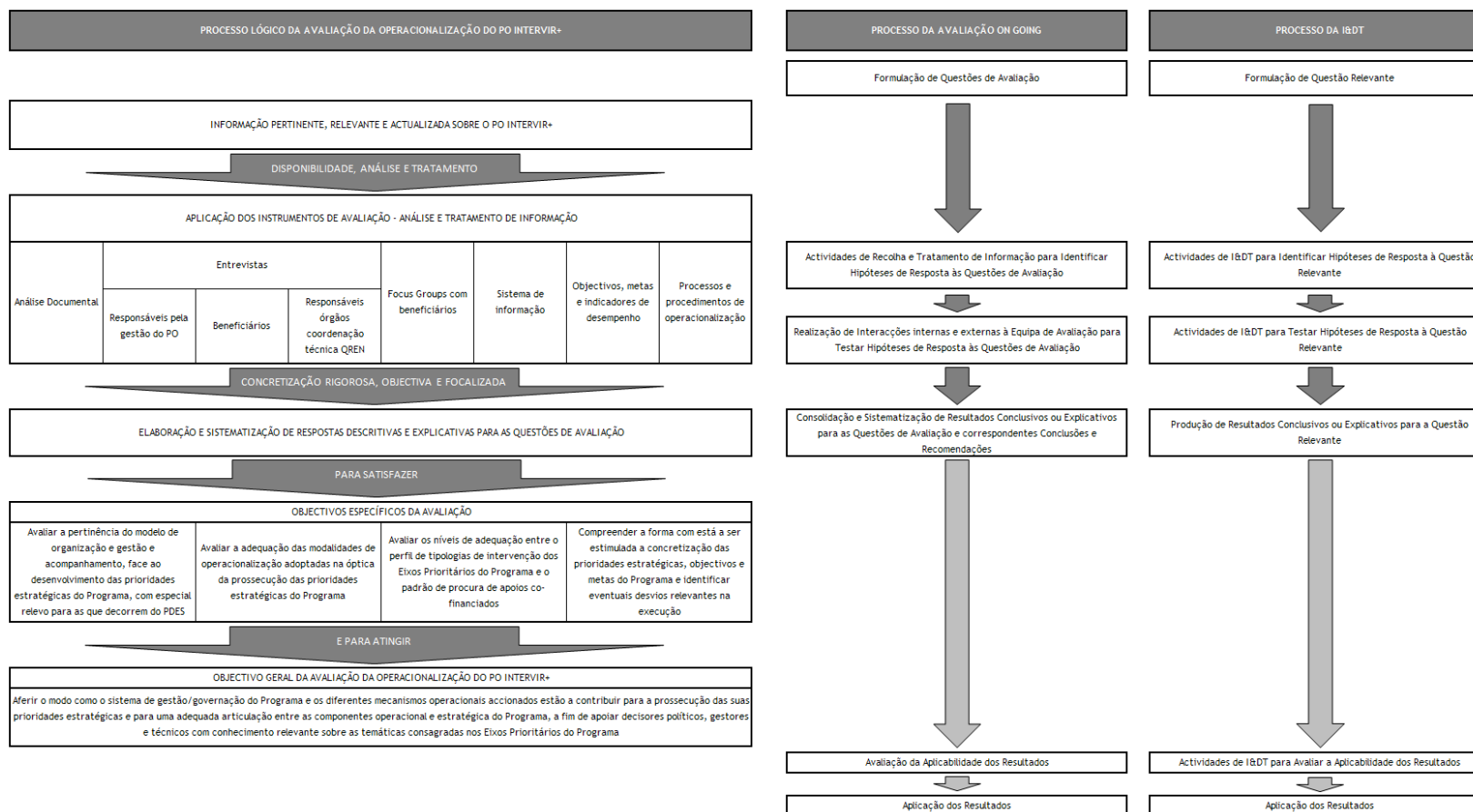
O primeiro passo do **processo de I&DT** respeita à formulação de uma questão relevante, que fundamenta a realização de actividades de I&DT dirigidas a identificar hipóteses de resposta à questão relevante e, subsequentemente, a testar essas mesmas hipóteses; estes testes conduzem à produção de resultados que respondem à questão relevante, originando novas actividades de I&DT para avaliar a sua aplicabilidade; concluindo-se positivamente esta avaliação, os resultados são aplicados – ou, mais explicitamente, o novo produto ou o novo serviço são introduzidos no mercado.

O paralelismo metodológico estabelecido traduz-se em, por referência às questões de avaliação estabelecidas no Caderno de Encargos, recolher e tratar informação (incluindo a realização de interações com os *stakeholders* do Programa Operacional) que permite a construção de hipóteses de resposta; estas hipóteses de resposta são testadas pelo aprofundamento da recolha e do tratamento da informação (designadamente pelo estabelecimento de um novo ciclo de interações com os *stakeholders* do Programa Intervir+), sendo objecto de progressivos exercícios de fundamentação, estabilização, consolidação e síntese, originando a elaboração de conclusões e de recomendações apresentadas nos relatórios finais.

Esta abordagem metodológica consubstancia o processo lógico de avaliação ilustrado na Figura 5-1.



**Figura 5-1**  
**Processo Lógico da Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+ e Articulação entre as Metodologias dos Processos de I&DT e de Avaliação de Políticas Públicas**



Fonte: Equipa de avaliação



O desenvolvimento do presente estudo de avaliação e a elaboração do Relatório Final utilizou, nomeadamente, os seguintes **instrumentos de informação**:

- Análise documental / *Desk Research*
- Entrevistas semi-estruturadas com:
  - Autoridade de Gestão do Programa Intervir+, Estrutura de Apoio Técnico, Organismo Intermédio e Organismos Especializados;
  - Beneficiários do PO;
  - Associações empresariais;
  - Consultores;
  - Responsáveis pelos órgãos de coordenação técnica do QREN.
- Inquéritos *on-line* a beneficiários do PO;
- *Focus groups* com beneficiários dos EP I e II do PO;
- Sistema de informação do PO;
- Sistema Estatístico Nacional.

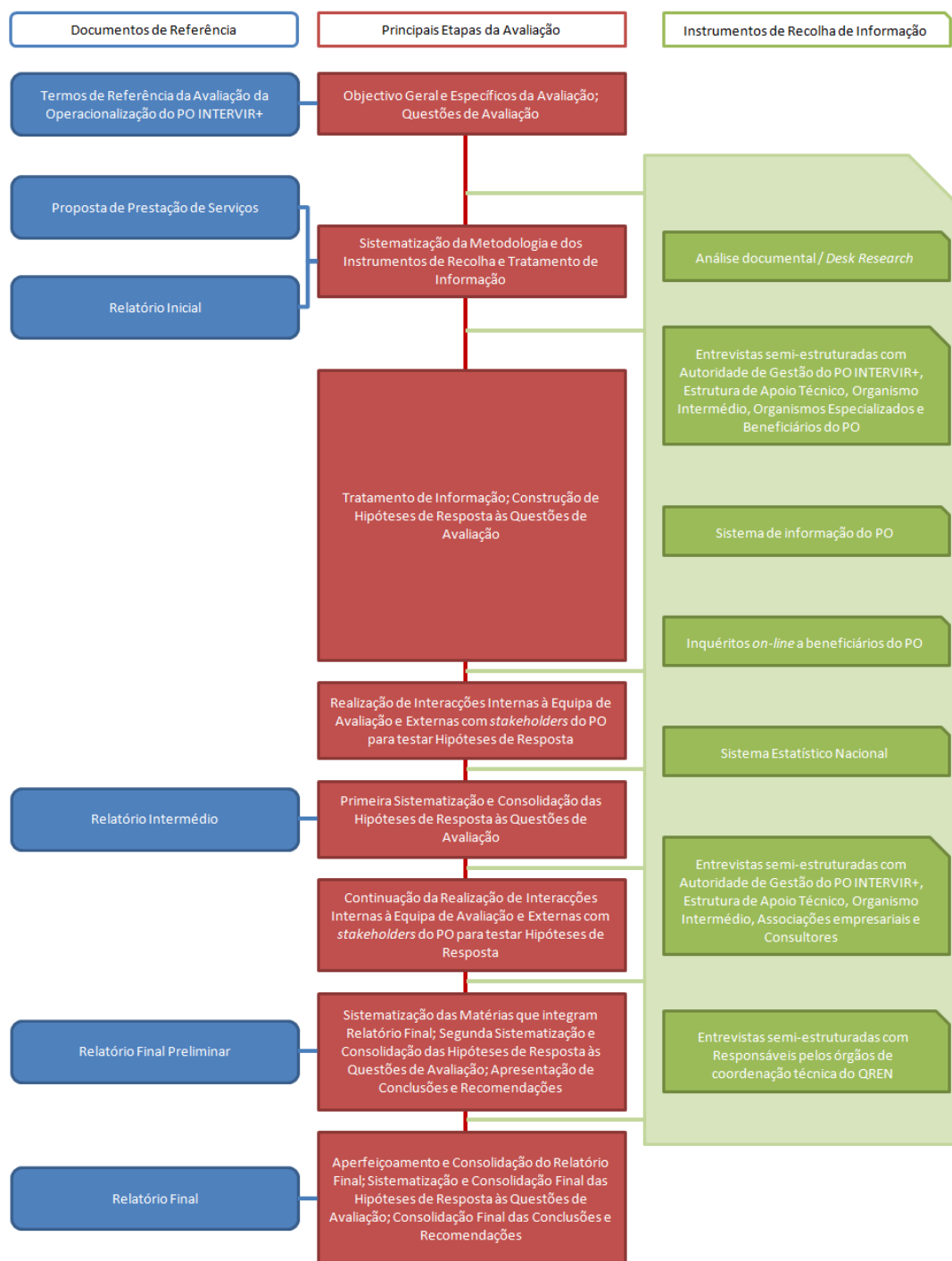
As técnicas de **tratamento de informação** utilizadas (que naturalmente incorporaram a experiência e o conhecimento da equipa de avaliação) foram, designadamente, as seguintes:

- Interpretação, sistematização e síntese;
- Análise estatística da informação recolhida em entrevista, por inquérito, no sistema de informação do PO, nos instrumentos de divulgação da monitorização do QREN e/ou no sistema estatístico nacional: análise descritiva e análise multivariada.
- Análise cruzada (triangulação) dos resultados e conclusões da aplicação de vários instrumentos de recolha de informação.

A **apreciação recapitulativa da metodologia** utilizada no presente estudo de avaliação é sintetizada na Figura 5-2.



**Figura 5-2**  
**Metodologia Utilizada na Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+**



*Fonte: Equipa de avaliação*



## 5.2 Período de Referência

O estudo de avaliação da operacionalização do Programa Intervir+ assume como **período de referência** – nos termos oportunamente estabelecidos - **o que decorre entre 5 de Outubro de 2007 e 30 de Setembro de 2009**.

## 5.3 Aplicação dos Instrumentos de Avaliação

A aplicação dos instrumentos de recolha e de tratamento de informação no âmbito das questões de avaliação (enumeradas de acordo com a sistematização adoptada neste relatório) é sistematizada no Quadro 5-1. É especialmente relevante referenciar neste Relatório as seguintes informações e considerações sobre a aplicação dos instrumentos de recolha de informação:

- **A análise documental**

Consistiu em actividades de *back-office* dirigidas à análise dos documentos relevantes para a avaliação designadamente os referidos na Cláusula 25.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos; estas actividades de análise visaram estruturar a informação no sentido da respectiva sistematização e interpretação e, subsequentemente em conjunto com a aplicação de outros instrumentos de avaliação, na formulação de conclusões.

- **Entrevistas com responsáveis pela gestão do PO**

Foram realizados, no quadro da construção de hipóteses de resposta às questões de avaliação e do teste à sua relevância e pertinência, dois conjuntos de entrevistas com responsáveis pela gestão do PO, envolvendo a Autoridade de Gestão e responsáveis e técnicos da Estrutura de Apoio Técnico, o IDE-RAM enquanto Organismo Intermédio, abrangendo o Conselho de Administração, bem como responsáveis e técnicos relevantes no âmbito da gestão de Sistemas de Incentivos.



**Quadro 5-1**  
**Aplicação dos Instrumentos de Recolha e de Tratamento de Informação**  
**às Questões de Avaliação**

Recolha de Informação										Tratamento de Informação			
Análise documental / Desk research	Entrevistas semi-estruturadas					Inquéritos on-line a beneficiários	Focus groups com beneficiários	Sistema de informação do PO e Sistema Estatístico Nacional	Interpretação, sistematização e síntese	Análise estatística da informação (entrevistas, inquérito, sistema de informação do PO, instrumentos de monitorização do QREN e/ou no sistema estatístico)			Análise cruzada (triangulação) da aplicação de vários instrumentos de recolha de informação
	Autoridade de Gestão do PO, Estr. Apoio Tecn., Org. Intermediário, Org. Especializado	Beneficiários do PO	Associações empresariais e consultores	Responsáveis pelos órgãos de coordenação técnica do QREN	Análise descritiva					Análise multivariada			

Modelo de Organização do PO INTERVIR+													
Modelo de Gestão													
Operacionalidade do Modelo de Gestão													
Adequação do Modelo de Gestão aos Objectivos do PO													
Adopção das Recomendações da Avaliação Ex-Ante													

Instrumentos de Operacionalização do PO													
Adequação dos Regulamentos Específicos e das Tipologias de Investimento aos Objectivos do PO													
Adequação e Eficácia dos Critérios de Selecção aos Objectivos do PO													
Adequação dos Manuais de Procedimentos para os Utilizadores													
Utilidade e Suficiência da Informação Recolhida nos Formulários													
Adequação do Modelo de Lançamento do PO													

Adequação do Perfil de Procuras às Tipologias de Intervenção													
Adequação do Perfil dos Promotores e Projectos Candidatados aos Objectivos dos Eixos Prioritários													
Operacionalização dos Conceitos Chave na Análise dos Projectos de Investimento													

Concretização das Prioridades Estratégicas, Objectivos e Metas do PO													
Adequação dos Projectos Aprovados à Obtenção dos Objectivos de Reforço da Competitividade, da Inovação e Diversificação e da Incorporação de Conhecimento na Economia Regional													
Adequação dos Projectos Aprovados aos Objectivos em Matéria de Criação de Emprego													
Adequação dos Projectos à Qualificação dos Espaços Sub-Regionais e à Atenuação das Assimetrias Regionais													
Adequação dos Projectos aos Objectivos do PO no Domínio Ambiental													
Eficácia dos Dispositivos de Acompanhamento dos Resultados dos Projectos													

Fonte: Equipa de avaliação



Foram igualmente entrevistados os responsáveis do Madeira Tecnopólo e do Centro de Empresas e Inovação da Madeira, na qualidade de Organismos Especializados que participam, emitindo pareceres não vinculativos, na apreciação do mérito de candidaturas a Sistemas de Incentivos.

Na sequência da apresentação e apreciação do Relatório Intermédio, voltaram a ser realizadas novas entrevistas com responsáveis e técnicos da Estrutura de Apoio Técnico do PO, bem como do IDE-RAM, para aprofundar algumas problemáticas importantes e para voltar a testar as hipóteses de resposta às questões de avaliação - que conduziram à sistematização e consolidação apresentada no presente Relatório.

- **Entrevistas a beneficiários do PO**

Foram realizadas entrevistas a 11 beneficiários dos Eixos Prioritários III, IV e V, representando a totalidade dos promotores de investimentos de intervenção do PO enquadrados nestes Eixos.

- **Inquéritos *on-line* a beneficiários**

A adesão dos beneficiários a este instrumento de recolha de informação foi, sem prejuízo do significativo apoio do IDR e do IDE, bem como das diligências e insistências efectuadas pela equipa de avaliação, relativamente lenta, tendo todavia conhecido uma aceleração coincidente com a apresentação do Relatório Intermédio e com a realização dos *Focus Groups*.

Os *Focus Groups* evidenciaram, aliás, que um dos motivos inibidores das respostas ao inquérito *on-line* decorre de um número muito significativo (porventura a quase totalidade) de promotores de projectos de investimento empresarial candidatos a apoio financeiro do Programa Intervir+ recorrerem a consultores, a TOC e a ROC para preenchimento dos formulários de candidatura, não dispondo directamente da informação solicitada nos inquéritos. Tendo em atenção esta situação e depois de confirmado o procedimento com o IDE, foi também solicitada aos consultores a resposta aos inquéritos *on-line* (embora sem resultados muito significativos).



Dos 101 inquéritos enviados (74 a empresas e 27 a entidades não empresariais), as respostas recebidas, que foram objecto de tratamento neste Relatório, ascendem a 32 (21 de empresas e 11 de entidades não empresariais) – sendo relevante esclarecer que a inquirição solicitava, nas situações pertinentes, o preenchimento de um inquérito por candidatura (e não por entidade promotora de investimentos).

Trata-se de uma **taxa de resposta global significativa** (32%), o que permite assumir dos 101 inquéritos enviados (74 a empresas e 27 a entidades não empresariais) tendo em conta que nas questões centrais do inquérito se verifica uma distribuição das respostas de 90% para 10%.

Sem prejuízo de considerarmos que **um número mais significativo de respostas teria enriquecido e melhor fundamentado a análise efectuada** e as conclusões e recomendações do estudo de avaliação, a equipa de avaliação considera – tendo também em conta a quase sistemática concentração de respostas num número reduzido de alternativas apresentadas – que as respostas obtidas preenchem os requisitos mínimos de representatividade (as ciências sociais situam no limiar de 10% o erro máximo admissível, que todavia é aplicado a universos de dimensão maior do que o do Programa Intervir+).

#### ▪ **Entrevistas a Associações Empresariais e a Consultores**

Embora não se encontrassem previstas na proposta de prestação de serviços e no Relatório Inicial, a equipa de avaliação tomou a iniciativa de realizar entrevistas a Associações Empresariais e a Consultores que prestam serviços a beneficiários no âmbito da preparação de candidaturas aos Sistemas de Incentivos do Programa Intervir+, que contribuíram de modo significativo para enriquecer e aprofundar a análise efectuada e, consequentemente, para a consolidação e fundamentação das hipóteses de resposta às questões de avaliação e para a elaboração de conclusões e recomendações da avaliação. No que respeita a Associações Empresariais, foram auscultados responsáveis da AJEM – Associação dos Jovens Empresários Madeirenses e da ACIF – Associação Comercial e Industrial do Funchal; foi também entrevistado um



responsável da empresa de Consultoria ECAM – Empresa de Consultoria e Assessoria Empresarial da Madeira, S.A.

- **Realização de *Focus Groups* com beneficiários**

A realização dos dois *Focus Groups* a beneficiários empresariais dos Eixos Prioritários I e II foi concretizada na sequência da apresentação do Relatório Intermédio, contando com a participação de 16 empresários, em representação de 14 empresas promotoras de projectos candidatados ao Programa Intervir+.

- **Entrevistas com responsáveis pelos órgãos de coordenação técnica do QREN**

A realização de entrevistas a responsáveis do Observatório do QREN, Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR) e Inspeção-Geral de Finanças (IGF) foi assegurada durante a preparação do Relatório Preliminar.

- **Sistema de Informação do Programa Intervir+ e Sistema Estatístico Nacional**

Foi efectuada a recolha de dados provenientes do sistema de monitorização do QREN e do PO Intervir+, complementada com informação estatística relevante proveniente do Sistema Estatístico Nacional. Os dados recolhidos foram objecto de tratamento estatístico para a análise descritiva e interpretativa, bem como no sentido de proceder à quantificação dos indicadores de desempenho estabelecidos no Programa Intervir+ e no quadro do sistema de monitorização.

Os instrumentos de tratamento de informação referidos em parágrafos anteriores foram utilizados de acordo com a sistematização apresentada no Quadro 5-1, nas formas e nas situações explicitadas na abordagem das questões de avaliação apresentada no presente relatório.

## **5.4 Cronograma**

O cronograma efectivo das actividades desenvolvidas até à apresentação do Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+ é apresentado no Quadro 5-2.



**Quadro 5-2**  
**Cronograma do Estudo de Avaliação**

ACTIVIDADES	Julho-09	Ago-09	Set-09	Out-09	Nov-09	Dez-09	Jan-10	Fev-10	Mar-10	Abr-10	Maio-10
Assinatura de contrato /Reunião de arranque do projecto											
Aprofundamento da metodologia a utilizar											
Recolha de Informação documental / <i>desk research</i>											
Análise e sistematização da informação de base											
Entrega do Relatório Inicial											
Reunião Grupo de Acompanhamento											
Entrega da versão Final revista do Relatório Inicial											
Aceitação do Relatório Inicial											
Realização de Entrevista com Autoridade de Gestão do PO											
Lançamento de inquéritos aos beneficiários											
Recolha de dados dos Sistema de informação do PO											
Processamento dos resultados dos inquéritos a beneficiários											
Tratamento dos dados recolhidos											
Sistematização das hipóteses de resposta às questões de avaliação											
Entrega do Relatório Intermédio											
Reunião Grupo de Acompanhamento											
Realização de entrevistas com EAT e IDE											
Realização de <i>focus group</i> com beneficiários											
Entrega do Relatório Intermédio (versão final)											
Aceitação do Relatório Intermédio											
Aprofundamento da análise das hipóteses de respostas às questões de avaliação											
Entrega do Relatório Preliminar											
Reunião Grupo de Acompanhamento											
Aceitação do Relatório Preliminar											
Consolidação da análise e das hipóteses de resposta às questões de avaliação											
Entrega do Relatório Final (versão inicial)											
Entrega do Relatório (versão final)											

Fonte: Equipa de Avaliação



## 5.5 Principais Limitações da Avaliação Realizada

O Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+ incide, de acordo com os Termos de Referência, sobre as suas dimensões estratégica e operacional.

A prossecução dos objectivos inerentes a esta dupla abordagem coloca uma relevante limitação, decorrente de se realizar com a referência a um período temporal relativamente reduzido, que condiciona a experiência susceptível de ser adquirida e, sobretudo, corresponde a informação disponível ainda pouco significativa no contexto, quer da concretização dos objectivos do PO, quer da optimização das suas potencialidades.

Sem prejuízo de o exercício de avaliação da operacionalização considerar o próprio Programa Operacional e demais documentos de referência relevantes e pertinentes, a sua natureza determina que incida essencialmente nas operações – em especial nas perspectivas dos processos adoptados e das dinâmicas desencadeadas pelas entidades que asseguram a respectiva gestão, dos beneficiários responsáveis para sua promoção e dos projectos de investimento a que efectivamente deu origem e das consequentes realizações e resultados.

A circunstância de ter sido utilizado um **leque significativo de instrumentos de avaliação** (análise documental e estatística; análise de informação administrativa com origem no SI do PO; entrevistas com um número significativo de *stakeholders* do Programa em todos os posicionamentos; inquérito por questionário *on-line* aos promotores de projectos candidatados ao PO; *Focus Groups* com promotores privados de projectos), viabilizou recolher, tratar e analisar a **multiplicidade de problemáticas** exigida para abordagem das questões de avaliação e dos correspondentes objectivos, num conjunto abrangente de observações, frequentemente desenvolvendo **perspectivas complementares em repetidos contactos** com alguns dos *stakeholders*, dá à equipa de avaliação **uma confiança acrescida nos resultados apresentados nas conclusões e recomendações**.



Deveremos assinalar que a pertinência da proposta metodológica apresentada inicialmente, no sentido de estabelecer um paralelismo entre o processo de avaliação e a metodologia de investigação científica, foi confirmada durante a elaboração da presente avaliação.

As actividades avaliativas concretizadas evidenciam, aliás, que a dimensão mais relevante desse paralelismo esteve presente na **necessidade de combinar um processo clássico de resposta a questões de avaliação com processos de tentativa e erro presentes em métodos indutivos ou dedutivos de trabalho científico.**

A referida combinação traduziu-se, para a equipa de avaliação, na **necessidade de assegurar:**

- Por um lado, que as actividades a desenvolver no sentido de produzir conclusões e recomendações não fossem influenciadas por juízos, convicções ou orientações apriorísticas;
- Por outro lado, que o processo de formulação, teste, validação e resposta de hipóteses / questões / preposições não se prolongasse indefinidamente, prejudicando o objectivo temporal de conclusão dos trabalhos.

A harmonização entre essas duas abordagens implicou um forte empenhamento e investimento iniciais da equipa de avaliação no sentido de, depois das primeiras interacções com a Autoridade de Gestão, a Estrutura de Apoio Técnico e o Organismo Intermédio, detalhadamente estudar, observar e analisar o 'objecto da avaliação' – o Programa Operacional, as suas envolventes, as respectivas operações e os mais significativos *stakeholders*. Apenas após a realização destas actividades estavam, na nossa perspectiva, criadas as condições adequadas para concretizar a avaliação da operacionalização do Programa Intervir+.

Esta concretização beneficiou da **disponibilidade demonstrada pelos diversos interlocutores** e, necessariamente, pelo apoio dos responsáveis e técnicos da **Autoridade de Gestão, Estrutura de Apoio Técnico e Organismo Intermédio.**



A mencionada disponibilidade foi todavia particularmente evidenciada, designadamente no que respeita aos beneficiários, depois do estabelecimento das interações com a Estrutura de Apoio Técnico; é para nós inequívoco que **a presente avaliação teria ganho com uma mais fácil e mais numerosa participação dos beneficiários do PO**, em especial no que respeita às respostas aos inquéritos *on-line* e à participação nos *Focus Groups*.

Neste sentido **a referida menor adesão dos beneficiários constitui uma limitação** que importa reter. Um maior número de respostas a este instrumento de recolha de informação (uma taxa de adesão próxima dos 80% implicaria a redução do erro máximo admissível dos actuais 8,5% para 5% se a distribuição dos campos de apreciação positiva e negativa se situasse nos 50% / 50% e uma redução ainda maior do erro máximo se se confirmasse a distribuição assimétrica dos campos de apreciação) teria permitido, em particular numa situação em que o universo revela reduzida dimensão, uma mais detalhada exploração dos elementos empíricos recolhidos e tratados e teria viabilizado uma mais detalhada avaliação qualitativa nas entrevistas e nos *Focus Groups*.

A equipa de avaliação assinala, por outro lado, a limitação decorrente da orientação do Grupo de Acompanhamento no sentido de **não incluir neste processo a recolha e tratamento de informação junto de beneficiários potenciais** – ou seja, de promotores de projectos de investimento que, estando em condições de o fazer, não apresentaram candidaturas ao PO.

As **entrevistas realizadas junto de associações empresariais ou de consultores** que intervêm na preparação de candidaturas (designadamente de empresas) **permitiram, indirecta e muito parcialmente, superar esta lacuna** – tendo todavia a equipa de avaliação assumido **grande prudência** relativamente às opiniões assim recolhidas, tendo em conta as restrições objectivas à respectiva neutralidade – uma vez que essas entidades têm um posicionamento particular e interessado relativamente ao PO, que podem ou não ter integrado na informação transmitida.

Importa ter finalmente em consideração que **o presente documento corresponde, por natureza, ao ‘estado da arte’ no período e nas circunstâncias em que foi**



**elaborado**; como acontece com qualquer relatório resultante de um processo de investigação conduzido com seriedade e objectividade, é passível de ser melhorado, complementado (ou, eventualmente, substituído) por outro que incorpore nova informação ou que aperfeiçoe, desenvolva (ou invalide) as suas conclusões.

As limitações apontadas não assumem, contudo, no entendimento da equipa de avaliação, expressão suficiente para considerarmos que os resultados obtidos e as consequências que deles são extraídas em termos de conclusões e recomendações possam ser afectados por qualquer limitação, para além da provisoriedade intrínseca dos resultados de qualquer processo de investigação.



## 6 RESULTADOS

O presente capítulo encontra-se estruturado em Subcapítulos, correspondentes a cada um dos objectivos específicos da avaliação da operacionalização do Programa Intervir+, abordando as respectivas questões de avaliação de modo autónomo ou, nas situações pertinentes em que o desenvolvimento do estudo de avaliação evidenciou complementaridades, agrupando questões de avaliação.

### 6.1 Modelo de Organização, Gestão e Acompanhamento do PO

Este subcapítulo do relatório visa apresentar os resultados da recolha e tratamento de informação sobre o modelo de organização do Programa Intervir+, respondendo explicitamente ao objectivo específico de avaliação ***“Avaliar a pertinência do modelo de organização e gestão e acompanhamento, nomeadamente face ao desenvolvimento das prioridades estratégicas do Programa, com especial relevo para as que decorrem do PDES 2007-2013”***.

Este objectivo deve ser atingido através da consideração de três critérios de avaliação: pertinência, eficácia e eficiência. Importa especialmente, nestas circunstâncias, saber até que ponto o dispositivo organizativo do PO é (i) adequado à prossecução dos objectivos que pretende atingir, (ii) responde aos problemas que o PO pretende abordar e (iii) o faz de forma que não apenas *“entrega”* os resultados pretendidos mas assegura, também, a melhor utilização possível dos recursos que lhe estão afectos.

Para atingir este objectivo específico são formuladas quatro questões de avaliação que no essencial se organizam em torno dos quatro temas que trataremos:

- Até que ponto o modelo de gestão é operacional, isto é, o seu desempenho responde às exigências regulamentares e tem condições para propiciar os ganhos de eficiência e eficácia que poderão estar associados a uma curva de aprendizagem que se pode esperar do desenvolvimento da aplicação do



Programa (Questão de Avaliação: *O modelo de gestão (associado, por exemplo, à delegação de competências da Autoridade de Gestão no Organismo Intermédio) revela-se operacional e propiciador de melhorias de eficácia e eficiência?* respondida fundamentalmente no Ponto 6.1.1);

- Até que ponto se pode concluir sobre a suficiência dos recursos mobilizados para suportar o modelo de gestão do PO e da eficiência na sua utilização (Questão de Avaliação *Os recursos accionados para a operacionalização do Programa são adequados e suficientes? Seria possível obter níveis de realização mais satisfatórios com os mesmos recursos? (reduzir tempos de decisão, alargar os públicos da divulgação, etc.)* respondida fundamentalmente no ponto 6.1.2);
- Até que ponto o dispositivo de gestão do Programa adopta as soluções que se adaptam aos objectivos e metas estabelecidos, designadamente as tipologias de projectos admitidas nos Eixos estratégicos do PO e qual a trajectória de desempenho que se pode antecipar relativamente à obtenção dos objectivos e das metas estabelecidos (Questão de Avaliação *As soluções adoptadas para operacionalizar a gestão e desenvolvimento do Programa revelam-se adequadas às necessidades resultantes da concretização dos objectivos e metas estabelecidos?* respondida fundamentalmente no ponto 6.1.3);
- Até que ponto se pode considerar que as recomendações da avaliação *ex-ante* com reflexos na operacionalização do modelo de gestão do PO estão a ser adoptadas (Questão de Avaliação *As recomendações da Avaliação Ex-ante com repercussões na operacionalização do Programa estão a ser implementadas?* respondida fundamentalmente no ponto 6.1.4).

#### **6.1.1 Modelo de Gestão**

A avaliação do modelo de gestão do Programa Intervir+ que se apresenta neste subcapítulo foi em especial apoiada pela análise documental e pela realização de entrevistas aos responsáveis e técnicos envolvidos no IDR, no IDE-RAM e nos organismos especializados, beneficiando ainda das conclusões pertinentes das



entrevistas, inquéritos e *Focus Groups* realizados com beneficiários e outros *stakeholders* do Programa.

O modelo de gestão e acompanhamento do Programa Intervir+ integra a **Autoridade de Gestão**, que desempenha as correspondentes competências definidas pelos normativos comunitários e nacionais e é especialmente responsável pela:

- **Gestão técnica, administrativa e financeira, o controlo interno, o acompanhamento e a avaliação** dos Programas Operacionais da Região Autónoma da Madeira para o período 2007-2013, nos termos dos normativos comunitários e nacionais aplicáveis;
- **Coordenação estratégica e operacional** das intervenções co-financiadas pelos fundos estruturais comunitários na Região Autónoma da Madeira no período 2007-2013 entre si e com as apoiadas pelo Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural e do Fundo Europeu para a Pesca.

Estas competências são exercidas pelo **Instituto de Desenvolvimento Regional (IDR)**<sup>7</sup>, devendo registar-se e salientar-se que, face a períodos de programação anteriores, adicionalmente à vertente de gestão técnica, administrativa e financeira do Programa Operacional, o IDR, não só assume também as funções da Autoridade de Gestão do PO RUMOS, como **desempenha uma responsabilidade acrescida em matérias relativas à coordenação estratégica e operacional** das intervenções co-financiadas por fundos comunitários com carácter estrutural, bem como no

---

<sup>7</sup> O texto oficial do Programa indica o Instituto de Gestão de Fundos Comunitários (IFC) como entidade que desempenha as funções de Autoridade de Gestão. O IFC foi, entretanto, objecto de transformação – através do Decreto Legislativo Regional n.º 18/2007/M, de 12 de Novembro – convertendo-se no Instituto de Desenvolvimento Regional (IDR), com um inerente alargamento e aprofundamento das suas competências, designadamente no sentido de uma maior integração e reforço institucionais, com reflexos positivos na gestão deste Programa, bem como na gestão do PO RUMOS.



domínio da sua articulação com os Programas financiadores de acções no âmbito do desenvolvimento rural e das pescas<sup>8</sup>.

Tais responsabilidades acrescidas visam corresponder ao **carácter mais estratégico** dos instrumentos de programação, gestão e acompanhamento dos Programas Operacionais que caracteriza o corrente ciclo de intervenções estruturais e que têm, por esta via, expressão na organização e gestão do Programa.

Respeitando naturalmente as pertinentes disposições dos normativos comunitários e nacionais, a avaliação realizada evidencia que a concepção e a operacionalização do modelo de gestão do Programa Intervir+ e, em particular, a Autoridade de Gestão, **beneficiaram claramente da experiência acumulada** pela equipa que acompanhou a execução dos períodos de programação anteriores, recebendo todo um conjunto de qualificações, de capital de conhecimento e de experiência que se têm revelado um contributo reconhecido pelos *stakeholders* do PO e, em especial, pelos beneficiários, como muito positivo no seu arranque e na sua implementação.

A equipa de avaliação constatou ainda, aliás à semelhança do que se verificou em anteriores períodos de programação, que os normativos aprovados pelo Governo Regional revelam a sua preocupação em dotar a gestão do Programa Intervir+ com uma **estrutura experiente, sólida e robusta**, criando assim as condições necessárias para assegurar a respectiva eficácia global – especialmente corporizada pela Estrutura de Apoio Técnico (que apoia a Autoridade de Gestão no exercício das suas competências), sem prejuízo do envolvimento técnico de departamentos especializados do IDR.

No exercício das suas competências, a Autoridade de Gestão do PO é assistida por uma **Unidade de Gestão**, a qual “*exerce funções consultivas e emite pareceres não vinculativos*”. A análise efectuada pela equipa de avaliação, designadamente através das interações estabelecidas com *stakeholders* do PO, conclui que a composição permanente da Unidade de Gestão integra a representação das instituições e serviços da Região Autónoma da Madeira mais relevantes no

---

<sup>8</sup> Respectivamente, o FEADER - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o FEP – Fundo Europeu para a Pesca.



processo de decisão de financiamento pelo Programa Operacional, nomeadamente nos domínios do ambiente, do planeamento, das finanças, do orçamento e do desenvolvimento empresarial. Foi também possível verificar que a Unidade de Gestão emite os seus **pareceres em prazos razoáveis**, os quais são aprovados, quer em reuniões presenciais, quer por via do procedimento de consulta escrita.

As competências da Autoridade de Gestão do PO são, por outro lado, “*exercidas numa perspectiva de **descentralização funcional**, mediante a associação de entidades públicas e privadas ao respectivo exercício, formalizada através de instrumentos adequados que designadamente especifiquem os níveis máximos de financiamento, os objectivos e finalidades prosseguidas, os instrumentos de intervenção e um número reduzido de metas quantificadas que serão concretizadas, garantindo a coerência com a estratégia e as prioridades estratégicas e temáticas do Plano de Desenvolvimento Económico e Social 2007-2013.*”

A referida descentralização funcional foi concretizada através do **Contrato de Delegação de Competências firmado entre o IDR e o Instituto de Desenvolvimento Empresarial da Região Autónoma da Madeira (IDE-RAM)**<sup>9</sup>. Por via deste contrato, o IDR delega no IDE-RAM amplos poderes para a prática de actos relativos à gestão dos Sistemas de Incentivos na Região, cuja dotação financeira indicativa ascende a 55 milhões de Euros de financiamento público. A equipa de avaliação verificou que a referida delegação de competências respeita o disposto no texto do Programa, no sentido da não inclusão de poderes relativos à decisão de aprovação de financiamentos pelo Programa Operacional.

Face aos resultados obtidos nas entrevistas realizadas junto da Autoridade de Gestão, do Instituto de Desenvolvimento Empresarial e da Estrutura de Apoio

---

<sup>9</sup> Inicialmente assinado em 15 de Abril de 2008 e posteriormente substituído por novo contrato datado de 19 de Janeiro de 2009. De acordo com a entrevista realizada pela equipa de avaliação com o Conselho de Administração do IDE-RAM, em 24 de Outubro de 2009, a aplicação, a partir de Janeiro de 2010, do Sistema de Incentivos correspondente à Área de Intervenção “Despesas de Funcionamento das Actividades Económicas” do Eixo Prioritário V - Compensação dos Sobrecustos da Ultraperifericidade, implicará uma nova revisão do referido Contrato de Delegação de Competências; foi referido, por outro lado, que a engenharia financeira, que ainda não está considerada, deverá ser objecto de um contrato específico, sendo ainda provável que tenham de se realizar outros ajustamentos nesta matéria no decurso do processo de execução do Programa Operacional.



Técnico, aliás explicitamente confirmados na generalidade das interações com promotores de projectos empresariais, a equipa de avaliação conclui que a racionalidade subjacente à execução do PO por via do estabelecimento de contratos relativos à **delegação de competências** das autoridades de gestão em organismos intermédios, neste caso envolvendo uma entidade reconhecidamente especializada e competente na gestão de incentivos, **é uma prática de gestão que se tem revelado virtuosa.**

Esta opção propicia condições para melhorar a eficácia e a eficiência da gestão, evidenciando contributos positivos na concretização dos resultados a alcançar pelo Programa e sendo, de igual modo, consistente com a eventual colmatação de insuficiência de recursos, em termos quantitativos ou qualitativos.

A equipa de avaliação considera que as virtudes da contratualização com organismos intermédios serão tão mais expressivas quanto mais evidentes forem a clarificação e a assunção de responsabilidades e de metas por parte das entidades envolvidas na operacionalização do Programa.

Esta apreciação genérica é confirmada pelo resultado da análise específica e detalhada do Contrato de Delegação de Competências estabelecido entre o IDR e o IDE-RAM, que a equipa de avaliação considera equilibrado e adequado no que respeita, quer à natureza e profundidade dos poderes delegados, quer às competências que continuam a ser exercidas – de modo exclusivo, em cooperação ou em redundância – pela Autoridade de Gestão. O sentido positivo desta apreciação é apenas moderado no que respeita à forma de concretização dos poderes delegados no âmbito do Sistema de Informação (Cláusula 5.<sup>a</sup>, número 13), tendo em conta algumas dificuldades encontradas pela equipa de avaliação, que são apresentadas em capítulo ulterior deste relatório.

O processo de análise, apreciação e elaboração de propostas de decisão de candidaturas submetidas a apoio financeiro é concretizado, nos termos referidos, pela Autoridade de Gestão, com o apoio da Estrutura de Apoio Técnico, e pelo IDE-RAM, podendo, de igual modo, recorrer ao “**apoio técnico de entidades externas à Autoridade de Gestão na apreciação do mérito das candidaturas**”, cujos pareceres



têm natureza consultiva (como designadamente acontece com o Centro de Empresas e Inovação da Madeira e com o Madeira Tecnopólo).

Merece destaque a apreciação muito positiva que a equipa de avaliação faz da qualidade, quer do **desempenho profissional** revelado na análise, apreciação e elaboração de propostas de decisão de candidaturas, quer da concepção e aplicação da metodologia de aferição, nas situações pertinentes, do **carácter inovador das candidaturas a Sistemas de Incentivos** – matéria particularmente relevante para os objectivos do PO -, que se afigura adequada e pertinente, tanto no quadro da eficiência do sistema de gestão (incluindo a dimensão de segregação de funções), como no que respeita aos métodos utilizados.

Depois de emitido o parecer pela Unidade de Gestão, as propostas de decisão de financiamento são aprovadas pelo Gestor do Programa Operacional e objecto de homologação pelo Secretário Regional do Plano e Finanças. No caso de projectos aprovados no âmbito dos Sistemas de Incentivos às empresas, área cuja gestão se encontra delegada no IDE-RAM, a homologação é também efectuada pelo Vice-Presidente do Governo Regional.

O acompanhamento do Programa Intervir+ é exercido pela **Comissão de Acompanhamento** – órgão que desempenha funções idênticas no quadro do PO RUMOS. As suas competências são coerentes com as disposições regulamentares comunitárias e nacionais. A análise efectuada pela equipa de avaliação permite considerar que a sua composição é adequada, reflectindo a representação das mais relevantes entidades e instituições da Região com competências ou abordagens pertinentes para o desempenho do Programa Operacional.

**Outras entidades** envolvidas no sistema de governação do Programa Operacional são nomeadamente:

- A **Inspecção-Geral de Finanças** (IGF), enquanto Autoridade de Auditoria;
- A Estrutura de Auditoria Segregada do **Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional** (IFDR), que executa directamente ou através



de contratação com entidades externas, tomando em consideração as competências da Autoridade de Auditoria;

- O **Observatório do QREN**, no exercício das suas competências de monitorização estratégica e de avaliação para o conjunto do QREN e dos seus PO;
- A **Comissão Governamental de Orientação**, órgão de orientação política e estratégica dos Programas Operacionais da Região Autónoma da Madeira.

O modelo de governação evidenciado garante uma **clara segregação de funções** ao nível da gestão, da certificação e do controlo, assegurando o cumprimento de requisito importante na corrente abordagem comunitária em matéria de gestão de fundos estruturais.

A equipa de avaliação considera, como conclusão de síntese do estudo realizado, que **a arquitectura e o desempenho do modelo de gestão adoptado pelo Programa Intervir+ tem, até à data, correspondido na globalidade às exigências de boa gestão do FEDER**, quer na sua vertente técnica, administrativa e financeira, quer no tocante às exigências decorrentes das orientações comunitárias e nacionais em termos de coordenação e monitorização, quer ainda na perspectiva dos objectivos e desafios que a orientação estratégica do PDES coloca ao Programa Operacional.

### **6.1.2 Operacionalidade do Modelo de Gestão**

Tomando em atenção as considerações apresentadas no sub-capítulo anterior, importa agora avaliar a adequação dos meios afectos à operacionalização e execução do Programa e a detecção de eventuais margens para a produção de melhorias na vertente operacional do Programa.

A avaliação da operacionalidade, da eficiência e eficácia do modelo de gestão do Programa Intervir+ foi particularmente apoiada pela realização de entrevistas aos responsáveis e técnicos envolvidos no IDR e no IDE-RAM, bem como pela análise das informações, recolhidas no sistema de informação do PO e junto dos técnicos



referidos, relativas ao *workflow* do processo de decisão de candidaturas. Incorporou, naturalmente, as conclusões pertinentes das entrevistas, inquéritos e *Focus Groups* realizados com beneficiários e outros *stakeholders* do Programa.

No que respeita à afectação em recursos humanos, a **Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do Programa INTERVIR+** refere que “a *Estrutura de Apoio Técnico (EAT)* do Programa INTERVIR+ é constituída por 19 pessoas da carreira técnica superior, estando esta distribuída pelas Unidades do IDR (AG), com as funções abaixo descritas. O número de técnicos afectos é suficiente para a realização de todas as actividades previstas no Programa e para assegurar, simultaneamente, quer a devida segregação de funções, quer o exercício das funções inerentes ao processo de encerramento do POPRAM III, não estando previsto no decorrer do ano de 2009 afectar mais recursos à EAT. Neste contexto, caso se justifique, poder-se-á recorrer à mobilidade de técnicos para o efeito, pelo que a estrutura não ficará sobredotada após o encerramento do QCA III”.

A caracterização dos **recursos humanos da Estrutura de Apoio Técnico** é apresentada no Quadro 6-1.



**Quadro 6-1**  
**Estrutura de Apoio Técnico (EAT) do Programa Intervir+**

Sigla	Unidades	Grupo de Pessoal	Área de Habilitações Académicas	Valências	Grau de Afectação	Plano de Formação 2008
EAT	Unidade de Controlo de Fluxos Financeiros - UCFF	Dirigente (1)	Economia (1)	Experiência QCA I, II, III	25%	Código Procedimento Administrativo Saber elaborar Relatórios de Gestão
		Técnico Superior (2)	Economia (1)			
			Gestão (1)	Experiência QCA III		
	Unidade de Controlo - UC	Dirigente (1)	Gestão (1)	Experiência QCA I, II, III e Fundo de Coesão	35%	Novo Código Contratação Pública
	Núcleo de Planificação e Monitorização - NPM	Dirigente (1)	Direito (1)	Experiência QCA III		
	Núcleo de Acompanhamento e Controlo – NAC	Técnico Superior (4)	Gestão de Instituições Financeiras (1)			
			Gestão de Empresas (1)			
			Economia (1)			
			Auditoria e Fiscalidade (1)			
	Unidade Técnica de Gestão de Intervenções – UTGI	Dirigente (1)	Gestão de Empresas (1)	Experiência QCA I, II, III	80%	Novo Código Contratação Pública
	Núcleo de Intervenções Regionais – NIR	Dirigente (1)	Economia (1)			
		Técnico Superior (4)	Economia (1)			
			Gestão (3)			
	Unidade de Estudos e Planeamento	Dirigente (1)	Economia (1)	Experiência QCA II e III	40%	
	Núcleo de Avaliação e Coordenação - NACO	Dirigente (1)	Relações Internacionais (1)	Experiência QCA II e Interreg IIIB	50%	Implementing the New Structural Funds Regulation
Técnico Superior (2)		Economia (1)	Experiência QCA III	Implementação de Programas Operacionais Regionais co-financiados por FE da UE		
		Gestão (1)	Experiência QCA II, III / Interreg IIIB			

Fonte: Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do Programa Intervir+

Ainda de acordo com a Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do Programa INTERVIR+, “participará neste processo toda a orgânica do organismo intermédio (IDE-RAM), desde o Conselho de Administração (CA) aos diferentes Departamentos (...)”. Muito embora a missão principal do IDE seja a gestão dos Sistemas de Incentivos às empresas, com a consequente afectação de todos os seus recursos à respectiva prossecução, este organismo exerce outras actividades em paralelo, “pelo que importa clarificar as competências dos vários departamentos do IDE-RAM



no âmbito dos poderes delegados pela Autoridade de Gestão do Programa INTERVIR+”. Esta clarificação e a quantificação dos correspondentes recursos humanos são sistematizadas no Quadro 6-2.

## Quadro 6-2

### Afectação de Departamentos e Pessoal do Organismo Intermédio

Gestor dos Sistemas de Incentivos às Empresas e à Compensação dos Sobrecustos					
Descrição	Nível de Gestão	Eixos Programa Intervir+	Valências	Experiência	Cargo Instituição
GSIECS Organismo	Intermédio	I, II e V	Licenciatura em Economia	QCA I, II, III POPRAM, POE, PRIME, Gestor SIPPE	Presidente do Conselho de Administração do IDE-RAM

Valências do Conselho de Administração do IDE-RAM				
Descrição	Meios Humanos	Valências	Experiência	Grau afectação o INTERVIR+
CA	Presidente	1 - Economia	QCA I, II, III, POPRAM, POE, PRIME	90%
	Vogal	1 - Economia		80%
		Vogal	1 - Direito	QCAIII- POPRAM
Valências da Estrutura de Apoio Técnico – Programa INTERVIR+				
DGI – Departamento Gestão de Incentivos				
Descrição	Meios Humanos	Valências	Experiência	Grau afectação o INTERVIR+
DGI	Director	1 - Gestão de Empresas	QCA II e III – POPRAM, DGI POE, PRIME	90%
	Coordenador da Área de Comércio e Serviços	1 - Economia		90%
	Coordenadora da Engenharia Financeira	1 - Gestão de Empresas	IAPMEI/QCA III QCAIII- POPRAM	70%
	Técnico E e F	1 - Gestão de Empresas	QCAIII/POPRAM	90%
		1 - Economia + Pós Graduação Gestão	QCAIII/POPRAM	90%
		1 - Economia	IAPMEI/QCA II	90%
		1 - Informática de Gestão	QCAIII/POPRAM-PRIME	90%
		1 - Contabilidade e Auditoria	QCAIII/POPRAM	90%
		1 - Organização e Gestão de Empresas	QCAII e III / POPRAM / POE e PRIME	90%
Assistente Administrativo B	1 - Curso Geral	QCA I, II, III POPRAM, POE, PRIME	90%	
Administrativo A	1 - 12º Ano	QCAIII/POPRAM	90%	
DAF – Departamento Administrativo-Financeiro				
DAF	Director	1 - Auditoria e Revisão de Contas	QCAIII POPRAM, POE, PRIME	80%
	Assistente Administrativo B	1 - Gestão Empresas		70%
	Administrativo B	1 - 6ª ano de escolaridade		70%
	Assistente Administrativo A	1 - Secundário		70%
GI – Gabinete de Informática				
GI	Assistente Administrativo B	1 - Tecnológico de Informática	QCA III/POPRAM e PRIME	90%
GJ – Gabinete Jurídico e Contencioso				
GJ	Técnico F	1 - Direito	QCA III/POPRAM e PRIME	90%



DCCI – Departamento de Comunicação, Cooperação e Internacionalização				
DCCI	Director	1 - Psicologia Social e das Organizações	QCA III/POPRAM e PRIME	90%
CE – Consultoria externa				
DCCI	Engenheiro Civil	1 - Engenharia Civil 1 - Engenharia Civil	QCA II e III / POPRAM e PRIME QCAII / POPRAM e PRIME	100% 100%

Fonte: Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do Programa INTERVIR+

Embora a Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do PO explicite que os recursos em pessoal deverão responder às necessidades da gestão do Programa INTERVIR+ e do encerramento do QCA III, a equipa de avaliação verificou que, especialmente no decurso das primeiras reuniões realizadas com a Estrutura de Apoio Técnico e com o Instituto de Desenvolvimento Empresarial, foram referidas dificuldades decorrentes da **relativa escassez de recursos para fazer face às necessidades**, particularmente num período coincidente com as solicitações e as exigências de gestão do PO, de encerramento do POPRAM III, do papel que o IDR assumiu enquanto Autoridade de Gestão do PO RUMOS, co-financiado pelo FSE, e das necessidades do desempenho de funções relativas aos financiamentos do Fundo de Coesão na RAM.

A equipa de avaliação deve, por um lado, salientar que as mencionadas dificuldades são **contrastantes com a apreciação efectuada pelos beneficiários do Programa Intervir+** que exprimiram, de forma sistemática, durante a aplicação dos vários instrumentos de recolha de informação, o reconhecimento positivo – frequentemente muito positivo – não só da **capacidade revelada** pelo IDR e pelo IDE (designadamente ao considerarem que os prazos de decisão são razoáveis e adequados), mas também da sua **disponibilidade** (em especial para o aconselhamento e para o esclarecimento de dúvidas).

A equipa de avaliação verificou, por outro lado, que a manifestação de dificuldades referidas – que não foram assumidas nem consideradas relevantes pela Autoridade de Gestão - se atenuou durante a elaboração da avaliação – considerando poder concluir que, sem prejuízo de o cumprimento eficiente e eficaz das suas responsabilidades exigir grande dedicação e empenhamento aos responsáveis e



técnicos envolvidos, as maiores pressões decorrem da acumulação das suas actividades correntes com o encerramento do POPRAM III.

A conclusão deste **período de maior acumulação de solicitações** estará consequentemente ultrapassada, permitindo a prática de regimes de trabalho mais adequados e razoáveis, sem prejuízo da possibilidade de que a **operacionalização de novas tipologias de intervenção** (onde se destaca o Sistema de Incentivos ao Funcionamento, no âmbito da compensação dos sobrecustos da ultraperifericidade) ou o **desempenho de funções de estímulo pró-activo à procura** (que abordaremos neste relatório), que correspondem a funções actualmente ainda não desempenhadas, revelem exigências acrescidas em recursos humanos qualificados.

A equipa de avaliação releva, complementarmente à análise quantitativa dos recursos humanos envolvidos na gestão, acompanhamento, monitorização e auditoria do PO, que a abordagem realizada no quadro das entrevistas a técnicos e responsáveis incluiu a apreciação qualitativa e comportamental das necessidades de melhorar a **formação profissional**; as respostas recolhidas permitem concluir que o inerente aumento e actualização das qualificações é entendido como desejável e é desejado – tendo sido, todavia, salientado que as exigências específicas colocadas pelo Programa não são completamente satisfeitas no quadro das ofertas formativas tradicionais da Administração Pública. Deve-se, contudo, salientar que esta oferta inclui formações específicas que vão ao encontro de algumas das necessidades identificadas, nomeadamente em matéria de contratação pública.

Devemos igualmente constatar que as interacções estabelecidas com a Autoridade de Gestão, a Estrutura de Apoio Técnico e o Organismo Intermédio, bem como a percepção revelada pelos *stakeholders* do PO, não evidenciaram a existência de dificuldades ou de insuficiências nos restantes recursos – como os equipamentos ou a logística – indispensáveis para assegurar as melhores condições de eficácia na gestão do Programa.



A consideração de que a eficácia e a eficiência da gestão de sistemas complexos se encontram muito frequentemente condicionadas<sup>10</sup> pela disponibilidade de sistemas de informação conduziu a equipa de avaliação a analisar atentamente o SIGMA (sistema de informação do Programa Intervir+), tendo utilizado, de modo significativo, as informações que este sistema disponibiliza, uma vez que foi viabilizado pelo IDR o acesso directo a um número significativo das suas funcionalidades.

A apreciação efectuada e as conclusões das interações estabelecidas com os seus responsáveis técnicos e, também, com os utilizadores das suas ferramentas nas diversas componentes e fases, permitem concluir que **o sistema de informação do Programa Intervir+ é suficientemente robusto e funcional, correspondendo satisfatoriamente aos objectivos que prossegue.**

Sem prejuízo da **apreciação que, assim, efectuamos do sistema de informação** do Programa Operacional ser, conseqüentemente, **muito positiva**, deveremos explicitar que as actividades avaliativas realizadas justificam as seguintes considerações que, nas situações pertinentes, deverão conduzir ao respectivo aperfeiçoamento:

- A circunstância de se ter verificado algum **diferimento temporal entre o início da operacionalização do PO e do respectivo sistema de informação** originou a necessidade de **recuperação de informação por parte do SIGMA**; embora este processo de recuperação esteja concluído, deu origem a algumas dificuldades – que, inclusivamente afectaram a recolha de informação no período inicial da presente avaliação.
- Por razões técnicas e de segurança, **algumas das informações contidas no sistema de informação apenas são acessíveis em formato pdf** que, não sendo editáveis, dificultaram a recolha de informação no âmbito da

---

<sup>10</sup> Assinalamos, aliás, que a Avaliação Ex-ante do Programa Intervir+ apontava como **uma eventual melhoria da gestão do Programa** a “operacionalização de um sistema de informação integrado”, *potenciando, por esta via, a “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”.*



presente avaliação, designadamente nos casos em que foi necessário analisar e tratar dados que apenas se encontram disponíveis nos formulários de candidatura ou na respectiva análise individualizada.

- A ocorrência das situações descritas no parágrafo anterior **verificou-se especialmente no quadro das candidaturas aos Sistemas de Incentivos**, uma vez que a respectiva apreciação é efectuada pelo IDE, fora do sistema de informação do PO, através de ferramentas de gestão próprias em suporte EXCEL, que são exportadas para o SIGMA no formato XML.
- Para além de **não se encontrar consequentemente concretizada**, sem prejuízo dos progressos alcançados, **a total integração do sistema de informação enquanto instrumento de compilação de toda a informação e de disponibilização de todas as ferramentas necessárias à gestão, acompanhamento e auditoria do PO**, a circunstância referida inviabiliza uma visão global por parte do IDE sobre os resultados e os impactes esperados dos projectos de investimento aprovados – de que constituem exemplos relevantes os seus efeitos no VAB da Região ou os seus contributos para a criação de emprego por níveis de qualificação.
- A equipa de avaliação constatou também que **permanecem ainda fora do SIGMA instrumentos tão relevantes para a monitorização do desempenho como a contagem rigorosa dos períodos de tempo em cada uma das fases de apreciação de candidaturas**, uma vez que o sistema de informação não regista a ocorrência de interrupções nas situações em que são solicitados esclarecimentos ou informações complementares aos promotores de investimentos (que são, todavia, quantificadas em ferramentas auxiliares utilizadas no IDR e no IDE). Deveremos, contudo, registar, em paralelo com estas considerações, que o processo de progressivo aperfeiçoamento do sistema de informação integra actividades, em curso durante a avaliação, dirigidas à inclusão de informações relevantes para a monitorização do desempenho (como as respeitantes ao registo dos prazos associados às diferentes fases da análise de candidaturas).



Complementarmente às dimensões da avaliação da eficácia abordadas nos parágrafos anteriores<sup>11</sup>, deveremos referir que a concretização do objectivo assumido pela equipa de avaliação de proceder à **análise da duração efectiva de cada uma das fases do workflow relativo aos processos de aprovação de candidatura e de despesa**, reflectido na Figura 6-1, que considerámos importante<sup>12</sup> para aprofundar a resposta à questão de avaliação em apreço, foi prejudicada pela circunstância apontada no parágrafo anterior (contagem dos períodos correspondentes a interrupções na análise de candidaturas), bem como pela constatação de que as fases do *workflow* consagradas na Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do PO não correspondem exactamente às referenciadas no sistema de informação (discrepância naturalmente justificada, uma vez que a descrição das fases de análise de candidatura é mais exaustiva nesse documento do que na forma como está definido o sistema de informação).

Com a finalidade de colmatar as limitações referidas, a equipa de avaliação socorreu-se do Boletim Informativo Nº5 – Indicadores Conjunturais de Monitorização<sup>13</sup>, que apresenta uma síntese da evolução conjuntural do QREN e dos Programas Operacionais.

Este Boletim Informativo, cuja data de referência coincide com o termo do período de referência da presente avaliação, refere que *“em regra, os tempos médios de decisão efectivos são superiores aos previstos, apesar dos desvios não serem significativos. De realçar que apenas o PO Lisboa e os PO Madeira FEDER e FSE decidiram, até final de Setembro de 2009, em prazos médios inferiores aos previstos”*.

---

<sup>11</sup> E objecto de aprofundamento noutras dimensões igualmente relevantes, objecto de avaliação neste relatório no quadro, designadamente, da análise aprofundada dos critérios de selecção, das opiniões expressas pelos beneficiários (em entrevistas, inquéritos e Focus Groups) e da apreciação muito positiva da metodologia desenvolvida e concretizada para análise de mérito de candidaturas.

<sup>12</sup> Designadamente no que respeita às Fases 2 (Análise de candidaturas) e 9 (Análise de despesa), uma vez que a regulamentação do PO define prazos máximo para a respectiva realização.

<sup>13</sup> Da responsabilidade da Comissão Técnica de Coordenação do QREN.



O Programa Intervir+ é, assim, considerado como um dos mais eficazes Programas do QREN no período em apreço, no que respeita ao processo de decisão das candidaturas – evidenciando, portanto, **agilidade técnica e processual**.

**Figura 6-1**  
**Fases do Workflow**

<i>Workflow Aprovação Candidaturas</i>	<i>Workflow Despesa</i>
Registo Candidatura - 'Registo On-line'	Registo Pedido de Pagamento - 'Registo Pedido de Pagamento'
<b>Fase 1</b>	<b>Fase 8</b>
Despacho para Técnico do Núcleo de Intervenções Regionais - 'Técnico Despachado'	Despacho para Técnico - 'Técnico Despachado'
<b>Fase 2 &lt;90 dias</b>	<b>Fase 9 &lt; 30 dias</b>
Fim Análise Candidatura - 'Candidatura Analisada'	Fim Análise Despesas - 'Despesa Analisada'
<b>Fase 3</b>	<b>Fase 10</b>
Validação Análise Candidatura - 'Validação da Análise - Validação OK'	Validação Análise Despesas - 'Realizar Validação - Validação OK'
<b>Fase 4</b>	<b>Fase 11</b>
Apreciação em Unidade de Gestão - 'UG Realizado'	UTGI solicita autorização despesa
<b>Fase 5</b>	<b>Fase 12</b>
Elaboração Projecto de Decisão - 'Projecto de Decisão Realizado'	UCFF regista e emite Ordem Pagamento
<b>Fase 6</b>	<b>Fase 13</b>
Decisão Candidatura - 'Emitir Decisão - Aprovado / Reprovado'	NOC emite Recibo Pagamento
<b>Fase 7</b>	<b>Fase 14</b>
Homologação Candidatura - 'Realizar Homologação - Homologado'	NGF efectua transferência para beneficiário
	<b>Fase 15</b>
	UCFF regista no SIGMA
	<b>Fase 16</b>
	UTGI notifica Beneficiário
	<b>Fase 17</b>
	Beneficiário remete recibo
	<b>Fase 18</b>
	UCFF regista

*Fonte: Equipa de Projecto com base na Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do Programa Intervir+*

### 6.1.3 Adequação do Modelo de Gestão aos Objectivos do PO

A adequação dos instrumentos de programação estrutural, como o Programa Intervir+, na prossecução de objectivos de desenvolvimento económico e social, está directamente articulada com a cadeia lógica que, estabelecida sobre uma abordagem e um quadro estratégicos, compreende instrumentos de intervenção,



adequadamente integrados em Eixos Prioritários e Áreas de Intervenção – cuja operacionalização, conduzida no contexto do respectivo modelo de gestão e sob responsabilidade dos correspondentes órgãos de governação, se traduz em realizações e em resultados, isto é, na concretização de objectivos e de metas.

As conclusões da Avaliação *Ex-ante* deste Programa Operacional compreendem a formulação do seguinte juízo sobre a designada cadeia lógica: “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.”

A resposta a esta questão, de natureza eminentemente qualitativa, foi elaborada com base em análise documental e nas entrevistas realizadas, quer às diferentes estruturas intervenientes na gestão do PO (Autoridade de Gestão, Estrutura de Apoio Técnico, Organismo Intermédio e Organismos Especializados), quer aos beneficiários e outros *stakeholders* do Programa, tendo ainda sido objecto de análise nos *Focus Groups* realizados. A informação factual e testemunhal recolhida foi interpretada, tratada e sistematizada, tendo os testemunhos recolhidos sido objecto de adequada triangulação.

**O presente estudo de avaliação confirma, com base na aplicação dos diferentes instrumentos de avaliação utilizados, o seguinte:**

- a) A **adequação dos modelos organizativos e dos procedimentos adoptados** - no âmbito da Autoridade de Gestão e da Estrutura de Apoio Técnico e do desempenho das suas competências pelo IDR, das responsabilidades delegadas no Organismo Intermédio e exercidas pelo IDE-RAM e das funções de emissão de pareceres não vinculativos sobre o mérito



de candidaturas que são asseguradas por organismos especializados – à execução das diferentes tipologias de intervenção do Programa Intervir+;

- b) A **qualidade do desempenho profissional dos responsáveis e técnicos envolvidos na gestão deste Programa Operacional**, evidenciado em particular pelo reconhecimento, generalizado junto dos beneficiários e demais *stakeholders* do PO, da eficácia do processo de decisão e da disponibilidade para prestar os esclarecimentos solicitados e (dimensão que consideramos especialmente significativa) tomar a iniciativa de aconselhamento objectivo sobre a preparação e formalização das candidaturas – **que consideramos corresponderem à satisfação de um importante condicionalismo à eficácia e eficiência dos Programas Operacionais.**

A conjugação das circunstâncias referidas permitiria assegurar que os objectivos e metas estabelecidos no Programa Operacional fossem alcançados numa situação de normalidade, face às expectativas subjacentes à programação, designadamente no que respeita, quer ao volume e à qualidade das candidaturas, quer à efectiva concretização dos projectos de investimento aprovados.

Verificámos, todavia, que **a execução financeira do PO evidencia**, pelas razões oportunamente expostas, **níveis de desempenho abaixo do esperado** – que comprometem a concretização das metas e objectivos fixados, designadamente nos Eixos Prioritários e Áreas de Intervenção em que a execução é mais baixa.

A presente avaliação analisou, complementarmente às considerações e conclusões apresentadas, a situação respeitante aos **indicadores de realização e resultado**, bem como aos **indicadores comuns** estabelecidos pela Comissão Europeia, de acordo com a respectiva quantificação disponibilizada pelo IDR, reportada ao termo do período de referência - 30 de Setembro de 2009.

Muito embora se pudesse, à partida, considerar como um pouco prematura a apreciação nesta data do grau de realização dos vários indicadores, nomeadamente face às metas estabelecidas no caso dos indicadores de realização e resultado do



Programa Intervir+, a equipa de avaliação considerou que seria necessariamente interessante apreciar, mesmo que em termos globais, os valores alcançados e os correspondentes ritmos de concretização dos vários indicadores.

A análise da informação sistematizada nos Quadro 6-3 e Quadro 6-4 evidencia, antes de mais, **uma situação extremamente diversificada nos graus de prossecução das metas estabelecidas** (para final de 2010 e de 2015) relativamente aos indicadores de realização e de resultado.

Esta diversidade é patenteada, no quadro dos **indicadores de realização**, pela ocorrência de situações em que essas metas – em termos de Executado/Comprometido – se encontram já alcançadas (em 30% dos indicadores, nomeadamente nos que se referem aos projectos da sociedade da informação, nos destinados à melhoria dos descritores ambientais ou de prevenção e gestão de riscos, de transportes e de cultura e lazer e de reabilitação urbana e rural), enquanto noutros casos não conhecem qualquer concretização (em 60% dos indicadores, de que são exemplo as infra-estruturas tecnológicas intervencionadas, as infra-estruturas ambientais, as actividades de sensibilização, educação e informação ambiental, a rede viária e os estabelecimentos de ensino intervencionados e todos os indicadores de realização no âmbito do Eixo II, V e VI).

Os **indicadores de resultado** não revelam, pelo seu lado, situações contrastantes como as mencionadas, devendo contudo assinalar-se – também em termos de Executado/Comprometido – que apenas dois indicadores (10% do total), ambos do Eixo I (investimento alavancado em inovação / IDT e investimento privado induzido) observam valores superiores a 0,0%.

A equipa de avaliação assinala, numa outra perspectiva, que **as dificuldades reveladas pela análise da execução financeira do PO na concretização de compromissos assumidos são coerentes com a situação de muitos dos indicadores de realização e de resultado** – para concluir:

- Por um lado, que a prossecução dos objectivos do PO correspondentes a estes indicadores **indicia dificuldades muito significativas**, em especial no



que se refere aos Eixos Prioritários II, V e VI para os de realização, a que se acrescentam os Eixos III e IV em termos de resultado;

- Por outro lado, como expressamente referido nas entrevistas realizadas no IDE, que se justificará uma **revisão dos indicadores de realização e de resultados definidos**, seja no quadro da apreciação da sua relevância e pertinência, no âmbito da correspondente metodologia de quantificação ou, ainda, na revisão das metas definidas, a realizar em sede de reprogramação do PO.

A **análise dos indicadores comuns**, a que se reporta o Quadro 6-5 tem, necessariamente, natureza diferente da anteriormente apresentada, em consequência de estes indicadores não serem confrontados com metas que quantifiquem objectivos e, também, de serem quantificados de acordo com os ‘valores contratados’ e não com os efectivamente executados, não obstante a utilidade daquela informação.

A equipa de avaliação constata, por um lado, a existência de **cinco indicadores comuns não aplicáveis ao PO** (porque correspondem a tipologias de investimento não elegíveis, não sendo, portanto, pertinentes para o Programa) e, por outro, que um número elevado (16) de indicadores comuns não regista valores contratados – como designadamente acontece com os relativos aos transportes, às energias renováveis, ao ambiente, às alterações climáticas, à saúde, à competitividade das cidades e à inclusão social – designadamente porque não foram aprovados projectos de investimentos dessa natureza.



### Quadro 6-3

#### Indicadores de Realização do Programa Intervir+ - Situação em 30 de Setembro de 2009

Eixos Prioritários e Indicadores	Unid.	Meta 2010	Meta 2015	Comprometido	Executado	Comprometido/ Meta 2010	Executado/ Comprometido	Regulamento específico associado
<b>EP I – Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento</b>								
Infra-estruturas tecnológicas intervencionadas	nº	3	5	10	0	333,3%	0,0%	Regulamento do <b>Programa Intervir+</b> EMPREENDINOV, SIRE, QUALIFICAR +, +CONHECIMENTO, SI Turismo
Projectos de Inovação/IDT	nº	20	50	17	11	85,0%	64,7%	
Empresas participantes em projectos de Inovação/IDT	nº	16	40	8	2	50,0%	25,0%	
Projectos na área da Sociedade da Informação	nº	10	30	2	2	20,0%	100,0%	
<b>EP II – Competitividade da Base Económica Regional</b>								
Empresas apoiadas	nº	250	500	83	0	33,2%	0,0%	Regulamento do <b>Programa Intervir+</b> EMPREENDINOV, SIRE, QUALIFICAR +, +CONHECIMENTO, SI Turismo
Instrumentos de engenharia financeira	nº	1	2	2	0	200,0%	0,0%	
N.º de projectos no âmbito das energias renováveis (produção de energia eléctrica)	nº	0	1	0	0	0,0%	0,0%	
<b>EP III – Desenvolvimento Sustentável</b>								
Nº de projectos de infraestruturas ambientais	nº	2	3	0	0	0,0%	0,0%	Regulamento do <b>Programa Intervir+</b>
Projectos destinados à melhoria dos descritores ambientais	nº	2	5	1	1	50,0%	100,0%	
Projectos de prevenção e gestão de riscos	nº	1	2	2	2	200,0%	100,0%	
Actividades de Sensibilização, Educação e Informação Ambiental	nº	155	200	0	0	0,0%	0,0%	
<b>EP IV – Coesão Territorial e Governação</b>								
Projectos na área dos transportes	nº	2	3	1	1	50,0%	100,0%	Regulamento do <b>Programa Intervir+</b>
Projectos na área da cultura e lazer	nº	2	6	1	1	50,0%	100,0%	
Estabelecimentos de ensino intervencionados	nº	1	2	106	0	10600,0%	0,0%	
Rede viária intervencionada	km	15,35	15,35	0	0	0,0%	0,0%	
Projectos de reabilitação urbana e rural	nº	1	2	6	6	600,0%	100,0%	



Eixos Prioritários e Indicadores	Unid.	Meta 2010	Meta 2015	Comprometido	Executado	Comprometido/ Meta 2010	Executado/ Comprometido	Regulamento específico associado
<b>EP V – Compensação dos Sobrecustos da Ultraperifericidade</b>								
Empresas apoiadas	nº	200	320	0	0	0,0%	0,0%	Regulamento do <b>Programa Intervir+</b>
Projectos destinados à prestação de serviços públicos	nº	4	7	0	0	0,0%	0,0%	
Rede viária intervencionada	km	3,65	3,65	3	0	82,2%	0,0%	
<b>EP VI – Assistência Técnica</b>								
Execução da programação financeira relativa ao ano n-3 (ano n-2 a partir de 2011)	nº	100	100	100	0	100,0%	0,0%	Regulamento do <b>Programa Intervir+</b>
Tempo médio de análise de candidaturas	nºdias	45	45	45	0	100,0%	0,0%	

*Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+*



## Quadro 6-4

### Indicadores de Resultado do Programa Intervir+ - Situação em 30 de Setembro de 2009

Eixos Prioritários e Indicadores	Unid.	Meta 2010	Meta 2015	Comprometido	Executado	Comprometido/ Meta 2010	Executado/ Comprometido	Regulamento específico associado
<b>EP I – Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento</b>								
Investimento alavancado em Inovação/IDT	M€	2	5	1,93	0,07	96,5%	3,6%	Regulamento do <b>Programa Intervir+</b> EMPREENDINOV, SIRE, QUALIFICAR +, +CONHECIMENTO, SI Turismo
Actividades resultantes de projectos de Inovação/IDT em consórcio	nº	2	5	2	0	100,0%	0,0%	
Investimento privado induzido	M€	4	10	0,59	0,14	14,8%	23,7%	
Serviços públicos online	nº	38	50	76	0	200,0%	0,0%	
<b>EP II – Competitividade da Base Económica Regional</b>								
Empregos brutos criados (ETI)	nº	450	700	377	0	83,8%	0,0%	Regulamento do <b>Programa Intervir+</b> EMPREENDINOV, SIRE, QUALIFICAR +, +CONHECIMENTO, SI Turismo
Investimento privado induzido	M€	12	30	15,06	0	125,5%	0,0%	
Acréscimo da capacidade de produção de energia a partir de fontes renováveis	%	n.a.	10%	0	0	0,0%	0,0%	
<b>EP III – Desenvolvimento Sustentável</b>								
População servida por infraestruturas ambientais intervencionadas	nº	8.800	112.700	0	0	0,0%	0,0%	Regulamento do <b>Programa Intervir+</b>
Sistemas de gestão e melhoria dos descritores ambientais resultantes de projectos apoiados	nº	3	6	1	0	33,3%	0,0%	
Sistemas/instrumentos de prevenção e gestão de riscos resultantes de projectos apoiados	nº	2	3	1	0	50,0%	0,0%	
Indivíduos envolvidos em actividades de sensibilização, educação e informação ambiental	nº	3.150	3.500	0	0	0,0%	0,0%	
<b>EP IV – Coesão Territorial e Governança</b>								
Acréscimo da capacidade de acolhimento de passageiros	%	20	20	100	0	500,0%	0,0%	Regulamento do <b>Programa Intervir+</b>
Investimento alavancado na área da cultura e lazer	M€	2	4	0,026	0	1,3%	0,0%	
Alunos abrangidos pelas escolas intervencionadas	nº	1.020	1.520	37.152	0	3642,4%	0,0%	
Redução do tempo de viagem - S. Jorge / S. Vicente	%	73	73	0	0	0,0%	0,0%	
População abrangida por projectos de reabilitação urbana e rural	nº	21.740	56.360	9.207	0	42,4%	0,0%	



Eixos Prioritários e Indicadores	Unid.	Meta 2010	Meta 2015	Comprometido	Executado	Comprometido/ Meta 2010	Executado/ Comprometido	Regulamento específico associado
<b>EP V – Compensação dos Sobrecustos da Ultraperifericidade</b>								
Grau de representatividade das micro e pequenas empresas	%	65	65	0	0	0,0%	0,0%	Regulamento do <b>Programa Intervir+</b>
Redução nos (sobre)custos de gestão de resíduos, decorrente de projectos apoiados	%	50	50	0	0	0,0%	0,0%	
Redução do tempo de viagem, decorrente de projectos apoiados	%	83	83	83	0	100,0%	0,0%	
<b>EP VI – Assistência Técnica</b>								
Visitas ao sítio internet	nº	4.000	4.000	2.550	0	63,8%	0,0%	Regulamento do <b>Programa Intervir+</b>

*Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+*



## Quadro 6-5

### Indicadores Comuns (CE) do Programa Intervir+ - Situação em 30 de Setembro de 2009

Eixos Prioritários e Indicadores	Eixos Prioritários relevantes	Unid.	Valor contratado
<b>Emprego criado</b>			
1. Empregos criados (empregos directos criados, em equivalente tempo inteiro)	Total do PO	ETI	392
2. dos quais: homens	Total do PO	ETI	263
3. dos quais: mulheres	Total do PO	ETI	129
<b>Investigação e Desenvolvimento</b>			
4. Nº de projectos de I&DT	I	Nº	12
5. Nº de projectos de cooperação empresas-instituições de investigação	I	Nº	1
6. Empregos na investigação criados	I	ETI	8
<b>Ajudas directas ao investimento nas PME</b>			
7. Nº de projectos de apoio directo ao investimento das PME	I, II e V	Nº	32
8. Nº de novas empresas (start-up) apoiadas	I, II e V	Nº	14
9. Empregos criados em projectos de apoio directo ao investimento das PME	I e II	ETI	78
10. Investimento induzido	I e II	Milhões de euros	1,31
<b>Sociedade de Informação</b>			
11. Nº de projectos (sociedade de informação)	I e V	Nº	2
12. Acréscimo de população com acesso à banda larga	I e V	Nº	
<b>Transportes</b>			
13. Nº de projectos	IV e V	Nº	2
14. Nº de Km de novas estradas	IV e V	Km	3
15. Nº de Km de novas estradas nas RTE	n.a.	Km	
16. Nº de Km de estradas reconstruídas	IV e V	Km	
17. Nº de Km de novas ferrovias	n.a.	Km	
18. Nº de Km de novas ferrovias nas RTE	n.a.	Km	
19. Nº de Km de ferrovias reconstruídas	n.a.	Km	
20. Valor dos ganhos no tempo de percurso, gerado pelos projectos de construção e reconstrução de estradas (mercadorias e passageiros)	IV e V	Euros/ano	
21. Valor dos ganhos no tempo de percurso, gerado pelos projectos de construção e reconstrução de ferrovias (mercadorias e passageiros)	n.a.	Euros/ano	
22. Acréscimo de população servida por intervenções de expansão de sistemas de transporte urbanos	IV	Nº	



Eixos Prioritários e Indicadores	Eixos Prioritários relevantes	Unid.	Valor contratado
<b>Energias Renováveis</b>			
23. N° de projectos (energias renováveis)	II	N°	
24. Capacidade suplementar de produção de energia a partir de fontes renováveis	II	MWh	
<b>Ambiente</b>			
25. Acréscimo de população servida nos sistemas de abastecimento de água intervencionados	III	N°	
26. Acréscimo de população servida nos sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais intervencionados	III	N°	
27. N° de projectos de Resíduos Sólidos	III	N°	
28. N° de projectos visando a melhoria da qualidade do ar	III	N°	
29. Área reabilitada no âmbito de intervenções de recuperação de passivos ambientais (áreas degradadas e contaminadas)	III	Km2	
<b>Alterações Climáticas</b>			
30. Redução de emissões de gases com efeito de estufa	II e III	CO2 equivalente s, kt	
<b>Prevenção de Riscos</b>			
31. N° de projectos (Prevenção de riscos)	III	N°	2
32. População que beneficia de medidas de protecção contra cheias e inundações	III	N°	
33. População que beneficia de medidas de protecção contra incêndios e outros riscos naturais e tecnológicos (excepto cheias e inundações)	III	N°	230.000
<b>Turismo</b>			
34. N° de projectos (Turismo)	II	N°	1
35. N° de empregos criados (em equivalente tempo inteiro)	II	ETI	5
<b>Educação</b>			
36. N° de projectos (Educação)	IV	N°	7
37. N° de alunos que beneficiam das intervenções (média por ano)	IV	N°	37.152
<b>Saúde</b>			
38. N° de projectos	IV	N°	
<b>Reabilitação Urbana</b>			
39. N° de projectos que asseguram a sustentabilidade e melhoram a atractividade das cidades	II e IV	N°	3
<b>Competitividade das Cidades</b>			
40. N° de projectos que visam estimular a actividade empresarial, o empreendedorismo e a utilização das novas tecnologias	I e IV	N°	
<b>Inclusão Social</b>			
41. N° de projectos dirigidos aos jovens e às minorias, que visam promover a oferta de serviços para a igualdade de oportunidades e a inclusão social	IV	N°	

Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+



#### 6.1.4 Adopção das Recomendações da Avaliação Ex-ante com Reflexos na Operacionalização do PO

A Avaliação *Ex-ante* do Programa Intervir+ apresenta, no quadro da ‘Avaliação do Sistema Global de Implementação’, um conjunto de recomendações relevantes para o presente exercício de avaliação da operacionalização do PO.

Estas recomendações da Avaliação *Ex-ante* consideram, por um lado, que “*face aos novos desafios*”, as seguintes dimensões “**constituem pilares-chave do modelo de governação e sistema de implementação do Programa**”: o “*reforço das competências de coordenação do IFC*”, “*a assunção de uma intervenção mais proactiva na geração e acompanhamento técnico de projectos, em articulação com outros actores*” e “*a introdução de mecanismos de simplificação administrativa e de novas configurações de apoio*”.

Afirmam, por outro lado, que “*tendo por base as lições da experiência*”, constituem “**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, assegurando uma adequada articulação / integração dos diferentes sistemas de informação parcelares das diversas entidades envolvidas na gestão, (...) melhorar a função comunicação do Programa, no sentido da abertura a novas tipologias de promotores e de beneficiários e a domínios de investimento imateriais e mais inovadores e aumentar o enfoque no acompanhamento técnico dos projectos, não se limitando apenas aos projectos de dimensão crítica para o Programa*”.

O mesmo documento recomenda ainda que “*seja equacionada a 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*”, acrescentando que “*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 Programa, bem como dinamizar o processo de atracção de investimento em C&T, e de investigadores e projectos de I&D para a Região”.*

A resposta a esta questão, de natureza eminentemente qualitativa, foi elaborada com base em análise documental e nas entrevistas realizadas às diferentes estruturas envolvidas na gestão do PO (Autoridade de Gestão, Estrutura de Apoio Técnico, Organismo Intermédio e Organismos Especializados). A informação factual e testemunhal recolhida foi interpretada, tratada e sistematizada, tendo os testemunhos recolhidos sido objecto de adequada triangulação.

Percorreremos estas **recomendações** nos parágrafos seguintes, com a perspectiva de **avaliar a respectiva adopção**.

a) **“O reforço de competências de coordenação do IFC”**

A equipa de avaliação constata, por um lado, que a transformação institucional de que o IFC foi objecto, dando origem ao Instituto de Desenvolvimento Regional (IDR)<sup>14</sup>, com competências mais alargadas e exigentes, designadamente no âmbito da coordenação, constitui uma primeira evidência da aplicação desta recomendação – particularmente relevante por ter assumido as responsabilidades inerentes ao exercício das **funções de Autoridade de Gestão dos dois Programas Operacionais da RAM**<sup>15</sup> no período de programação 2007-2013 (Programa Intervir+ e PO RUMOS).

Verifica-se, por outro lado, que o modelo de governação do Programa Intervir+ integra um edifício institucional e assume um processo de decisão que claramente evidencia a **atribuição de responsabilidades reforçadas da Autoridade de**

---

<sup>14</sup> Decreto Legislativo Regional n.º 18/2007/M, de 12 de Novembro.

<sup>15</sup> Decreto Legislativo Regional n.º 20/2007/M, de 27 de Novembro.



**Gestão**, cuja expressão objectiva envolve, em particular: (i) a separação clara entre as competências da Unidade de Gestão e do Gestor; e (ii) a fixação de um contrato de delegação de competências, homologado pelo Governo Regional, entre a Autoridade de Gestão e o Instituto de Desenvolvimento Empresarial da Região Autónoma da Madeira (IDE-RAM), em que o primeiro – enquanto Autoridade de Gestão – delega no segundo poderes para a prática dos actos relativos à gestão dos Sistemas de Incentivos.

Importa tomar ainda em consideração que a circunstância de o IDR ter celebrado um **contrato de delegação de competências com a Autoridade de Gestão do PO Valorização do Território**, com incidência sobre a aplicação dos financiamentos do Fundo de Coesão a investimentos na Região Autónoma da Madeira, **evidencia também, pelo seu lado, um alargamento e reforço das responsabilidades do IDR** – neste caso em matérias complementares das intervenções do Programa Intervir+.

b) ***“A assunção de uma intervenção mais proactiva na geração e acompanhamento técnico dos projectos, em articulação com outros actores”***

A aplicação dos instrumentos de avaliação accionados junto do IDR, do IDE-RAM e dos organismos especializados, bem como concretizados junto dos beneficiários e demais *stakeholders* do Programa Intervir+, **não permitiram recolher evidências de que esta recomendação da Avaliação Ex-ante tenha sido efectivamente concretizada** no que respeita à geração pró-activa de projectos de investimento.

A equipa de avaliação salienta e valoriza todavia a constatação, confirmada ao longo da realização do estudo de avaliação, que quer os titulares de funções de direcção nas duas instituições especialmente relevantes no modelo de governação do Programa Intervir+, quer os técnicos envolvidos, atribuem relevância e dedicação às interações com potenciais promotores de projectos de investimento – requisito que consideramos essencial para prossecução da abordagem estratégica e das prioridades de intervenção do PO.



Os responsáveis e técnicos evidenciaram, consequentemente, uma significativa **disponibilidade para atendimento personalizado e pró-activo** de beneficiários efectivos ou potenciais, que não se resumem ao esclarecimento de dúvidas mas integram também o aconselhamento e a adaptação às exigências e condicionantes das diversas tipologias de intervenção.

As interacções estabelecidas com beneficiários, públicos e privados, confirmam a avaliação efectuada através das entrevistas realizadas a responsáveis e técnicos do Programa Intervir+ e do IDE-RAM enquanto Organismo Intermédio, uma vez que foi generalizadamente afirmada a **disponibilidade das duas instituições referidas para a prestação de esclarecimentos solicitados**.

Foi igualmente valorizada a importância, em termos de eficiência e de eficácia, do papel que o IDR e o IDE-RAM têm desempenhado no sentido de desenvolverem **estímulos à apresentação de candidaturas relevantes** para a estratégia de desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira (sobretudo significativa quando envolvem ou implicam a adaptação e a transformação de intenções de investimento em projectos coerentes com as orientações e prioridades do Programa Intervir+).

Esta situação, porventura mais facilmente concretizável numa envolvente regional com a escala da RAM, é especialmente evidenciada quando a equipa de avaliação se viu confrontada, de modo razoavelmente sistemático, com **alguma desvalorização por parte dos beneficiários das acções de comunicação e de divulgação do Programa** – explícita e expressamente justificada pela existência ou pela facilidade de estabelecimento de interacções pessoais com técnicos e responsáveis no IDR e no IDE-RAM.

A recomendação da Avaliação *Ex-ante* é, todavia, mais ambiciosa, focalizando especialmente a **necessidade de pró-actividade na geração e acompanhamento da execução de projectos de investimentos coerentes e que assegurem a prossecução dos desafios estratégicos assumidos pelo PO**, em particular nos domínios do empreendedorismo qualificado, da inovação e, consequentemente, do reforço da competitividade regional.



De acordo com a análise avaliativa que será apresentada no quadro da questão de avaliação que especificamente se dirige ao acompanhamento dos projectos de investimento, a equipa de avaliação recolheu informação objectiva sobre o desempenho destas responsabilidades pela Autoridade de Gestão, verificando, por outro lado, que o Organismo Intermédio ainda não desencadeou o exercício dessas actividades no âmbito das competências delegadas.

A equipa de avaliação considera dever ainda salientar que a relevância do acompanhamento das operações co-financiadas pelo Programa Operacional não se coloca apenas na perspectiva do cumprimento das normas regulamentares aplicáveis – onde não se verificam, aliás, situações que suscitem dificuldades; a abordagem que entendemos justificar atenção particular respeita às circunstâncias decorrentes, em especial, dos efeitos da evolução negativa da envolvente financeira e económica sobre a efectiva execução de operações aprovadas, que poderão ser minorados pelo acompanhamento próximo destes projectos e pela construção de soluções, eventualmente casuísticas, para problemas que se possam colocar aos seus promotores (ou, mesmo, para a desvalorização de factores virtuais que influenciem negativamente as necessárias decisões de concretização do investimento).

c) ***“A introdução de mecanismos de simplificação administrativa e de novas configurações de apoio”***

Resulta claramente da avaliação da operacionalização do Programa Intervir+ que a sua **concepção estratégica** e a definição e regulamentação dos diversos instrumentos de intervenção foi significativamente marcada pela vontade dos principais responsáveis em introduzirem e adoptarem **simplificações administrativas** nos procedimentos de gestão e nas exigências impostas aos promotores de projectos de investimento.

Estas considerações permitiriam responder positivamente à concretização da recomendação da Avaliação *Ex-ante* em apreço.



A equipa de avaliação constatou todavia que a **percepção de alguns dos beneficiários públicos** entrevistados sobre as alterações introduzidas neste Programa Operacional, comparativamente a anteriores períodos de programação, não é totalmente favorável, seja ao manifestarem (explícita ou implicitamente) que poderiam desejar uma maior amplitude de possibilidades de financiamento pelo PO, seja pelas dificuldades reveladas sobre a compreensão e reconhecimento dos esforços prosseguidos em matéria de simplificação.

Já no que respeita ao **posicionamento dos beneficiários privados** sobre a problemática em apreço, a equipa de avaliação deve salientar ter recolhido evidência do acolhimento favorável das alterações processuais introduzidas pelo Programa Intervir+ comparativamente a anteriores Programas Operacionais – mesmo quando essa apreciação positiva é acompanhada de referências à necessidade de simplificações adicionais, cuja responsabilidade parece ser aliás atribuída sobretudo às consequências da regulamentação comunitária.

Deveremos salientar, por outro lado, que – comparativamente a anteriores períodos de programação – **as exigências processuais decorrentes da regulamentação comunitária**, naturalmente assumidas no modelo de governação, se afiguram como mais significativas no período 2007-2013. Esta situação é particularmente evidenciada pela Descrição do Sistema de Gestão e Controlo que, mesmo nas situações em que dele não resultem complexidades adicionais, o **grau de rigidez exigido nos procedimentos de gestão e de controlo** é mais elevado do que no passado.

Neste quadro, entendemos que as evidências recolhidas pelo estudo de avaliação em curso em matéria de simplificação são marcadas por diferentes posicionamentos, em particular entre beneficiários públicos e privados, integrando apreciações mais e menos positivas sobre os progressos alcançados, em simultâneo com a formulação de previsíveis considerações sobre a necessidade de conseguir resultados mais significativos nesta matéria.



d) “**Finalização e implementação do SIGMA como sistema de informação integrado no qual os vários actores acedem, interagem e utilizam como base para as suas tarefas de gestão e acompanhamento**”

A avaliação da operacionalização do Programa Intervir+ evidenciou que o respectivo sistema de informação conheceu desenvolvimentos muito significativos comparativamente a anteriores períodos de programação, particularmente demonstrados pela generalização da **formalização das candidaturas por via electrónica** e, bem assim, pela sua **integração enquanto plataforma tendencialmente comum** utilizada pelos diferentes intervenientes nas sucessivas fases do processo de apreciação, decisão, financiamento, controlo e acompanhamento das candidaturas e dos projectos de investimento.

A verificação destes progressos permite **responder favoravelmente à recomendação** da Avaliação *Ex-ante* em apreço – embora esta afirmação deva ser matizada pelas conclusões oportunamente expostas sobre a avaliação do sistema de informação, designadamente no que respeita à utilização de ferramentas de análise de candidaturas aos Sistemas de Incentivos que não se encontram integradas no SIGMA, bem como ao período de tempo em que foi necessário recuperar informação.

A equipa de avaliação salienta, por outro lado, que as interacções estabelecidas no âmbito do IDR e do IDE-RAM e junto dos beneficiários revelaram, como seria expectável, que a fase inicial de execução do PO correspondeu também a um período de desenvolvimento de funcionalidades do sistema de informação, que exigiu um processo interactivo de aprendizagem.

Sem prejuízo da conclusão apresentada, deveremos referir que instrumentos complexos como o sistema integrado de informação conhecem, por natureza, uma evolução permanente – conducente, no quadro do percurso já desenvolvido, a aperfeiçoamentos progressivos.



e) ***“Clarificar o relacionamento entre as diferentes estruturas da Administração Regional com intervenção directa ou indirecta na programação e concretização do Programa”***

As considerações e conclusões apresentadas anteriormente, no quadro da recomendação da Avaliação *Ex-ante* relativa ao “*reforço de competências de coordenação do IFC*”, particularmente relevantes no quadro do reforço das competências de coordenação – e, portanto, de integração e de transversalidade – do IDR, fundamentam uma **resposta positiva à presente recomendação**, que assim entendemos ter sido concretizada.

Consideramos, conseqüentemente, que as evidências recolhidas na presente avaliação permitem fundamentar a conclusão de que **o reforço institucional do IFC / IDR, o modelo de governação do PO e a contratualização da delegação de competências com o IDE-RAM** conduziram a progressos significativos no que respeita à clarificação do relacionamento entre as diferentes estruturas da Administração Regional com intervenção directa ou indirecta na programação e concretização do Programa.

f) ***“Melhorar o grau de eficácia do sistema de informação global do Programa, assegurando uma adequada articulação / integração dos diferentes sistemas de informação parcelares das diversas entidades envolvidas na gestão”***

Como referido oportunamente, a equipa de avaliação considera, com base na aplicação dos instrumentos de recolha e tratamento de informação pertinentes, que **o SIGMA representa um progresso considerável** face a anteriores períodos de programação, especialmente relevante no que respeita à disponibilização de um sistema de informação poderoso e eficaz de apoio à gestão do PO, bem como à assunção de um papel de integração de informação e de instrumentos de trabalho para a generalidade dos técnicos que intervêm nas diferentes fases do *workflow* de candidatura e de pagamento.



A equipa de avaliação constatou, como anteriormente referido, que continuam a ser utilizadas algumas ferramentas de análise de candidaturas fora do sistema de informação – situação que, todavia, não prejudica a conclusão de que **o SIGMA constitui o (único) sistema de informação do Programa Intervir+.**

g) ***“Melhorar a função comunicação do Programa, no sentido da abertura a novas tipologias de promotores e de beneficiários e a domínios de investimento imateriais e mais inovadores”***

Constatámos anteriormente que a possibilidade e facilidade de **relacionamento directo com técnicos e responsáveis** envolvidos na respectiva gestão do Programa são valorizadas pelos beneficiários e promotores, face à relevância e ao impacto das iniciativas e acções de comunicação.

Esta circunstância não deverá, todavia, diminuir a importância objectiva das acções de comunicação e de divulgação do PO e das suas diferentes tipologias de intervenção – particularmente, como a recomendação em apreço refere, relativamente a *“domínios de investimento imateriais e mais inovadores”*.

A verificação do contraste entre as possibilidades e oportunidades oferecidas pelo Programa Intervir+ em investimentos imateriais e inovadores e o volume e significado das candidaturas efectivamente apresentadas permite fundamentar a conclusão de que **esta recomendação mantém pertinência** – como foi aliás expressamente reconhecido pelos responsáveis do IDE-RAM, que explicitamente referiram a **necessidade de aprofundar e de focalizar a concretização da estratégia de comunicação.**

Salientamos, entretanto, que o alcance da recomendação em apreço é mais amplo, sendo em nosso entendimento particularmente relevante **articular e integrar a sensibilização e comunicação** junto de novos promotores, novos beneficiários e novos domínios de investimento **com a concretização da função de promoção pró-activa da procura** atrás analisada.



- h) ***“Aumentar o enfoque no acompanhamento técnico dos projectos, não se limitando apenas aos projectos de dimensão crítica para o Programa”***

Problemática já analisada, no âmbito da recomendação da Avaliação Ex-ante referenciada na anterior alínea b).

- i) ***“Equacionar a estruturação de uma função de dinamização e mediação institucional dirigida à concepção e implementação de projectos de inovação e empreendedorismo”***

O presente relatório explicitou anteriormente a **concordância da equipa de avaliação** com a recomendação em apreço – cuja pertinência é especialmente valorizada pela relevância da pró-actividade nos domínios da inovação, do desenvolvimento tecnológico, da cooperação empresarial, da internacionalização e da absorção de recursos qualificados no quadro da evolução negativa da envolvente económica e social.

Como referido, **a presente avaliação não recolheu evidência da prossecução desta recomendação.**

## **6.2 Instrumentos de Operacionalização do PO**

Este capítulo visa apresentar os resultados obtidos na prossecução do objectivo específico ***“Avaliar a adequação dos instrumentos de operacionalização adoptados face à prossecução das prioridades estratégicas do Programa, reflectidas nos respectivos Eixos prioritários”***.

Este objectivo específico responde aos critérios adequação e eficácia da avaliação, devendo a equipa de avaliação investigar até que ponto os instrumentos de operacionalização são adequados às prioridades estratégicas fixadas para o PO e permitem obter os resultados pretendidos.



O termos de referência da avaliação concretizam, para este objectivo, **cinco questões de avaliação** que endereçam, no essencial, o conjunto de instrumentos que permitem operacionalizar um PO, designadamente: (i) regulamentos específicos e tipologias de investimento; (ii) critérios de selecção; (iii) manuais de procedimentos; (iv) formulários de candidatura; e (v) divulgação e fases de abertura de candidaturas.

Os pontos seguintes abordam cada um destes instrumentos de operacionalização de acordo com a sequência das seguintes questões de avaliação:

- *A regulamentação específica das tipologias de intervenção do Programa é adequada e eficaz face aos objectivos de desempenho previamente estabelecidos?* Questão essencialmente respondida no ponto 6.2.1.;
- *Os critérios de selecção adoptados para a apreciação e hierarquização das candidaturas têm permitido apoiar candidaturas pertinentes à luz das necessidades de cumprimento de objectivos e metas definidas?* Questão essencialmente respondida no ponto 6.2.2.;
- *Os manuais de procedimentos para utilizadores e os formulários têm-se mostrado simples e com grau de exigência em consonância com a dimensão dos projectos?* Questão essencialmente respondida no ponto 6.2.3.;
- *A informação recolhida a partir dos formulários é útil e suficiente para a análise das candidaturas apresentadas?* Questão essencialmente respondida no ponto 6.2.4.;
- *O modelo de lançamento do Programa (divulgação e fases de abertura de candidaturas) tem-se revelado adequado face às exigências de dinâmica de execução das diversas tipologias de intervenção?* Questão essencialmente respondida no ponto 6.2.5.



### **6.2.1 Adequação dos Regulamentos Específicos e das Tipologias de Investimento Enquadradas aos Objectivos do PO**

A avaliação da adequação do quadro de regulamentos específicos foi efectuada tomando como referência a articulação entre as tipologias de investimento consideradas nos regulamentos específicos adoptados e os objectivos fixados no Programa Operacional.

Importa tomar em consideração que a estruturação dos Eixos Prioritários do Programa Intervir+ é feita por reporte aos próprios objectivos estratégicos, o que assegura que não só **os regulamentos específicos cobrem as diferentes prioridades estratégicas** mas, também, que existe uma **forte aproximação entre os regulamentos específicos, os vectores de intervenção e os objectivos específicos de cada Eixo** (cf. Programa Intervir+, tabela das páginas 13 e 14). Esta opção de programação, impondo embora alguma forma de circularidade lógica na formalização de objectivos gerais e instrumentais, permite uma mais fácil garantia de consistência entre as dimensões estratégica e operacional.

Para a elaboração da resposta à questão de avaliação a que este ponto do relatório se reporta foi, tendo em conta a sua complexidade, utilizada informação com diferentes origens e de diferentes naturezas.

Esta resposta baseia-se, em primeiro lugar, na análise documental detalhada dos documentos relevantes para o Programa Operacional (texto do PO, PDES, Regulamentos Específicos), que foi objecto de tratamento analítico e conceptual adequado, para que se pudessem construir as matrizes de articulação estratégica que são apresentadas. Esta matéria foi, por outro lado, objecto de inclusão no inquérito *on-line* aos beneficiários, tendo as respostas obtidas sido objecto de tratamento estatístico. Finalmente, a problemática foi integrada na recolha de informação testemunhal nas entrevistas aos diferentes *stakeholders* do PO (Autoridade de Gestão, Estrutura de Apoio Técnico, Organismo Intermédio, Organismos Especializados, Beneficiários, Consultores e Associações Empresariais) e, ainda, abordada nos *Focus Groups* realizados; a informação recolhida foi objecto de adequada triangulação.



Verificámos anteriormente que o Programa Intervir+ se assume explicitamente como instrumento de concretização do PDES, que constitui o seu principal referencial estratégico relevante, cujos objectivos vão muito para além dos domínios de intervenção do PO.

A equipa de avaliação considera, também, que a adequação dos regulamentos específicos se revela reforçada quando se ensaia uma aproximação ao potencial de **efeitos de difusão ou efeitos sinérgicos entre as tipologias de investimento que os regulamentos contemplam e os objectivos estratégicos do Programa Operacional**.

Estes efeitos podem, portanto, ser de dois tipos:

- Os **efeitos sinérgicos** que potencialmente decorrem do alargamento, adensamento e qualificação do tecido empresarial da Região;
- Os **efeitos de difusão** que decorrem da melhoria das condições na envolvente social, infra-estrutural e ambiental que as diferentes tipologias de investimento podem proporcionar.

A abordagem adoptada visa, assim, evidenciar a **natureza integrada e sistémica do desenvolvimento sócio-económico**. Tomando em consideração que as dificuldades da economia da RAM resultam em larga medida de insuficiências de competitividade e de dinamismo do tecido empresarial, de limitações na dimensão no mercado interno e dos custos inevitavelmente associados à ultraperifericidade da Região (que se reflectem nos custos de transporte e transacção e que determinam também necessidades de investimento infra-estrutural e na manutenção dos equipamentos construídos), apenas uma **intervenção integrada que considere de forma estruturada estas três dimensões** pode viabilizar o reforço de uma trajectória sustentada e sustentável de desenvolvimento.

Salientamos que, aceitando a teoria económica que **a disponibilidade de infra-estruturas e equipamentos básicos sociais** (saúde, educação básica, assistência social) e **económicas** (transportes e logística, comunicações, energia, formação



profissional, I&D e formação avançada) constituem condições necessárias mas não suficientes para suportar processos de desenvolvimento económico e social, é especialmente relevante assumir que **o papel dessas infra-estruturas e equipamentos é particularmente reforçado nas regiões insulares ultraperiféricas.**

Esta abordagem do modelo estratégico do Programa Intervir+ pode, na perspectiva da equipa de avaliação, ser convenientemente efectuada através da **extensão do conceito de espaço estratégico da empresa** desenvolvido e apresentado por Dussauge, Ramantsoa<sup>16</sup>.

Nesta acepção, o PO pode ser definido como um **espaço resultante da interacção entre três dimensões de intervenção**, onde se organizam e reflectem os resultados das iniciativas apoiadas e que serve também para discutir conceptualmente as opções instrumentais.

Este esquema conceptual organiza o PO em **três vectores** que se podem definir como:

- O desenvolvimento de **novas actividades inovadoras e ricas em conhecimento** que permitam alargar as fronteiras do tecido económico da Região em direcção às actividades mais dinâmicas da economia mundial, o que corresponde genericamente aos objectivos do Eixo I do PO;
- A **sustentação das actividades existentes**, aumentando a sua produtividade e competitividade, assegurando a sua sustentação a prazo e o adensamento e alargamento da sua cadeia de valor, o que corresponde no essencial aos objectivos do Eixo II do PO;
- O conjunto de **iniciativas de suporte à actividade económica e à coesão social e territorial**, melhorando o nível de vida das populações, incrementando a atractividade do território, aumentando a mobilidade e a

---

<sup>16</sup> Dussauge, Ramantsoa (1987), *Technologie et stratégie d'entreprise*, McGraw Hill



acessibilidade e compensando custos de ultraperifericidade, o que corresponde ao conteúdo substantivo dos Eixos III, IV e V.

Transposto num **esquema ortogonal tridimensional**, esta conceptualização possui um valor heurístico particular - na medida em que se podem **representar trajectórias possíveis face à situação de partida** (unindo as curvas de trajectória, os pontos com coordenadas x, y e z, que representam os resultados obtidos para cada indicador relevante de cada variável representativa em cada um dos Eixos / vectores nos momentos relevantes de observação)<sup>17</sup>.

Cabe, desde logo, chamar a atenção para a circunstância de este tipo de conceptualização reforçar a **natureza interdependente e sistémica dos três vectores de intervenção**, evitando as análises clássicas onde cada dimensão possa tender a ser analisada de forma independente, não associável às restantes, ou onde se considerem de forma meramente aditiva os resultados obtidos em cada uma das dimensões analíticas críticas.

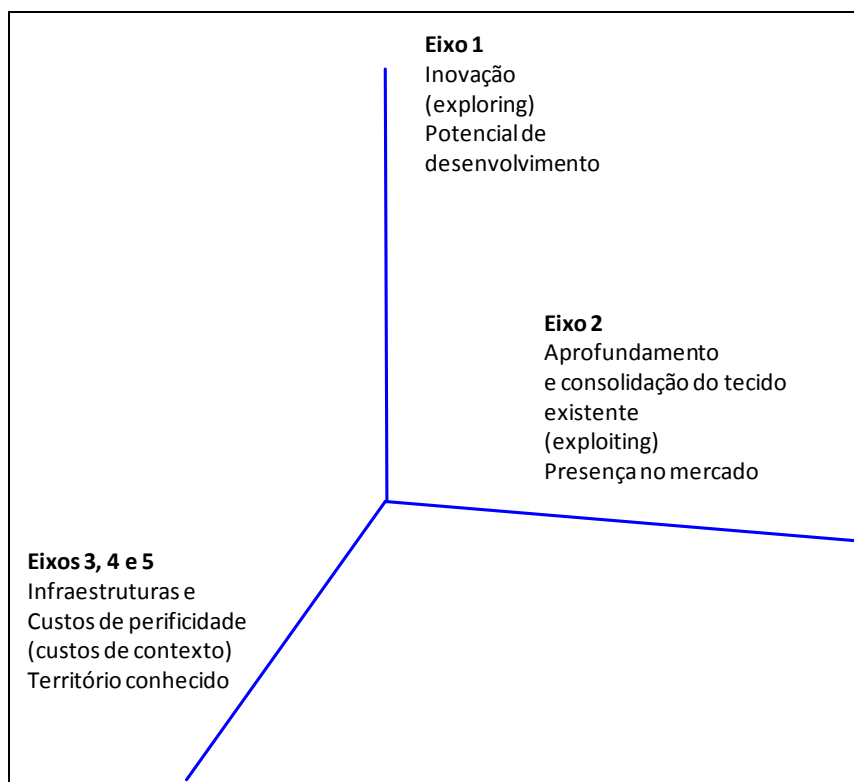
O espaço estratégico do PO pode, assim, ser representado como se ilustra na Figura 6-2.

---

<sup>17</sup> Na verdade esta forma de representação permite uma análise quadridimensional em que a variável “tempo” está embebida na identificação dos pontos de cada curva, embora não representada nos eixos.



**Figura 6-2**  
**Espaço Estratégico do Programa Intervir+**



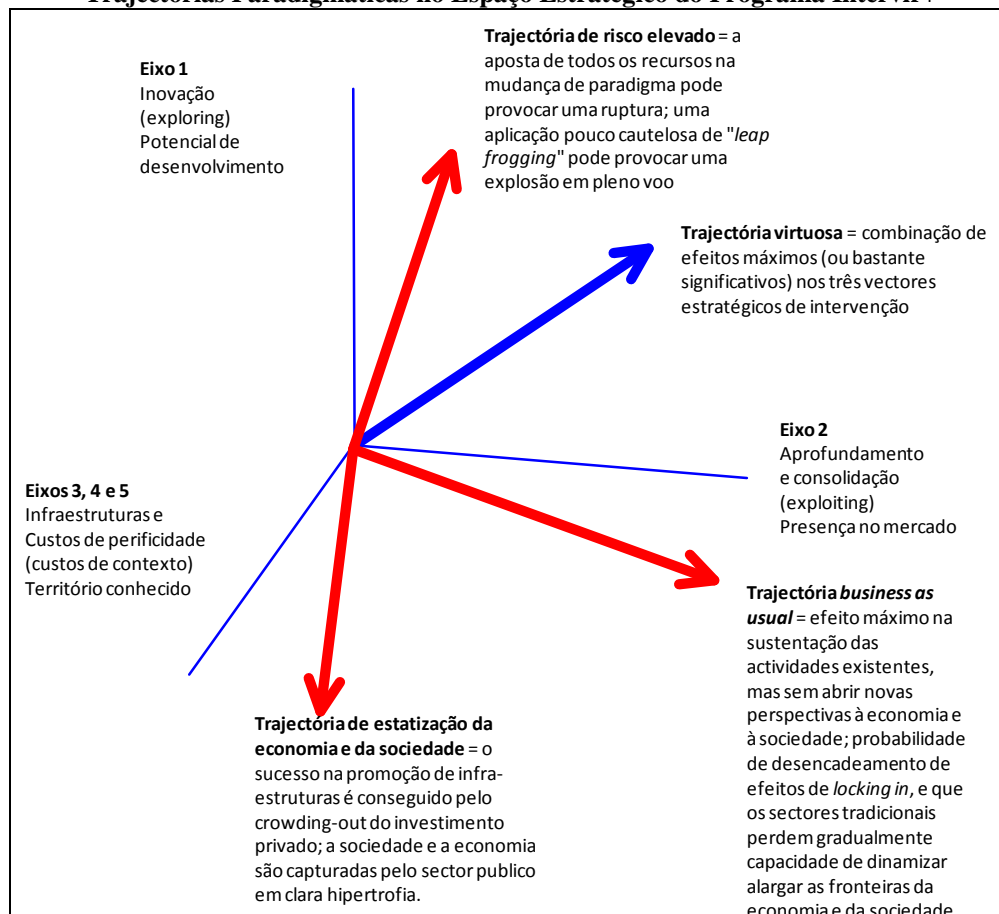
*Fonte: Equipa de Avaliação*

Este espaço estratégico permite, desde logo, identificar **trajectórias paradigmáticas de efeitos positivos** (virtuosos) e **negativos** (viciosos) da operacionalização do PO. Este exercício é ilustrado na Figura 6-3, onde é assinalada (a azul) a **trajectória desejada**, em que os efeitos dos três vectores são máximos (ou próximo), traduzindo o **equilíbrio** que se pretende atingir em resultado das escolhas críticas subjacentes à concepção do PO.

As outras três trajectórias assinalam diferentes tipos de enviesamento em que o predomínio de um dos vectores de intervenção sobre os restantes pode desencadear um conjunto de efeitos negativos que importa acautelar, mesmo se cada um dos vectores isoladamente tomado é incontestavelmente positivo.



**Figura 6-3**  
**Trajectórias Paradigmáticas no Espaço Estratégico do Programa Intervir+**



Fonte: Equipa de Avaliação

Assinalamos, a título de exemplo, que uma operacionalização que seja efectuada de forma a ter apenas efeitos sobre o Eixo Prioritário mais apelativo – o Eixo 1, que visa apoiar projectos muito inovadores e associados a actividades de I&DT – e que estabelece uma ruptura com o tecido económico existente pode estar longe de constituir um cenário garantidamente positivo em termos integrados.

**O apoio a actividades inovadoras que alarguem as fronteiras das actividades económicas** de um dado tecido económico a partir de Sistemas de Incentivos públicos dirigidos a compensar défices de competitividade e de rentabilidade inicial dessas actividades, que na literatura do desenvolvimento económico se conhece por *leap frogging* (uma vez que pressupõe a necessidade de dar saltos em vez de



prosseguir um caminho contínuo de avanços incrementais), **pressupõe que há sectores que “descolam” literalmente do tecido económico onde ocorrem**. Este tipo de estratégias só pode ser bem sucedido se existirem **efeitos de difusão** sobre o restante tecido económico, para que este se aproxime dos sectores líderes e incorpore os ganhos tecnológicos adquiridos.

Nos casos em que esta aproximação ao tecido económico existente **não estimula e concretiza a absorção das inovações que têm lugar**, verificar-se-ão duas grandes dinâmicas: **ou a criação de uma economia dual**, com acentuadas diferenças entre o sector moderno e o sector tradicional, que acabam por comprometer o primeiro; **ou o desenvolvimento de uma situação em que as novas actividades mais inovadoras e tecnologicamente avançadas desaparecem por falta de sustentabilidade**, nomeadamente no momento em que os apoios públicos cessam. É por isso necessário garantir que os efeitos de difusão potenciais se verificam, com uma magnitude suficiente para que o sector tradicional se modernize e acompanhe as actividades-líder.

As **trajectórias de insucesso assinaladas**, que correspondem a sistemas que apenas conseguem “*fazer mais do mesmo*”, proporcionando ganhos incrementais nos sectores tradicionais da economia e da sociedade, podem ter resultados positivos a curto prazo mas **estão longe de assegurar o desenvolvimento sustentado em horizontes temporais longos**, uma vez que recorrentemente se vêm confrontados com efeitos de fechamento em cima da trajectória percorrida (*locking in effects*).

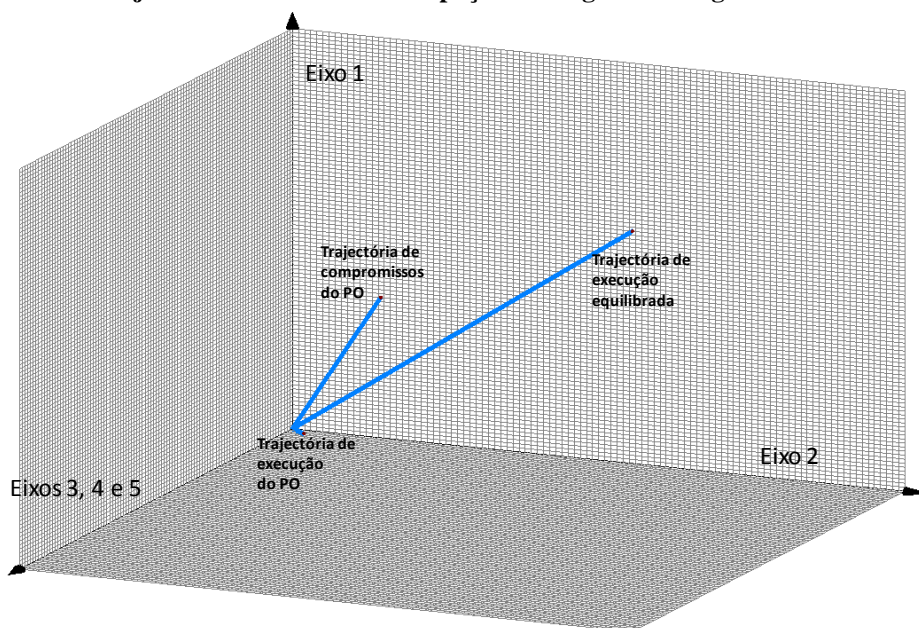
Os mesmos fenómenos podem ocorrer quando os **Sistemas de Incentivos ao desenvolvimento são muito bem sucedidos nos domínios que dependem do investimento público**, mas onde esse investimento não consegue induzir efeitos significativos sobre a actividade empresarial. A necessidade de cada vez maiores recursos acaba por induzir o que se conhece como o efeito de “*crowding out*”, em que **o investimento público expulsa o investimento privado**, acabando a prazo por se tornar insustentável.

A figura seguinte apresenta um **ensaio da modelação exposta** em que se confrontam o percurso correspondente à execução “virtuosa” – em que a execução



dos três vectores estratégicos do PO se faz de forma equilibrada – com as taxas de compromisso e execução verificadas em 30 de Setembro de 2009 (limite do período de referência desta avaliação), de acordo com os dados apresentados no Quadro 3-4.

**Figura 6-4**  
**Trajectórias Verificadas no Espaço Estratégico do Programa Intervir+**



*Fonte: Equipa de Avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+*

Como se pode ver na figura, a taxa de compromisso no PO desvia-se da trajectória equilibrada, aproximando-se do Eixo 1. Este “desvio” pode configurar um facto positivo para o desempenho do PO, já que são as tipologias mais claramente orientadas para a transformação do tecido económico e social da RAM aquelas que verificam uma maior procura e uma maior receptividade. Note-se que a dimensão da linha das taxas de compromisso indicia um desempenho do PO que tem de ser considerado positivo, já que no Eixo 1 se verifica uma taxa de compromisso de 46% do volume de recursos afectos, embora nos restantes Eixos esta taxa seja de apenas 26%.

No entanto, a execução – que já foi objecto de discussão no ponto 3.6 deste relatório – apresenta duas características relevantes: a sua muito pequena



expressão à data de referência dos dados e o claro desvio para os Eixos do espaço estratégico que correspondem ao terreno mais familiar para o PO e para os beneficiários (o Eixo 2 e os Eixos 3, 4 e 5).

A articulação em apreço pode também ser ensaiada de uma forma mais convencional na matriz que se apresenta no Quadro 6-6, que tem como base de elaboração o texto do PO, o relatório final da Avaliação *Ex-ante* e os regulamentos específicos dos Eixos Prioritários do Programa Operacional.

Para além das **correspondências directas** resultantes dos regulamentos específicos e das tipologias de investimento elegíveis em cada um deles, evidenciaram-se as **articulações estratégicas mais relevantes** resultantes de uma avaliação teórica (que carece por isso de confirmação factual em sede de avaliação intercalar da execução do PO) dos efeitos de difusão que podem resultar num quadro como o que foi apresentado no âmbito do espaço estratégico do PO.

A análise apresentada nos parágrafos anteriores fundamenta a conclusão de que **as Áreas de Intervenção do Programa Intervir+ se podem reforçar significativamente entre si**, sobretudo estimulando a combinação sinérgica entre efeitos que podem ser designados de **alargamento da base económica regional** através da inovação e da criação e difusão de conhecimento (Eixo I) e do **aprofundamento da competitividade** da base económica regional (Eixo II), num quadro em que a **continuação do investimento em infra-estruturas e equipamentos** (Eixos III e IV) pode ter um contributo muito relevante para o desenvolvimento do tecido económico por via da melhoria da envolvente empresarial e das condições de vida dos cidadãos.

Essa mesma análise evidencia, no entanto, a necessidade de explicitar alguma prudência na resposta à questão de avaliação em apreço, quando se visa obter elementos que permitam aferir a eficácia desses mesmos dispositivos regulamentares - que só pode ser concretizada de forma cabal com base na aplicação de instrumentos de avaliação e em elementos objectivos que permitam quantificar a obtenção dos objectivos expressos em **indicadores de resultado e realização**.



**Quadro 6-6**  
**Articulação Estratégica entre os Regulamentos Específicos**  
**e Tipologias de Investimento e os Objectivos do Programa Intervir+**

Prioridades	Eixos Prioritários e Objectivos Operacionais do PO / Regulamentos Específicos	Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento			Competitividade de Base Económica Regional	
		Transformar o padrão de especialização e aumentar a inovação na economia da Região	Desenvolver a ciência, tecnologia e a sociedade do conhecimento na Região	Melhorar a qualidade a eficácia da Administração Regional	Assegurar a sustentabilidade e a diversificação da economia Regional	Melhorar a envolvente da actividade empresarial
I.1. Incentivos Directos e Indirectos às Empresas	I.1.1. Incentivos às Empresas, designadamente PME's (Empreendinov)		...	♦♦	...	...
	I.1.1. Incentivos à Qualificação Empresarial da Região Autónoma da Madeira (QUALIFICAR+)		...	♦♦		...
	I.1.2. Acções Inovadoras		...	♦♦	...	...
I.2. Sistema Científico e Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	I.2.1. Apoio ao Sistema Científico e Tecnológico	...		♦♦	...	...
	I.2.2. Economia Digital e Sociedade do Conhecimento	...		♦♦	...	...
I.3. Modernização Administrativa	I.3.1. Modernização Administrativa	♦♦	♦♦		♦♦	♦♦
II.1. Projectos de Investimento Empresarial Integrados e Inovadores	II.1.1. Incentivos às Empresas designadamente PME's (SIRE)		...	♦♦		
	II.1.1. Incentivos à Promoção da Excelência Turística da Região Autónoma da Madeira (SI Turismo)		...	♦♦		
	II.1.2. Engenharia Financeira	...	...	♦♦		
II.2. Envolvente Empresarial	II.2.1. Acções Colectivas	...	...	♦♦	...	
	II.2.2. Acolhimento Empresarial	...	...	♦♦	...	
	II.2.3. Energia	...	...	♦♦	...	
III.1. Estruturas de Gestão Ambiental de Primeira Geração	III.1.1. Ciclo Urbano da Água - Sistemas em Baixa	♦♦			♦♦	
	III.1.2. Resíduos Sólidos Urbanos	♦♦			♦♦	
III.2. Riscos Naturais e Tecnológicos	III.2.1. Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos	♦♦			♦♦	
III.3. Gestão Ambiental Sustentável, Conservação da Natureza e Biodiversidade	III.3.1. Sistemas de Gestão Ambiental de Segunda Geração, Rede Natura e Biodiversidade	♦♦ ...	♦♦ ...		♦♦ ...	♦♦ ...
IV.1. Infraestruturas e Equipamentos Colectivos	IV.1.1. Mobilidade	♦♦	♦♦	♦♦	♦♦	♦♦
	IV.1.2. Culturais, de Potencial Turístico e de Lazer	♦♦ ...	♦♦ ...		♦♦ ...	♦♦ ...
	IV.1.3. Educação	♦♦ ...	♦♦ ...		♦♦ ...	♦♦ ...
	IV.1.4. Saúde e Desenvolvimento Social	♦♦	♦♦		♦♦	♦♦
IV.2. Reabilitação Urbana e Rural	IV.2.1. Reabilitação Urbana e Rural	♦♦	♦♦		♦♦ ...	♦♦ ...
IV.3. Cooperação Interregional	IV.3.1. Cooperação Interregional	♦♦ ...	♦♦ ...		♦♦ ...	♦♦ ...
V.1. Despesas de Funcionamento das Actividades Económicas	V.1.1. Incentivos às Empresas para Compensação dos Sobrecustos da Ultraperifericidade	♦♦ ...	♦♦ ...		♦♦ ...	
	V.1.2. Apoio ao Funcionamento e Prestação de Serviços de Interesse Económico Geral	♦♦	♦♦		♦♦	
V.2. Infraestruturas e Equipamentos Públicos	V.2.1. Infraestruturas e Equipamentos Colectivos para Compensação dos Sobrecustos da Ultraperifericidade	♦♦	♦♦		♦♦	
Legenda:		Articulação Estratégica directa				
	...	Efeito de difusão potencial no sistema produtivo				
	♦♦	Efeito de difusão potencial por acção sobre o contexto				



Prioridades	Eixos Prioritários e Objectivos Operacionais do PO / Regulamentos Específicos	Desenvolvimento Sustentável			Coesão Territorial e Governação			Compensação dos sobrecustos da Ultraperiferidade	
		Melhorar a eficiência e a cobertura dos sistemas de abastecimento e tratamento de água e de resíduos sólidos urbanos	Prevenir, gerir e monitorizar riscos naturais e tecnológicos	Intervir no ambiente, na natureza e na biodiversidade	Consolidar a cobertura regional das infraestruturas e dos equipamentos colectivos	Apoiar a reabilitação urbana e rural	Conhecer boas práticas de desenvolvimento regional europeu	Combater os efeitos negativos que a situação ultraperiférica determina para os agentes económicos regionais	Reduzir os custos adicionais que pesam sobre os investimentos públicos de interesse colectivo em razão da ultraperiferidade
I.1. Incentivos Directos e Indirectos às Empresas	I.1.1. Incentivos às Empresas, designadamente PME's (Empreendinov)							♦♦♦ ♦♦♦	
	I.1.1. Incentivos à Qualificação Empresarial da Região Autónoma da Madeira (QUALIFICAR+)							♦♦♦ ♦♦♦	
	I.1.2. Acções Inovadoras							♦♦♦ ♦♦♦	
I.2. Sistema Científico e Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	I.2.1. Apoio ao Sistema Científico e Tecnológico		♦♦♦		♦♦♦	♦♦♦		♦♦♦ ♦♦♦	
	I.2.2. Economia Digital e Sociedade do Conhecimento				♦♦♦	♦♦♦		♦♦♦	♦♦♦
I.3. Modernização Administrativa	I.3.1. Modernização Administrativa					♦♦♦		♦♦♦	♦♦♦
II.1. Projectos de Investimento Empresarial Integrados e Inovadores	II.1.1. Incentivos às Empresas designadamente PME's (SIRE)				♦♦♦	♦♦♦		♦♦♦ ♦♦♦	
	II.1.1. Incentivos à Promoção da Excelência Turística da Região Autónoma da Madeira (SI Turismo)		♦♦♦			♦♦♦		♦♦♦ ♦♦♦	
	II.1.2. Engenharia Financeira				♦♦♦	♦♦♦		♦♦♦ ♦♦♦	
II.2. Envolvente Empresarial	II.2.1. Acções Colectivas					♦♦♦		♦♦♦ ♦♦♦	
	II.2.2. Acolhimento Empresarial					♦♦♦		♦♦♦ ♦♦♦	
	II.2.3. Energia		♦♦♦		♦♦♦	♦♦♦		♦♦♦ ♦♦♦	
III.1. Estruturas de Gestão Ambiental de Primeira Geração	III.1.1. Ciclo Urbano da Água - Sistemas em Baixa				♦♦♦			♦♦♦	
	III.1.2. Resíduos Sólidos Urbanos				♦♦♦			♦♦♦	
III.2. Riscos Naturais e Tecnológicos	III.2.1. Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos				♦♦♦			♦♦♦	
III.3. Gestão Ambiental Sustentável, Conservação da Natureza e Biodiversidade	III.3.1. Sistemas de Gestão Ambiental de Segunda Geração, Rede Natura e Biodiversidade				♦♦♦			♦♦♦	
IV.1. Infraestruturas e Equipamentos Colectivos	IV.1.1. Mobilidade		♦♦♦					♦♦♦	
	IV.1.2. Culturais, de Potencial Turístico e de Lazer		♦♦♦					♦♦♦	
	IV.1.3. Educação		♦♦♦					♦♦♦	
	IV.1.4. Saúde e Desenvolvimento Social		♦♦♦					♦♦♦	
IV.2. Reabilitação Urbana e Rural	IV.2.1. Reabilitação Urbana e Rural	♦♦♦	♦♦♦	♦♦♦				♦♦♦	
IV.3. Cooperação Interregional	IV.3.1. Cooperação Interregional	♦♦♦	♦♦♦	♦♦♦	♦♦♦	♦♦♦		♦♦♦	♦♦♦
V.1. Despesas de Funcionamento das Actividades Económicas	V.1.1. Incentivos às Empresas para Compensação dos Sobrecustos da Ultraperiferidade		♦♦♦						
	V.1.2. Apoio ao Funcionamento e Prestação de Serviços de Interesse Económico Geral		♦♦♦		♦♦♦				
V.2. Infraestruturas e Equipamentos Públicos	V.2.1. Infraestruturas e Equipamentos Colectivos para Compensação dos Sobrecustos da Ultraperiferidade		♦♦♦		♦♦♦				



Acresce que as **alterações no contexto de execução do PO**, que aprofundamos no subcapítulo 3.4., tiveram um **efeito de travão** sobre a procura de apoio financeiro e sobre a execução dos projectos aprovados, que tem de ser tomada em consideração.

Os regulamentos específicos **reflectem de forma adequada**, numa análise prévia à sua aplicação, **a estrutura de objectivos estratégicos e específicos** em torno dos quais o PO foi construído e que sustentam os seus Eixos Prioritários.

Importa igualmente ter em consideração que a estruturação dos regulamentos específicos deve responder à dupla preocupação de **assegurar os objectivos substantivos expressos no PO** e de **respeitar os requisitos formais decorrentes dos regulamentos gerais nacionais e comunitários**.

A equipa de avaliação reforça, neste enquadramento, a consideração anteriormente expressa de que o **aumento das exigências do sistema de controlo e auditoria no presente ciclo de programação** contribui de forma marcada para alguma percepção de complexificação e aumento da carga burocrática que é expressa pelos beneficiários e por outros *stakeholders* do PO – circunstância que tem algum impacto na procura de financiamentos, sobretudo num contexto de grandes dificuldades na economia.

Na perspectiva da adequação dos regulamentos específicos aos objectivos estratégicos do PO, a equipa de avaliação salienta que a **problemática da dupla ligação entre Sistemas de Incentivos e os Eixos Estratégicos do PO é relevante e justifica atenção**.

Como já constatado, no conjunto dos Sistemas de Incentivos para financiamento de projectos empresariais de investimento, **apenas o SI +Conhecimento e o Empreendinov têm uma relação unívoca com o Eixo I**, que assegura as respectivas dotações financeiras e para cujos objectivos e metas contribuem. Os **projectos apresentados aos Sistemas de Incentivos SIRE, Qualificar+ e Turismo podem ser enquadrados nos Eixos I ou II**, em função da natureza dos projectos candidatados verificada no processo de análise das candidaturas,



designadamente pela importância quantitativa e eventualmente qualitativa do investimento em factores dinâmicos de competitividade.

Esta conclusão, que resulta da análise técnica dos regulamentos específicos pela equipa de avaliação, foi confirmada nas entrevistas realizadas no IDE - constituindo **um aspecto do dispositivo regulamentar** que importa examinar com algum detalhe.

Embora o financiamento por um ou outro dos Eixos Prioritários **não tenha influência no montante e natureza do financiamento a atribuir à operação** (que depende do Sistema de Incentivos a que este recorre e não do Eixo Prioritário onde o financiamento é registado), a informação recolhida junto dos promotores de investimentos empresariais e dos consultores entrevistados no âmbito da presente avaliação e dos participantes nos *Focus Groups* indica que **o enquadramento nos referidos Eixos Prioritários do PO não é completamente compreendido por esses stakeholders**; por outro lado, como veremos no ponto seguinte, a estrutura de critérios de selecção e os formulários e guias de candidatura não abordam de forma clara esta problemática. A equipa de avaliação considera, assim, que a análise dos regulamentos específicos dos Sistemas de Incentivos SIRE, Qualificar+ e Turismo não permite concluir objectivamente sobre o nível de incorporação de investimento em “factores dinâmicos de competitividade” que determina a classificação de um projecto no Eixo I ou no Eixo II do PO.

Na verdade, a coerência estratégica dos Sistemas de Incentivos, na sua articulação e contribuição para os Eixos e prioridades estratégicas do Programa Operacional, depende muito da forma como se organiza esta dupla contribuição para duas dimensões igualmente relevantes, mas distintas, da organização do PO: o desenvolvimento de **novas actividades inovadoras e ricas em conhecimento**, para que se dirigem os projectos incluídos no Eixo I; ou, a **sustentação das actividades existentes**, aumentando a sua produtividade e competitividade, que constitui a matéria de racionalidade do Eixo II.



Em termos práticos, a questão coloca-se com a **diferenciação que se estabelece no PO e nos regulamentos específicos entre os projectos elegíveis** ao SI Empreendinov e aos restantes SI não I&DT (Qualificar+, SIRE e SI Turismo).

O **Empreendinov** é um Sistema de Incentivos desenhado para apoiar projectos de empreendedorismo com carácter inovador, objectivo especialmente pertinente e relevante no quadro da caracterização do tecido económico da Região e na prossecução da finalidade de **“Transformar o padrão de especialização e aumentar a inovação na economia da Região”**. Este Sistema de Incentivos condiciona, todavia, a concessão de apoios financeiros às candidaturas apresentadas por novas empresas.

Mesmo tendo em conta que **a definição de nova empresa foi recentemente flexibilizada**<sup>18</sup>, sendo agora requisito de elegibilidade que a empresa promotora tenha sido constituída nos doze meses anteriores à apresentação da candidatura (substituindo os anteriores quatro meses), **a equipa de avaliação manifesta dificuldade em compreender esta condicionante**, que se traduz em consagrar tratamentos diferenciados, designadamente em termos de taxas de financiamento, para projectos de investimento idênticos mas promovidos por empresas constituídas antes ou após a fronteira temporal estabelecida.

A informação recolhida nas entrevistas e nos *Focus Groups* com promotores e consultores, confirmada pelo IDE e, também, pela análise dos dados de candidaturas apresentadas aos SI, indica que se desencadeou um **processo de geração de candidaturas por falsos spin-off de empresas existentes**, apenas com o objectivo de contornar as limitações impostas aos candidatos ao Empreendinov no que respeita à data de constituição da empresa promotora.

---

<sup>18</sup> Todos os sistemas de incentivos foram, com excepção do +Conhecimento, objecto de revisão que foi concretizada em Portarias (regulamentos específicos) de 4 de Novembro de 2009. Embora esta iniciativa tenha tido lugar após o termo do período de referência da presente avaliação, este relatório não pode omiti-la, seja em matérias que se articulam directamente com problemáticas analisadas, seja em problemáticas que concretizaram recomendações que a equipa de avaliação tinha já equacionado.



Mesmo admitindo a possibilidade de ser necessário proceder a uma notificação junto à Comissão Europeia, a equipa de avaliação considera que **esta problemática deverá ser objecto de revisitação pela gestão do PO e autoridades competentes**, no sentido de garantir, através da alteração do regulamento específico, um **tratamento equitativo de verdadeiros projectos inovadores**.

Note-se que, nos projectos submetidos aos Sistemas de Incentivos enquadrados apenas no Eixo I (Empreendinov e +Conhecimento), a totalidade das despesas elegíveis é objecto de incentivo não reembolsável (sendo a taxa base de co-financiamento de 50% no caso do Empreendinov); já no caso dos projectos submetidos aos SI SIRE, Qualificar+ e Turismo, a taxa base é de 35%, sendo apenas susceptível de contribuir para a determinação da taxa de incentivo não reembolsável o investimento em factores dinâmicos de competitividade (Tecnologias de Informação e Comunicação; Qualidade, Ambiente e Segurança; Energia; e Introdução de Técnicas e Tecnologias Inovadoras).

Esta proposta poderá ser operacionalizada (i) através da criação de um novo Sistema de Incentivos, o que não nos parece completamente adequado em face do elevado número de sistemas já existente, ou (ii) pelo **desenvolvimento dos Sistemas de Incentivos já existentes**, criando a possibilidade de apresentação de candidatura de projectos de investimento, cuja caracterização seja principalmente orientada para a (a) *“Inovação - Transformar o padrão de especialização e aumentar a inovação na economia da Região”* ou para a (b) *“Qualificação das empresas - Assegurar a sustentabilidade e a diversificação da economia Regional”*.

Neste sentido, os projectos submetidos ao abrigo do segundo objectivo referido, que corresponde ao Eixo II do Programa Intervir+, continuariam a ter o tratamento previsto na regulamentação específica em vigor, enquanto **os projectos que fossem candidatados ao abrigo do objectivo “Inovação” do PO deveriam ter um tratamento mais próximo do actualmente definido para o Empreendinov**, em termos de critérios, processo de selecção e cálculo de incentivo.



### **6.2.2 Adequação e Eficácia dos Critérios de Selecção aos Objectivos do Programa Intervir+**

A análise da adequação e da eficácia dos critérios de selecção na perspectiva da operacionalização dos objectivos e prioridades estratégicas do Programa Intervir+, designadamente no sentido de avaliar os impactos e efeitos dos critérios de selecção na aprovação ou rejeição de candidaturas, é efectuada em dois tempos, respondendo sequencialmente aos referidos critério de adequação e critério de eficácia.

Para a elaboração da resposta à questão de avaliação a que este ponto do relatório se reporta foi utilizada informação com diferentes origens e de diferentes naturezas.

Num primeiro momento, esta resposta assenta numa análise documental detalhada dos documentos relevantes para o Programa Operacional (designadamente PO, PDES e Regulamentos Específicos), que foi objecto de tratamento analítico e conceptual adequado, por forma a que se pudessem construir as matrizes apresentadas. Esta matéria foi também objecto de inclusão no inquérito *on-line* aos beneficiários, tendo as respostas obtidas sido objecto de tratamento estatístico. Esta problemática foi também objecto de recolha de informação testemunhal nas entrevistas aos diferentes *stakeholders* do PO (Autoridade de Gestão Estrutura de Apoio Técnico, Organismo Intermédio, Organismos Especializados, Beneficiários, Consultores e Associações Empresariais) e, ainda, abordada nos *Focus Groups* realizados. A informação recolhida e tratada foi objecto de adequada triangulação.

Ainda no âmbito da análise da adequação do sistema de indicadores, foi utilizada a análise multivariada de dados (análise de *clusters*), como metodologia para confirmar a relevância de alguns dos critérios em utilização.

Num segundo momento, a metodologia de investigação assentou em informação recolhida no Sistema de Informação do PO, de forma a avaliar a eficácia com que o sistema de critérios de selecção utilizados responde aos objectivos de selectividade e discriminação do PO.



Na perspectiva da **adequação dos critérios de selecção aos objectivos e prioridades do PO**, importa em primeiro lugar avaliar como se podem articular os critérios de avaliação com os objectivos do PO. Dado o elevado número de regulamentos específicos (25)<sup>19</sup> e de tipologias de investimento previstas, esta tarefa implica que se definam **blocos de tipologias de investimento**, como forma de simplificar a análise e tornar compreensíveis as conclusões.

Para este efeito, em consequência, aliás, da própria forma como os critérios de selecção são operacionalizados, impõe-se uma **separação analítica entre os critérios de selecção utilizados para os Sistemas de Incentivos e para os regulamentos específicos que têm como beneficiários promotores públicos ou equiparados**.

Os **Sistemas de Incentivos** enquadrados no Programa Intervir+ podem ser caracterizados através da **separação entre o SI +Conhecimento**, muito focalizado no objectivo de “*Desenvolver a ciência, tecnologia e a sociedade do conhecimento na Região*” e os restantes **Sistemas de Incentivos**, mais orientados para o duplo objectivo de “*Transformar o padrão de especialização e aumentar a inovação na economia da Região*” e de “*Assegurar a sustentabilidade e a diversificação da economia regional*”.

Enquanto o primeiro acolhe um conjunto de tipologias que têm em comum o **estímulo à I&D explícita nas empresas**, os restantes têm um carácter mais genérico de **apoio a iniciativas que favoreçam e incentivem a inovação e a sustentabilidade do e no tecido empresarial existente**.

---

<sup>19</sup> Os Regulamentos considerados são especificados nos quadros 6-7, 6-8 e 6-9, que são apresentados no *síte* do IDR e do IDE, foram objecto de aprovação pelas seguintes Portarias: EMPREENDINOV - Portaria 31/2008; SIRE - Portaria 24/2008; Qualificar+ - Portaria 160/2008; +Conhecimento – Portaria 160/2008; SI TURISMO – Portaria 210/2008.



#### **a) Critérios de Selecção do Sistema de Incentivos +Conhecimento**

O Quadro 6-7 apresenta a articulação estratégica entre os critérios de selecção utilizados nas diferentes tipologias do SI +Conhecimento e os objectivos do Eixo I do PO.

A equipa de avaliação destaca, por um lado, no âmbito dos **critérios de selecção utilizados nas diferentes tipologias de projectos admissíveis neste SI**, a sua **especificidade**: a tipos de investimento particulares correspondem critérios específicos de análise do seu mérito, o que nos parece pertinente neste contexto e não mereceu qualquer reparo ou consideração menos positiva por parte de promotores.

Por outro lado, os **critérios utilizados, de natureza subjectiva, parecem ser os mais adequados** a este tipo de investimentos – mesmo que a sua contestabilidade intrínseca possa, eventualmente, originar consequências negativas, em especial num quadro de procura elevada e elevado número de actores envolvidos. Como não se perspectiva que uma ou outra circunstâncias apresentem probabilidades elevadas de ocorrência, **a solução adoptada parece ser pertinente, podendo mesmo admitir-se a sua simplificação** se houver necessidade de agilizar o processo de selecção. Tendo, todavia, em especial atenção que o período temporal que medeia entre as datas de candidatura e de decisão são considerados como razoáveis pelos promotores, aceita-se como pertinente o que está estabelecido neste domínio.



**Quadro 6-7**  
**Articulação Estratégica dos Critérios de Selecção do SI +Conhecimento**

Critérios de selecção	Aplicação do critério (Objectivo e Subjectivo)	+Conhecimento I&DT Projectos Individuais	+Conhecimento I&DT em Co-Promoção	+Conhecimento Proj Mobilizadores	+Conhecimento Núcleos IDT	+Conhecimento Centros IDT	+Conhecimento Vale IDT	+Conhecimento Proj. Demonstradores	Transformar o padrão de especialização e aumentar a inovação na economia da Região	Desenvolver a ciência, tecnologia e a sociedade do conhecimento na Região	Melhorar a qualidade e a eficácia da Administração Regional
Coerência e razoabilidade do Projectos (aspectos económico-financeiros, de mercado, científico, tecnológico e organizacional) para alcançar os resultados previstos com eficácia e eficiência	S	x	x						x	x	
Equipa de I&DT com perfil adequado à realização do projecto	S	x	x							x	
Empenho dos promotores empresariais no projecto, designadamente em pessoas e meios	S	x	x							x	
Aumento e consolidação das capacidades internas de I&DT, inovação tecnológica e valorização dos resultados do projecto	S	x	x							x	
Aumento da capacidade de penetração no mercado internacional	S	x	x						x	x	
Criação de laços de cooperação estáveis e duradouros com entidades do SCT	S	x	x		x					x	
Grau de adequação às prioridades nacionais/regionais em matéria de I&DT e inovação, nomeadamente a sua integração em clusters sectoriais e/ou territoriais e pólos de competitividade e tecnologia	S	x	x						x	x	
Efeitos de demonstração e de disseminação dos resultados a outras empresas e sectores	S	x	x						x	x	
Grau de inovação do projecto, tem em vista a introdução de novos ou, significativamente melhorados, produtos, processos e serviços.	S	x	x						x	x	
Grau de inserção em redes e Programas nacionais, europeus e internacionais de I&DT, tem em vista premiar a presença activa em redes e/ou programas nacionais, europeus e internacionais de I&DT.	S	x	x							x	
Carácter inovador do projecto (pré-selecção)	S			x						x	
Qualidade da rede de competências (pré-selecção)	S			x						x	
Dimensão do potencial de disseminação e de valorização económica dos resultados (existência de mercado) (pré-selecção)	S			x					x	x	
Efeito mobilizador do projecto (pré-selecção)	S			x					x	x	
Qualidade do projecto (selecção)	S			x						x	
Efeito mobilizador do projecto (selecção)	S			x					x	x	
Contributo para a competitividade dos promotores (efeitos e resultados) (selecção)	S			x					x	x	
Contributo para a política regional de I&DT (selecção)	S			x						x	
Identificação da pertinência dos objectivos e dos resultados previstos	S				x	x			x	x	



Critérios de selecção	Aplicação do critério (Objectivo e Subjectivo)	+Conhecimento I&DT Projectos Individuais	+Conhecimento I&DT em Co-Promoção	+Conhecimento Proj Mobilizadores	+Conhecimento Núcleos IDT	+Conhecimento Centros IDT	+Conhecimento Vale IDT	+Conhecimento Proj. Demonstradores	Transformar o padrão de especialização e aumentar a inovação na economia da Região	Desenvolver a ciência, tecnologia e a sociedade do conhecimento na Região	Melhorar a qualidade e a eficácia da Administração Regional
Grau de adequação dos recursos (humanos e científicos/técnicos)	S				x	x				x	
Aumento e consolidação das capacidades internas de I&DT, inovação tecnológica e valorização dos resultados da actividade do Núcleo	S				x	x				x	
Perspectiva de criação / melhoria significativa de novos produtos e serviços	S				x	x			x	x	
Grau de participação em redes e programas nacionais e internacionais de I&DT, tem em vista premiar a participação em redes e/ou programas nacionais, europeus e internacionais de I&DT.	S				x	x				x	
Contributo para a política regional de I&DT, medido através do grau de adequação às prioridades nacionais/regionais em matéria de I&DT e inovação, nomeadamente a sua integração em clusters sectoriais e pólos de competitividade e tecnologia.	S				x	x		x	x	x	
Melhoria de produtos, processos ou serviços	S						x		x	x	
Qualidade do projecto (coerência e consistência) - avalia a coerência e consistência do projecto no que respeita a aspectos económico-financeiros, de mercado, científico, tecnológico e organizacional para alcançar os resultados previstos com eficácia e eficiência.	S							x	x	x	
Grau de inovação da solução a demonstrar, em termos técnicos e de mercado (internacional, nacional, regional/ sectorial)	S							x	x	x	
Potencial de difusão dos resultados de I&DT a outras empresas e sectores	S							x	x	x	
Relevância/ grau de visibilidade das actividades de divulgação, disseminação e de valorização no mercado e em situação real dos resultados da I&D	S							x	x	x	
Efeito potencial ao nível do mercado e da inovação empresarial	S							x	x	x	
Efeito potencial ao nível do aumento da capacidade de penetração no mercado internacional	S							x	x	x	
Contributo para a política regional de I&DT, medido através do impacto induzido na competitividade do sistema socio-económico, visando a melhoria da especialização internacional da economia regional e a melhoria da articulação e competitividade dos clusters ou pólos de competitividade.	S							x	x	x	

Fonte: Equipa de Avaliação



## **b) Critérios de Selecção dos Sistemas de Incentivos Empreendinov, Qualificar+, SIRE e SI Turismo**

Como referido, o **conjunto de SI empresariais vocacionados para o incentivo ao investimento inovador ou de qualificação das empresas** constitui outra unidade relevante para efeitos analíticos.

Abrangendo embora um número de tipologias elevado, **os critérios de selecção utilizados possuem um conjunto de características comuns** que a equipa de avaliação considera pertinente e relativamente ao qual considera dever destacar:

- A utilização diferenciada de critérios subjectivos de natureza qualitativa no SI Empreendinov, contrastante com a predominância de critérios de selecção de natureza quantitativa e objectiva nos restantes casos;
- A manutenção transversal de critérios de selecção idênticos ou muito semelhantes entre tipologias com a mesma natureza, sendo a sua diferenciação sectorial ou pela dimensão dos projectos a candidatar.

A equipa de avaliação constata a **utilização de designações diferentes para os mesmos indicadores**, circunstância que justifica em nosso entender um esforço de uniformização da nomenclatura. É exemplo disto o critério “*Percentagem de Novos Capitais Próprios sobre Despesas Elegíveis*”, designado como “Nível de capitais próprios afectos ao projecto de Investimento” no Empreendinov, “Qualificação da situação financeira da empresa” no Qualificar+, “Qualificação do Risco” no SI Turismo e “Consolidação financeira” no SIRE.

Deveremos por outro lado salientar que **o conjunto os critérios de selecção não mereceu notas adversativas relevantes** por parte dos promotores, dos mediadores nos processos de candidatura ou das associações empresariais – sem prejuízo da referida ambiguidade quando projectos candidatados a outros SI que não o Empreendinov são enquadrados no Eixo I.



O Quadro 6-8 apresenta a articulação entre os critérios de selecção utilizados em cada um dos SI Empreendinov, Qualificar+, SIRE e SI Turismo e os objectivos do PO.

É de destacar nesta tabela, como na anterior, **a adequada transposição dos objectivos do PO para os regulamentos também através dos critérios de selecção que cobrem de forma adequada os objectivos estabelecidos.**



## Quadro 6-8

### Critérios de Selecção dos Sistemas de Incentivos Empreendinov, Qualificar+, SIRE e SI Turismo

Critérios de selecção	Aplicação do critério (Objectivo e Subjectivo)	Empreendinov (Portaria n.º 31/2008 de 31 de Março)	Qualificar + (Portaria n.º 160/2008)	SI Turismo (Portaria n.º 210/2008)	SIRE Projectos Especiais (Portaria n.º 34/2008)	SIRE Projectos de Revitalização de Parques Empresariais	SIRE Projectos Integrados	SIRE Projectos Integrados EA - Plano Estratégico de Revitalização	SIRE Projectos Integrados EA - Acções de Promoção e Animação	SIRE Projectos Integrados CM / Sociedades de Desenvolvimento - Investimentos públicos	Transformar o padrão de especialização e aumentar a inovação na economia da Região	Desenvolver a ciência, tecnologia e a sociedade do conhecimento na Região	Melhorar a qualidade e a eficácia da Administração Regional	Assegurar a sustentabilidade e diversificação da economia Regional	Melhorar a envolvente da actividade empresarial	Critérios prudenciais e sustentabilidade
Carácter inovador da ideia e/ ou projecto no contexto competitivo regional	S	x									x					
Características empreendedoras e de liderança	S	x														x
Nível de capitais próprios afectos ao projecto de Investimento (Percentagem de Novos Capitais Próprios sobre Despesas Elegíveis)	O	x														x
Impacto dos factores dinâmicos na competitividade da empresa (( $\Delta$ RAI $\div$ $\Delta$ IB) x GIFDC x 100)	O		x								x			x		
Mérito do projecto (Qualificação da estrutura empresarial e Valorização e qualificação dos recursos humanos)	S		x								x			x		
Qualificação da situação financeira da empresa (Percentagem de Novos Capitais Próprios sobre Despesas Elegíveis)	O		x											x		x
Relevância do projecto para a política económica (indicadores de rentabilidade (IR), produtividade (IP) e financeiro (IF))	O			x										x		x
Impacto dos factores Dinâmicos na competitividade da empresa (( $\Delta$ RAI $\div$ $\Delta$ IB) x GIFDC x 100)	O			x							x					
Contributo do projecto para a melhoria da qualificação e competitividade da empresa (0,50 Adequação do projecto aos objectivos da política de turismo regional + 0,50 Valorização e qualificação recursos humanos)	S			x							x			x		
Qualificação do Risco (Percentagem de Novos Capitais Próprios sobre Despesas Elegíveis)	O			x												x
Relevância do projecto para a política económica (Qualificação do Projecto e ou Qualificação da Empresa)	S e O				x						x			x		
Grau de realização em factores dinâmicos da competitividade (Investimento em factores dinâmicos de competitividade / Despesas elegíveis do projecto)	O				x	x					x			x	x	
Contributo do projecto para a qualificação e valorização dos recursos humanos (criação de postos de trabalho e valorização e qualificação dos RH)	O				x						x			x		
Consolidação financeira (Percentagem de Novos Capitais Próprios sobre Despesas Elegíveis)	O				x	x	x									x



Critérios de selecção	Aplicação do critério (Objectivo e Subjectivo)	Empreendinov (Portaria n.º 31/2008 de 31 de Março)	Qualificar + (Portaria n.º 160/2008)	SI Turismo (Portaria n.º 210/2008)	SIRE Projectos Especiais (Portaria n.º 34/2008)	SIRE Projectos de Revitalização de Parques Empresariais	SIRE Projectos Integrados	SIRE Projectos Integrados EA - Plano Estratégico de Revitalização	SIRE Projectos Integrados EA - Acções de Promoção e Animação	SIRE Projectos Integrados CM / Sociedades de Desenvolvimento - Investimentos públicos	Transformar o padrão de especialização e aumentar a inovação na economia da Região	Desenvolver a ciência, tecnologia e a sociedade do conhecimento na Região	Melhorar a qualidade e a eficácia da Administração Regional	Assegurar a sustentabilidade e diversificação da economia Regional	Melhorar a envolvente da actividade empresarial	Critérios prudenciais e sustentabilidade
Relevância da empresa para a política económica (indicadores de rentabilidade (IR) e financeiro (IF))	0					x								x	x	
Criação de postos de trabalho	0					x								x	x	
Revitalização do Estabelecimento	5						x							x		
Grau de realização em factores dinâmicos da competitividade (Investimento em factores dinâmicos de competitividade / Despesas elegíveis do projecto)	0						x							x		
Densidade empresarial da Zona de Intervenção	0							x						x	x	
Diversidade da Oferta/Tipologia de Estabelecimentos	0							x						x	x	
Funções urbanas centrais	5							x						x		
Existência de património classificado	0							x						x		
Projecto de Urbanismo Comercial (PUC) anterior no Concelho	0							x						x		
Planos complementares de desenvolvimento	0							x						x		

Fonte: Equipa de Avaliação



### **c) Critérios de Selecção dos Regulamentos Específicos que têm como Beneficiários Promotores Públicos ou Equiparados**

Contrastando fortemente com a metodologia adoptada para estabelecimento dos critérios de selecção aplicáveis aos Sistemas de Incentivos, os regulamentos específicos das tipologias de investimento em que os beneficiários são promotores públicos ou entidades equiparadas apresentam **critérios de selecção de natureza booleana** (resposta sim ou não; estão ou não presentes na candidatura em análise), em número muito elevado para a generalidade das tipologias.

Com uma média de 16 critérios de selecção (máximo de 20 e mínimo de 12), estes vinte regulamentos específicos constituem um caso particular que justifica alguma reflexão.

Uma primeira característica que a equipa de avaliação entende dever destacar é a circunstância de serem utilizados, nos Eixos Prioritários pertinentes do Programa Intervir+, **critérios de selecção que são comuns à totalidade das tipologias de investimento previstas**. Por outro lado, todos os regulamentos específicos determinam que a **aprovação de uma operação só é possível se esta cumprir pelo menos 60% dos critérios de selecção estabelecidos**.

Constatando-se que, na maioria das tipologias, **esta condição apenas se verifica pelo cumprimento simultâneo dos critérios de selecção gerais e transversais**, conclui-se que a **ocorrência de uma situação de forte rivalidade no acesso ao financiamento daria origem a litigância desnecessária na gestão do PO**.

A Figura 6-5, que apresenta os critérios de selecção comuns utilizados em cada um dos Eixos do PO, evidencia a sua transversalidade.



**Figura 6-5**

**CrITÉRIOS Comuns e Transversais aos Eixos PrioritÁrios do PO nas Tipologias Que Têm Como BeneficiÁrios Promotores PÙblicos ou Equiparados**

Eixos 1 e 2	Eixo 3	Eixo 4	Eixo 5
Relevância estratégica das operações no âmbito do Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PDES 2007 - 2013) para a RAM e, nos casos aplicáveis, no respectivo Plano Sectorial	Relevância estratégica das operações no âmbito do Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PDES 2007 - 2013) para a RAM e, nos casos aplicáveis, no respectivo Plano Sectorial	Relevância estratégica das operações no âmbito do Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PDES 2007 - 2013) para a RAM e, nos casos aplicáveis, no respectivo Plano Sectorial	Relevância estratégica das operações no âmbito do Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PDES 2007 - 2013) para a RAM e, nos casos aplicáveis, no respectivo Plano Sectorial
Operações que concorram para os objectivos específicos do Eixo Prioritário	Operações que concorram para os objectivos específicos do Eixo Prioritário	Operações que concorram para os objectivos específicos do Eixo Prioritário	Operações que concorram para os objectivos específicos do Eixo Prioritário
Operações se revelem fundamentais para o cumprimento das metas associadas aos indicadores de resultado do Eixo Prioritário	Operações se revelem fundamentais para o cumprimento das metas associadas aos indicadores de resultado do Eixo Prioritário	Operações se revelem fundamentais para o cumprimento das metas associadas aos indicadores de resultado do Eixo Prioritário	Operações se revelem fundamentais para o cumprimento das metas associadas aos indicadores de resultado do Eixo Prioritário
Operações que sejam relevantes para o cumprimento da regra do Earmarking	Operações que sejam relevantes para o cumprimento da regra do Earmarking	Operações que sejam relevantes para o cumprimento da regra do Earmarking	Operações que sejam relevantes para o cumprimento da regra do Earmarking
Operações que tenham um carácter inovador e diferenciado	Operações que tenham um carácter inovador e diferenciado	Operações que tenham um carácter inovador e diferenciado	Operações que tenham um carácter inovador e diferenciado
Operações que tenham associada uma mais valia ambiental	Operações que tenham associada uma mais valia ambiental	Operações que tenham associada uma mais valia ambiental	Operações que tenham associada uma mais valia ambiental
Operações que concorram para a redução de emissões de gases com efeito de estufa	Operações que concorram para a redução de emissões de gases com efeito de estufa	Operações que concorram para a redução de emissões de gases com efeito de estufa	Operações que concorram para a redução de emissões de gases com efeito de estufa
Operações que evidenciem adequado grau de eficiência energética e utilização sustentável da energia	Operações que evidenciem adequado grau de eficiência energética e utilização sustentável da energia	Operações que evidenciem adequado grau de eficiência energética e utilização sustentável da energia	Operações que evidenciem adequado grau de eficiência energética e utilização sustentável da energia
Operações que promovam a igualdade de oportunidades	Operações que promovam a igualdade de oportunidades	Operações que promovam a igualdade de oportunidades	Operações que promovam a igualdade de oportunidades
Operações que contemplem o estabelecimento de parcerias, incluindo as parcerias público-privadas	Operações que contemplem o estabelecimento de parcerias, incluindo as parcerias público-privadas	Operações que contemplem o estabelecimento de parcerias, incluindo as parcerias público-privadas	Operações que contemplem o estabelecimento de parcerias, incluindo as parcerias público-privadas
Operações que gerem complementaridades e sinergias com outras operações de interesse regional, nacional ou comunitário	Operações que gerem complementaridades e sinergias com outras operações de interesse regional, nacional ou comunitário	Operações que gerem complementaridades e sinergias com outras operações de interesse regional, nacional ou comunitário	Operações que gerem complementaridades e sinergias com outras operações de interesse regional, nacional ou comunitário
Operações que resultem de parcerias estratégicas e tenham um âmbito supra-municipal	Operações que resultem de parcerias estratégicas e tenham um âmbito supra-municipal	Operações que resultem de parcerias estratégicas e tenham um âmbito supra-municipal	
	Operações que actuem em áreas geográficas estratégicas e que contribuam inclusive para a redução de assimetrias regionais	Operações que actuem em áreas geográficas estratégicas e que contribuam inclusive para a redução de assimetrias regionais	
Operações que sejam relevantes e complementares à intervenção comparticipada pelo Fundo de Coesão	Operações que sejam relevantes e complementares à intervenção comparticipada pelo Fundo de Coesão		
Complementaridade em relação a outros investimentos realizados, ou a realizar, que permitam o fecho dos sistemas iniciados no(s) anterior(es) Quadro(s)	Complementaridade em relação a outros investimentos realizados, ou a realizar, que permitam o fecho dos sistemas iniciados no(s) anterior(es) Quadro(s)		
Operações que contemplem metodologias de cooperação transnacional		Operações que contemplem metodologias de cooperação transnacional	
Operações que sejam relevantes e complementares à intervenção comparticipada pelo Fundo Social Europeu			
Operações que promovam a sociedade da informação			
Operações que contribuam para a criação de emprego;			
Contributo da operação para a competitividade regional e para a coesão económica territorial			
Grau de inovação (à escala regional, nacional ou internacional) e/ou de utilização de "boas práticas" da operação			
Grau de envolvimento dos parceiros relevantes ou representatividade à escala regional			
Operações que potenciem a competitividade da economia regional, quer em sectores de forte potencial de crescimento, quer mediante a revitalização de sectores tradicionais			

Fonte: Equipa de Avaliação



Acresce, na perspectiva da equipa de avaliação, que **boa parte dos critérios de selecção transversais deveriam funcionar mais como critérios de admissibilidade do que como critérios de selecção** – como a utilização dos critérios de selecção “*Relevância estratégica das operações no âmbito do Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PDES 2007–2013)*” e “*Operações que concorram para os objectivos específicos do Eixo Prioritário*” exemplifica.

Por outro lado, **não consideramos objectivamente justificados os benefícios de aplicar, em todas as vinte tipologias de intervenção**, critérios de selecção como “*Operações que tenham associada uma mais-valia ambiental*”, “*Operações que concorram para a redução de emissões de gases com efeito de estufa*” e “*Operações que evidenciem adequado grau de eficiência energética e utilização sustentável da energia*”, sobretudo num modelo *booleano* de aplicação, em que apenas se classifica a presença ou ausência do atributo.

Tratando-se de critérios que apenas qualificam as candidaturas por referência a atributos gerais e frequentemente comuns, que não propiciam a respectiva diferenciação em termos objectivos, a ordenação qualitativa dos projectos de investimento candidatados é seguramente difícil em contextos em que os investimentos elegíveis sejam menos diferenciados.

Embora a equipa de avaliação reconheça que **este sistema de critérios de selecção apresenta as vantagens inerentes à sua simplicidade**, aplicados num universo de potenciais candidatos relativamente pequeno, comparativamente a outras formas de organização que adoptam modelos analíticos sofisticados, a operacionalidade da gestão do PO beneficiará, em nosso entender, de uma **revisão no sentido da redução do seu número e da adopção de uma escala de valoração relativa que melhore as condições objectivas de selecção e de análise do mérito absoluto e relativo das candidaturas**.

159

Os quadros do Anexo IX apresentam de forma detalhada a articulação estratégica dos critérios de selecção adoptados; o Quadro 6-9 evidencia o elevado peso atribuído aos critérios gerais e transversais, anteriormente referido.



## Quadro 6-9

### Peso dos Critérios de Selecção Comuns e Específicos nas Tipologias Que Têm Como Beneficiários Promotores Públicos ou Equiparados

Eixos I e II	I.12. Acções Inovadoras		I.2.1 Apoio ao SCT		I.2.2. Economia Digital e Sociedade do Conhecimento		I.3.1 Modernização Administrativa		II.12. Engenharia Financeira		II.2.1 Acções Colectivas		II.2.2. Acolhimento Empresarial		II.2.3. Energia	
	nº de critérios	ponderadores	nº de critérios	ponderadores	nº de critérios	ponderadores	nº de critérios	ponderadores	nº de critérios	ponderadores	nº de critérios	ponderadores	nº de critérios	ponderadores	nº de critérios	ponderadores
<b>Número de Critérios de Selecção e soma dos ponderadores associados</b>	<b>19</b>	<b>38</b>	<b>20</b>	<b>43</b>	<b>16</b>	<b>31</b>	<b>22</b>	<b>43</b>	<b>13</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>38</b>	<b>16</b>	<b>33</b>	<b>15</b>	<b>31</b>
Critérios comuns a todas as tipologias	12	22	12	22	12	22	12	21	12	23	12	22	12	25	12	28
Peso dos ponderadores e dos critérios comuns a todas as tipologias	63,2%	57,9%	60,0%	51,2%	75,0%	71,0%	54,5%	48,8%	92,3%	92,0%	66,7%	57,9%	75,0%	75,8%	80,0%	90,3%
Critérios partilhados por pelo menos 50% das tipologias	4	7	4	9	4	9	4	8	0	0	2	4	0	0	1	1
Peso dos ponderadores dos critérios partilhados por pelo menos 50% das tipologias	21,1%	18,4%	20,0%	20,9%	25,0%	29,0%	18,2%	18,6%	0,0%	0,0%	11,1%	10,5%	0,0%	0,0%	6,7%	3,2%
Critérios partilhados por menos de 50% das tipologias	3	9	0	0	0	0	2	3	1	2	2	6	3	5	2	2
Peso dos ponderadores dos critérios partilhados por menos de 50% das tipologias	15,8%	23,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,1%	7,0%	7,7%	8,0%	11,1%	15,8%	18,8%	15,2%	13,3%	6,5%
Critérios específicos da tipologia	0	0	4	12	0	0	4	11	0	0	2	6	1	3	0	0
Peso dos ponderadores dos critérios específicos da tipologia	0,0%	0,0%	20,0%	27,9%	0,0%	0,0%	18,2%	25,6%	0,0%	0,0%	11,1%	15,8%	6,3%	9,1%	0,0%	0,0%

Eixo III	III.11. Ciclo Urbano da Água -Sistemas em Baixa		III.12. Resíduos Sólidos Urbanos		III.2.1. Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos		III.3.1. Sistemas de Gestão Ambiental de Segunda Geração, Rede Natura e Biodiversidade	
	nº de critérios	ponderadores	nº de critérios	ponderadores	nº de critérios	ponderadores	nº de critérios	ponderadores
<b>Número de Critérios de Selecção e soma dos ponderadores associados</b>	<b>15</b>	<b>28</b>	<b>15</b>	<b>29</b>	<b>17</b>	<b>33</b>	<b>15</b>	<b>29</b>
Critérios comuns a todas as tipologias	13	25	13	25	13	24	13	27
Peso dos ponderadores e dos critérios comuns a todas as tipologias	86,7%	89,3%	86,7%	86,2%	76,5%	72,7%	86,7%	93,1%
Critérios partilhados por pelo menos 50% das tipologias	1	0	1	1	2	3	2	2
Peso dos ponderadores dos critérios partilhados por pelo menos 50% das tipologias	6,7%	0,0%	6,7%	3,4%	11,8%	9,1%	13,3%	6,9%
Critérios específicos da tipologia	1	3	1	3	2	6	0	0
Peso dos ponderadores dos critérios específicos da tipologia	6,7%	10,7%	6,7%	10,3%	11,8%	18,2%	0,0%	0,0%



Eixo IV	IV.11. Mobilidade		IV.12. Culturais, de Potencial Turístico e de Lazer		IV.13. Educação		IV.14. Saúde e Desenvolvimento Social		IV.2.1. Reabilitação Urbana e Rural		IV.3.1. Cooperação Interregional	
	nº de critérios	ponderadores	nº de critérios	ponderadores	nº de critérios	ponderadores	nº de critérios	ponderadores	nº de critérios	ponderadores	nº de critérios	ponderadores
<b>Número de Critérios de Selecção e soma dos ponderadores associados</b>	<b>23</b>	<b>50</b>	<b>14</b>	<b>29</b>	<b>15</b>	<b>30</b>	<b>15</b>	<b>30</b>	<b>17</b>	<b>37</b>	<b>14</b>	<b>26</b>
Critérios comuns a todas as tipologias	10	20	10	19	10	16	10	18	10	19	10	17
Peso dos ponderadores e dos critérios comuns a todas as tipologias	43,5%	40,0%	71,4%	65,5%	66,7%	53,3%	66,7%	60,0%	58,8%	51,4%	71,4%	65,4%
Critérios partilhados por pelo menos 50% das tipologias	3	5	2	4	1	3	2	3	3	6	2	5
Peso dos ponderadores dos critérios partilhados por pelo menos 50% das tipologias	13,0%	10,0%	14,3%	13,8%	6,7%	10,0%	13,3%	10,0%	17,6%	16,2%	14,3%	19,2%
Critérios específicos da tipologia	10	25	2	6	4	11	3	9	4	12	2	4
Peso dos ponderadores dos critérios específicos da tipologia	43,5%	50,0%	14,3%	20,7%	26,7%	36,7%	20,0%	30,0%	23,5%	32,4%	14,3%	15,4%

Eixo V	V.12. Apoio ao funcionamento e Prestação de Serviços de Interesse Económico Geral		V.2.1. Infraestruturas e Equipamentos Colectivos para Compensação dos Sobrecustos da Ultraperiferidade	
	nº de critérios	ponderadores	nº de critérios	ponderadores
<b>Número de Critérios de Selecção e soma dos ponderadores associados</b>	<b>12</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>22</b>
Critérios comuns a todas as tipologias	11	19	11	19
Peso dos ponderadores e dos critérios comuns a todas as tipologias	91,7%	90,5%	91,7%	86,4%
Critérios específicos da tipologia	1	2	1	3
Peso dos ponderadores dos critérios específicos da tipologia	8,3%	9,5%	8,3%	13,6%

Fonte: Equipa de Avaliação com base no Sistema de Informação do Programa Intervir+



A constatação, salientada nos parágrafos anteriores, da aplicação de um número elevado de critérios de selecção comuns às diversas tipologias de intervenção relativas a beneficiários públicos e equiparados, conduziu a equipa de avaliação a analisar a respectiva redundância.

Esta análise foi concretizada através da aplicação da metodologia estatística multivariada conhecida como **cluster analysis**, concretizada pela consideração das pontuações atribuídas pela Estrutura de Apoio Técnico nesses critérios comuns (em número de 10) a todas as candidaturas aprovadas.

Os resultados, apresentados na Figura 6-6, revelam que **estes critérios de selecção se agrupam nos seguintes três clusters**:

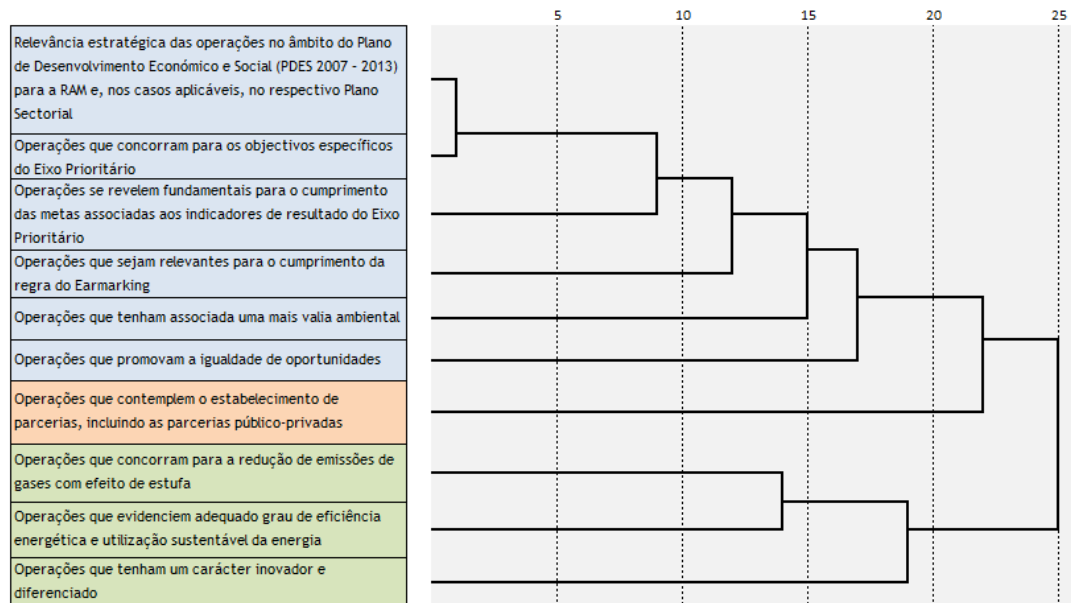
- **Cluster 1:** “Relevância estratégica das operações no âmbito do Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PDES 2007 – 2013) para a RAM e, nos casos aplicáveis, no respectivo Plano Sectorial”, “Operações que concorram para os objectivos específicos do Eixo Prioritário”, “Operações que se revelem fundamentais para o cumprimento das metas associadas aos indicadores de resultado do Eixo Prioritário”, “Operações que sejam relevantes para o cumprimento da regra do *Earmarking*”, “Operações que tenham associada uma mais-valia ambiental” e “Operações que promovam a igualdade de oportunidades”;
- **Cluster 2:** “Operações que contemplem o estabelecimento de parcerias, incluindo as parcerias público-privadas”;
- **Cluster 3:** “Operações que concorram para a redução de emissões de gases com efeito de estufa”, “Operações que evidenciem adequado grau de eficiência energética e utilização sustentável da energia” e “Operações que tenham um carácter inovador e diferenciado”.

A conclusão que se deve retirar desta análise é de que **a aplicação efectiva dos critérios de selecção integrados nos clusters 1 e 3 evidencia redundâncias**,



que – subsequentemente à sua apreciação pela Autoridade de Gestão – poderá conduzir à eliminação de alguns.

**Figura 6-6**  
**Cluster Analysis dos Critérios de Selecção Comuns Aplicados na Apreciação de Candidaturas de Entidades Públicas e Equiparadas**



Fonte: Equipa de Avaliação com base no Sistema de Informação do Programa Intervir+

A análise efectuada permite evidenciar algumas conclusões que podem constituir pistas para a redução do número de critérios de selecção:

- A análise de *clusters* realizada revela que os critérios de selecção “Relevância estratégica das operações no âmbito do Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PDES 2007–2013) para a RAM e, nos casos aplicáveis, no respectivo Plano Sectorial” e “Operações que concorram para os objectivos específicos do Eixo Prioritário” apresentam um contributo reduzido para a diferenciação de candidaturas entre si, evidenciando que podem ser retirados sem qualquer prejuízo para a selectividade; a equipa de avaliação considera, aliás, que estas dimensões devem ser de cumprimento obrigatório (já que dificilmente se poderá aceitar a aprovação de operações que não assegurem o seu cumprimento), pelo



que em nosso entender devem passar a integrar os critérios de admissibilidade.

- b) Os critérios “*Operações que concorram para a redução de emissões de gases com efeito de estufa*” e “*Operações que evidenciem adequado grau de eficiência energética e utilização sustentável da energia*” poderiam ser fundidos num único, que englobasse as duas dimensões em presença (redução dos GEE e eficiência energética), sem que isso reduzisse de forma relevante a selectividade do processo de análise das candidaturas.
- c) Os critérios “*Operações se revelem fundamentais para o cumprimento das metas associadas aos indicadores de resultado do Eixo Prioritário*” e “*Operações que sejam relevantes para o cumprimento da regra do Earmarking*” poderiam igualmente ser objecto de fusão num único critério em que as duas relevantes dimensões em análise pudessem inclusivamente ser consideradas de forma disjunta (uma ou outra).

A consideração destas pistas de trabalho pela Autoridade de Gestão significaria **reduzir em quatro o número de critérios comuns de selecção**, sem perda de selectividade do processo, mantendo-se apenas seis critérios comuns de avaliação face aos dez actualmente existentes, com o consequente ganho de eficiência no processo de tratamento das candidaturas (quer na fase de elaboração, quer na fase de análise e selecção).

#### **d) Análise da Eficácia do Sistema de Critérios de Selecção**

A avaliação da eficácia do sistema de critérios de selecção foi efectuada pela apreciação da sua relevância na selectividade do Programa Intervir+, **através da análise do seu impacto na aprovação ou na não aprovação de candidaturas** (que, portanto, excluiu os projectos cujos promotores tenham apresentado desistência).

O número de total de projectos analisados foi 99, tendo sido aprovados 85 e rejeitados 14 - o que representa uma taxa global de aprovação de 86%.



Apenas **cinco tipologias de investimento apresentam projectos não aprovados**: Acções Colectivas (taxa de não aprovação de 60%), Água – Sistema em Baixa (50%), SIRE Projectos Especiais (21%), Empreendinov (20%) e Apoio ao SCT (14%).

**Quadro 6-10**  
**Programa Intervir+ - Projectos Avaliados e Taxa de Não-Aprovação**

Tipologia	Nº Projectos Avaliados*	Projectos Não Aprovados	Taxa de Não Aprovação
I.1.1. Empreendinov	15	3	20%
I.1.1. e II.1.1. SIRE – Proj. Especiais	28	6	21%
I.1.1. e II.1.1. SIRE - Projectos de Rev. dos Parques Empre.	5	0	0%
I.1.1. e II.1.1. SI Turismo	3	0	0%
I.1.1. +Conhecimento - Projectos em Co-promoção	2	0	0%
I.1.2. Acções Inovadores	3	0	0%
II.2.1. Acções Colectivas	5	3	60%
I.2.1. Apoio SCT	7	1	14%
I.2.2. Economia Digital e Sociedade do Conhecimento	1	0	0%
I.3.1. Modernização Administrativa	4	0	0%
II.1.2. Engenharia Financeira	2	0	0%
II.2.2. Acolhimento Empresarial	1	0	0%
III.1.1. Água - Sistema Baixa	2	1	50%
III.2.1. Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos	2	0	0%
IV.1.1. Mobilidade	1	0	0%
IV.1.2. Culturais, de Potencial Turístico e de Lazer	1	0	0%
IV.1.3. Educação	7	0	0%
IV.2.1. Reabilitação Urb. e Rural	7	0	0%
V.2.1. Infra-estruturas e Equip. Púb. p. Comp. dos Sobrecustos da Ultraperiferidade	1	0	0%
VI.1.1. Gestão e Monitorização	2	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>99</b>	<b>14</b>	<b>14%</b>

*Nota: Projectos Avaliados excluindo os projectos cujos promotores tenham apresentado desistência*

*Fonte: Equipa de Avaliação com base no Sistema de Informação do Programa Intervir+*

A metodologia de análise adoptada assentou no cálculo da pontuação média obtida por cada tipologia de investimento em cada critério de selecção (cuja apresentação exaustiva se apresenta em anexo), sendo desta forma possível avaliar os **critérios que mais contribuíram para a aprovação e para a não aprovação de candidaturas** - ou seja identificar os critérios mais activos no processo de selecção de candidaturas.

A identificação dos critérios mais activos na selecção de candidaturas foi realizada através da sistematização da informação produzida, seleccionando em cada tipologia de investimento os critérios a que correspondem as pontuações médias mais baixas.



Tendo em consideração a natureza distinta dos projectos de investimento e dos critérios de selecção, a equipa de avaliação entendeu como mais conveniente **apresentar esta análise separadamente para os Sistemas de Incentivos dos restantes projectos.**

No que concerne aos projectos analisados pelo IDE no âmbito do Empreendinov, verificou-se a rejeição de 3 projectos com base em pareceres do Centro de Empresas e Inovação da Madeira (CEIM), enquanto Organismo Especializado que tem como função elaborar e submeter ao IDE-RAM pareceres não vinculativos sobre, nomeadamente, o carácter inovador do projecto, as características empreendedoras e de liderança dos promotores, o apuramento do investimento relevante para a concretização do projecto e as condições específicas do mesmo. Consequentemente, o critério relativo ao **“Carácter Inovador da ideia e/ou projecto no contexto competitivo regional”** apresenta a pontuação média mais baixa, sendo **o principal critério activo na selecção de projectos no âmbito do Empreendinov.**

As justificações apresentadas nos referidos pareceres para rejeição dos projectos incidiram sobre o **“Carácter inovador da ideia e/ou projecto no contexto competitivo regional”**, que foi considerado *“Fraco”*, embora constituíssem projectos com perspectivas de crescimento e de sucesso. Acresce que **a análise detalhada, por parte da equipa de avaliação, dos projectos rejeitados vai de encontro aos pareceres referidos sobre os projectos rejeitados**, pois, sem prejuízo da sua valia económica, revelavam, também em nosso entender, um baixo nível de inovação e com fraca relevância estratégica.

No que concerne aos 28 projectos no âmbito do SIRE – Projectos Especiais, 6 foram alvo de rejeição, o que corresponde a uma taxa de aprovação de 79%.

Esta tipologia visa apoiar investimentos *“promovidos por micro e pequenas empresas e que tenham por objectivo a qualificação e diversificação da oferta existente, designadamente através da sua modernização, requalificação, racionalização e inovação, num modelo de desenvolvimento individual das empresas”*. O critério respeitante ao **“Grau de realização em factores dinâmicos**



**da competitividade**", que avalia o nível de integração do investimento em factores dinâmicos de competitividade no total das despesas, **penalizou todas as candidaturas que foram rejeitadas**, sendo o critério que apresenta a pontuação média mais baixa para esta tipologia de investimento.

Importa referir que os investimentos em "*Tecnologias de informação e comunicação*" são considerados, no âmbito desta tipologia, como investimento em factores dinâmicos de competitividade, tornando o cumprimento deste critério de selecção menos exigente do que à partida seria expectável. Assim, a equipa de avaliação considera que **a fundamentação da rejeição dos projectos com base no referido critério é adequada** no quadro dos objectivos da tipologia de intervenção.

**Os restantes Sistemas de Incentivos**, com projectos objecto de análise de mérito, **não apresentavam**, no período de referência do presente estudo, **projectos não aprovados**; os critérios de selecção com **pontuação média mais baixa**, e que, portanto, revelaram mais dificuldade em cumprir os requisitos estabelecidos, correspondem nomeadamente às seguintes situações:

- +Conhecimento I&DT em Co-Promoção – "*Contributo para a competitividade da(s) empresa(s) promotora(s) (efeitos e resultados)*";
- SI Turismo – "*Contributo do projecto para a melhoria da qualificação e competitividade da empresa*";
- SIRE Projectos de Revitalização de Parques Empresariais – "*Relevância do Projecto para a Política Económica*".

Cabe destacar que **a adequação e transparência dos processos de avaliação dos projectos não foram postas em causa por nenhum dos promotores**, dos consultores ou das associações empresariais entrevistados, devendo consequentemente concluir-se que a aplicação das metodologias adoptadas não constitui problema relevante na operacionalização do PO na perspectiva da procura.



**Quadro 6-11**  
**Principais Critérios Activos na Selecção de Projectos nos Sistemas de Incentivos do Programa Intervir+**

Critérios de selecção	+Conhecimento I&DT em Co-Promoção	Empreendinov (Portaria n.º 31/2008 de 31 de Março)	SI Turismo (Portaria n.º 210/2008)	SIRE Projectos Especiais (Portaria n.º 34/2008)	SIRE Projectos de Revitalização de Parques Empresariais
Contributo para a competitividade da(s) empresa(s) promotora(s) (efeitos e resultados)	3,8				
Carácter inovador da ideia e/ ou projecto no contexto competitivo regional		49,3			
Relevância do projecto para a política económica					36,0
Contributo do projecto para a melhoria da qualificação e competitividade da empresa			43,3		
Grau de realização em factores dinâmicos da competitividade				58,6	

*Nota: Os valores assinalados correspondem aos critérios a que corresponde a classificação média mais baixa para cada Tipologia de Investimento*

*Fonte: Equipa de Avaliação com base no Sistema de Informação do Programa Intervir+*

No que concerne às tipologias de investimento dirigidas a promotores públicos ou equiparados, apresenta-se também a sistematização das classificações obtidas nos diferentes critérios de selecção. Tendo em consideração o maior número de critérios aplicado nestas tipologias, foram seleccionados, nesta análise, os critérios a que corresponderam as pontuações médias mais baixas para cada tipologia de investimentos.

No que respeita ao conjunto dos **Critérios de Selecção Comuns** Aplicados na Apreciação de Candidaturas de Entidades Públicas e Equiparadas, destacam-se claramente os seguintes critérios com uma presença particularmente activa na selecção de candidaturas, e para os quais os projectos candidatos revelaram especiais dificuldades em obter classificações satisfatórias:

- Operações que concorram para a redução de emissões de gases com efeito de estufa (activo em 11 tipologias de investimento);
- Operações que evidenciem adequado grau de eficiência energética e utilização sustentável da energia (activo em 11 tipologias de investimento);



- Operações que tenham um carácter inovador e diferenciado (activo em 9 tipologias de investimento);
- Operações que contemplem o estabelecimento de parcerias, incluindo as parcerias público-privadas (activo em 6 tipologias de investimento).

Nos critérios de selecção de carácter mais específico evidencia-se como particularmente activo no processo de selecção o relativo a *“Operações que resultem de parcerias estratégicas e tenham um âmbito supra-municipal”*, com uma classificação média muito baixa em 5 tipologias, seguido dos critérios *“Operações que sejam relevantes e complementares à intervenção comparticipada pelo Fundo Social Europeu”* e *“Operações que contemplem metodologias de cooperação transnacional”*, com classificações médias muito baixas em 4 tipologias.

Resulta desta análise que **os critérios comuns ou transversais apresentam, sistematicamente, as pontuações médias mais baixas na generalidade dos projectos.**

A apreciação especialmente atenta das tipologias que não apresentam projectos aprovados - Acções colectivas, Ciclo Urbano da Água e Apoio ao Sistema Científico e Tecnológico – revela, de acordo com a análise do Quadro 6-11, que **as pontuações médias mais baixas se referem sobretudo a Critérios de Selecção Comuns e, em menor grau, a critérios com carácter mais específico** adoptados para análise dessas tipologias.

Foi já referido que alguns dos critérios de selecção comuns revestem, no entender da equipa de avaliação, características mais próximas da admissibilidade do que da selectividade; acresce a essa consideração, com base na análise efectuada, que entendemos que **os critérios de selecção comuns ou transversais evidenciam um protagonismo exagerado no processo de selecção de candidaturas, em detrimento de critérios de selecção específicos que deveriam estar melhor posicionados para distinguir o mérito dos projectos candidatos na prossecução dos objectivos que cada tipologia de investimentos visa atingir.**



## Quadro 6-12

### Principais Critérios Activos na Apreciação de Candidaturas de Entidades Públicas e Equiparadas ao Programa Intervir+

Critérios de selecção	I.1.2. Acções Inovadoras	I.2.1. Apoio ao SCT	I.2.2. Economia Digital e Sociedade do Conhecimento	I.3.1. Modernização Administrativa	II.1.2. Engenharia Financeira	II.2.1. Acções Colectivas	II.2.2. Acolhimento Empresarial	III.1.1. Ciclo Urbano da Água -Sistemas em Baixa	III.2.1. Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos	IV.1.1. Mobilidade	IV.1.2. Culturais, de Potencial Turístico e de Lazer	IV.1.3. Educação	IV.2.1. Reabilitação Urbana e Rural	V.2.1. Infraestruturas e Equipamentos Colectivos para Compensação dos Sobrecustos da Ultraperifericidade
Operações que sejam relevantes para o cumprimento da regra do Earmarking						0,2					0,0			0,0
Operações que tenham um carácter inovador e diferenciado					0,0	0,2	0,0	0,5	0	0,0	0,0		0,0	0,0
Operações que tenham associada uma mais valia ambiental					0,0	0,0								
Operações que concorram para a redução de emissões de gases com efeito de estufa		0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Operações que evidenciem adequado grau de eficiência energética e utilização sustentável da energia		0,3			0,0	0,0	0,0	0,5	0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Operações que promovam a igualdade de oportunidades						0,0		0,5	0					
Operações que contemplem o estabelecimento de parcerias, incluindo as parcerias público-privadas			0,0	0,3				0,5	0,5			0,1		0,0
Operações que potenciem a competitividade da economia regional, quer em sectores de forte potencial de crescimento, quer mediante a revitalização de sectores tradicionais		0,3												
Operações que gerem complementaridades e sinergias com outras operações de interesse regional, nacional ou comunitário	0,3						0,3						0,3	
Operações que sejam relevantes e complementares à intervenção comparticipada pelo Fundo de Coesão								0,0						
Operações que actuem em áreas geográficas estratégicas e que contribuam inclusive para a redução de assimetrias regionais								0,5						
Operações que resultem de parcerias estratégicas e tenham um âmbito supra-municipal	0,3			0,0		0,2			0,5		0,0			
Operações que contemplem metodologias de cooperação transnacional	0,3	0,1		0,0		0,0								
Operações que sejam relevantes e complementares à intervenção comparticipada pelo Fundo Social Europeu	0,0	0,1	0,0	0,3										
Operações que contribuam para a criação de emprego;							0,0							



Critérios de selecção	I.1.2. Acções Inovadoras	I.2.1. Apoio ao SCT	I.2.2. Economia Digital e Sociedade do Conhecimento	I.3.1. Modernização Administrativa	II.1.2. Engenharia Financeira	II.2.1. Acções Colectivas	II.2.2. Acolhimento Empresarial	III.1.1. Ciclo Urbano da Água -Sistemas em Baixa	III.2.1. Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos	IV.1.1. Mobilidade	IV.1.2. Culturais, de Potencial Turístico e de Lazer	IV.1.3. Educação	IV.2.1. Reabilitação Urbana e Rural	V.2.1. Infraestruturas e Equipamentos Colectivos para Compensação dos Sobrecustos da Ultraperifericidade
Grau de inovação (à escala regional, nacional ou internacional) e/ou de utilização de “boas práticas” da operação				0,3										
Grau de envolvimento dos parceiros relevantes ou representatividade à escala regional	0,3			0,0										
Operações que contemplem a simplificação de processos				0,0										
Complementaridade em relação a outros investimentos realizados, ou a realizar, que permitam o fecho dos sistemas iniciados no(s) anterior(es) Quadro(s)								0,5						
Em caso de remodelação/ampliação de infra-estruturas, operações que demonstrem que a solução apresentada é técnica e ambientalmente mais adequada e que permite um ganho de eficiência do sistema integrado, traduzido no aumento da viabilidade económico-financeira de cada projecto								0,5						
Operações que contribuam para a promoção de soluções integradas, quer do ponto de vista das entidades intervenientes, quer do ponto de vista da sua operacionalização									0,5					
Operações que gerem complementaridades e sinergias com outras operações de interesse regional, nacional ou comunitário													0,3	

*Nota: Os valores assinalados correspondem aos critérios com as duas classificações médias mais baixas para cada Tipologia de Investimento*

*Fonte: Equipa de Avaliação com base no Sistema de Informação do Programa Intervir+*



### 6.2.3 Adequação dos Manuais de Procedimentos para os Utilizadores

A Autoridade de Gestão do PO e o Organismo Intermédio promoveram a elaboração e divulgação de **Guias do Beneficiário** das diferentes Tipologias de Intervenção (que designadamente descrevem, de modo sistemático, os processos de candidatura, de decisão e de pagamento e visam, também, apoiar a relação entre os beneficiários e as estruturas de gestão) e de **Guias dos Formulários de Candidatura** (destinados, fundamentalmente, a apoiar o respectivo preenchimento, a sistematizar o processo de apreciação e a descrever os apoios susceptíveis de concessão).

De um ponto de vista técnico, a equipa de avaliação considera que **os Manuais de Procedimentos são correctos e respondem à generalidade das questões e dúvidas com que os promotores poderão ser confrontados**. Excluindo a dificuldade atrás assinalada, relativa ao enquadramento dos projectos candidatados ao Qualificar+, SIRE e SI Turismo nos Eixos I ou II, a avaliação efectuada no plano técnico é positiva.

A equipa de avaliação assinala, contudo, que os referidos Manuais de Procedimentos são **disponibilizados em suporte PDF** e apresentam **uma extensão apreciável** (por exemplo, 93 páginas no caso do Qualificar+, 118 páginas no SI Turismo, 116 páginas no +Conhecimento, 63 páginas no Empreendinov e 117 no Guia do Beneficiário para Entidades de Natureza Pública ou Equiparada), o que não facilita a sua consulta e utilização.

Nas entrevistas realizadas junto de promotores públicos e privados, bem como nos *Focus Groups* com beneficiários dos Eixos I e II constatámos que esta problemática não foi evidenciada como constituindo problema ou dificuldade – porventura porque, como tivemos oportunidade de verificar, alguns beneficiários referiram explicitamente que **a superação de dúvidas ou a obtenção de esclarecimentos eram mais facilmente concretizadas através de contactos directos** com o IDR ou com o IDE do que pela consulta de Manuais de Procedimentos.



Os formulários de candidatura<sup>20</sup> são disponibilizados para *download* dos utilizadores em suporte Excel no Portal do Governo Electrónico da Madeira, sendo as candidaturas submetidas por via electrónica; as exigências de informação dos formulários de candidatura estão relacionadas e são proporcionais à complexidade e dimensão dos projectos de investimento.

No decurso das entrevistas exploratórias realizadas no âmbito da presente avaliação foram identificadas **três questões / proposições de avaliação** neste âmbito, para as quais se procuraram respostas adequadas:

- Os formulários contêm pedidos de informação desnecessária e/ou redundante, pelo que podem ser melhorados no sentido de minimizar as “*queixas*” de complexidade dos utilizadores;
- Os formulários são de difícil utilização e compreensão, pelo que podem ser melhorados no sentido de minimizar as “*queixas*” de complexidade dos utilizadores;
- Os formulários são mais exigentes que os utilizados nos Sistemas de Incentivos do QREN para os PO do Continente<sup>21</sup>.

Relativamente à primeira questão / proposição não foi encontrada evidência relevante que a sustente, uma vez que **os formulários contêm pedidos de informação que são relevantes** para a avaliação dos projectos de investimento. Na análise realizada pela equipa de avaliação foi sempre possível encontrar um nexo de relevância entre a informação solicitada e as exigências regulamentares gerais ou específicas pertinentes.

---

<sup>20</sup> Estas considerações reportam-se ao período de referência da presente avaliação; foram recentemente introduzidas alterações significativas, consubstanciadas na utilização de um formulário único para as candidaturas aos Sistemas de Incentivos; a análise efectuada pela equipa de avaliação verificou que, para além dos benefícios decorrentes da unificação do anterior conjunto de formulários, foram também introduzidos alguns elementos de simplificação.

<sup>21</sup> A referência e as comparações realizadas com instrumentos de gestão utilizados nos PO do Continente não significa, naturalmente, que a equipa de avaliação tenha ou faça juízos sobre a sua qualidade; trata-se, como é óbvio, apenas de um referencial comparativo.



Eventualmente poderá ser argumentado se a informação recolhida é suficiente para uma análise consistente dos projectos de investimento ou se não será recorrente a necessidade de pedidos de informação adicional, com o consequente impacto no fluxo de processamento das candidaturas; esta pista de trabalho foi confirmada, designadamente nas entrevistas realizadas no IDE, constando-se que **é muito frequente a formulação de pedidos adicionais de esclarecimentos ou de informações complementares aos promotores.**

Relativamente à segunda questão parece evidente que **o formato / aparência dos formulários é pouco apelativo e algumas vezes de menos fácil interpretação**, embora os Guias de Apoio ao preenchimento disponibilizados permitam resolver os problemas que a equipa de avaliação conseguiu identificar.

No entanto, para um utilizador informado, a possibilidade de comparação com os formulários utilizados no SI do QREN para os PO do Continente pode tornar pertinente a terceira questão identificada e justificar, de alguma forma, as restantes, não tanto pela **substância das questões**, mas antes pela **forma como os formulários são disponibilizados aos candidatos.**

Com efeito, os formulários dos Sistemas de Incentivos utilizados nos PO do Continente são operacionalizados numa plataforma Java, o que os torna muito mais apelativos graficamente e eventualmente mais fáceis de utilizar.

Por outro lado, verifica-se a **diferença substancial** decorrente de, nos formulários dos PO do Continente, se **condensarem as questões de elegibilidade**, evitando as múltiplas páginas que no Programa Intervir+ se dedicam a esta dimensão da candidatura.

A equipa de avaliação teve oportunidade de confirmar, durante os *Focus Groups*, que as referências explicitadas pelos promotores, designadamente nos inquéritos *on-line*, que as complexidades assentam no **peso excessivo de actos declarativos sobre condições de admissibilidade.**



Deveremos assinalar, ainda, que a **aceitação permanente de candidaturas pelo Programa Intervir+ (sistema de “balcão aberto”) tem consequências nos formulários que, nestas circunstâncias, têm de ser padronizados**. A análise efectuada sobre esta problemática mostra que a metodologia de procedimentos concursais<sup>22</sup>, em que são estabelecidos períodos específicos para a apresentação de candidaturas, permite adequar os formulários de cada concurso às tipologias abertas em cada caso.

Cabe destacar, ainda, que 38% dos promotores inquiridos no âmbito da avaliação expressaram uma opinião negativa sobre os formulários de candidatura, que consideraram como pouco adequados quanto à exigência e à burocracia associada ao preenchimento. Mesmo tendo em conta que a opinião expressa não é coerente com a transmitida nos *Focus Groups*, a equipa de avaliação identifica esta problemática como uma dimensão que a gestão do PO deve considerar susceptível de melhoramento. Do nosso ponto de vista, **a criação de formulários num suporte mais interactivo e graficamente mais apelativo permitiria ultrapassar este problema, nomeadamente pela disponibilização de informação de ajuda a partir do próprio instrumento**.

**Quadro 6-13**  
**Opinião das Entidades com Projectos Candidatados acerca da Adequação do Formulário de Candidatura quanto à Exigência e Burocracia**

	Empresas	Outros	Total	%
MUITO ADEQUADO	3	1	4	12,5%
ADEQUADO	8	7	15	46,9%
POUCO ADEQUADO	9	3	12	37,5%
NÃO É ADEQUADO	0	0	0	0,0%
NA/NR/NS	1	0	1	3,1%
TOTAL	21	11	32	100,0%

Fonte: Inquérito à entidades com projectos candidatados ao PO INTERVIR+, AM & A, Novembro 2009

**A adopção de um formulário único para os Sistemas de Incentivos poderá ter ultrapassado esta apreciação, que foi claramente a dimensão da**

<sup>22</sup> De acordo com as informações recolhidas no IDE, este procedimento está a ser ponderado no âmbito do Sistema de Incentivos ao Funcionamento (Eixo Prioritário V), que será proximamente operacionalizado.



operacionalização do PO que mereceu uma avaliação menos positiva por parte dos promotores de candidaturas.

#### **6.2.4 Utilidade e Suficiência da Informação Recolhida nos Formulários**

A resposta a esta questão foi, em larga medida, explorada no âmbito das questões de avaliação anteriores: a análise conduzida pela equipa de avaliação aos formulários utilizados no Programa Intervir+, confirmada pelas entrevistas realizadas no IDR e no IDE, permitiu-nos concluir que a informação recolhida permitiria suportar as necessidades de análise das candidaturas apresentadas.

O confronto desta conclusão com a informação recolhida em entrevistas junto do IDR e do IDE conduz todavia à aparente contradição, explicitamente referida no âmbito da análise de candidaturas aos Sistemas de Incentivos, de que era **muito frequente a ocorrência de solicitações de esclarecimentos ou de informações complementares aos promotores**; o aprofundamento desta problemática permitiu clarificar que, embora os técnicos das referidas entidades considerem que a informação obtida através dos formulários de candidatura seja suficiente para a respectiva análise, manifesta-se frequentemente **a necessidade de** – numa atitude pró-activa e positiva – **serem introduzidos ligeiros ajustamentos que viabilizam uma apreciação mais favorável.**

Esta consideração não equivale todavia a afirmar que, quando se trata de analisar dimensões dos projectos com um grau de subjectividade maior ou com uma natureza mais qualitativa, nomeadamente no âmbito da classificação de projectos inovadores, a necessidade de informação adicional não se possa colocar (situações, aliás, facilmente identificáveis com base nas metodologias de análise do mérito destes tipos de projectos, aplicadas pelos Organismos Especializados, como o CEIM).

O exercício de *benchmarking* com os PO do Continente permite sustentar que **as soluções adoptadas no Programa Intervir+ são, no essencial, idênticas às adoptadas nos PO do Continente**, pelo que formalmente corresponderão às “*práticas correntes no mercado*” e como tal deverão ser aceites como boas –



designadamente quando não são identificáveis as formas de superar as limitações das práticas utilizadas, sobretudo quando estão em causa regulamentos e sistemas de incentivo de “*espectro largo*”, cobrindo uma grande diversidade de iniciativas passíveis de estímulo público.

**Os promotores de projectos manifestaram uma opinião claramente positiva sobre a adequação dos formulários de candidatura, no que se refere à informação solicitada sobre os projectos** (66% dos promotores consideraram os formulários “adequados” e 28% consideraram-nos “muito adequados”, num total de 94% dos promotores). Esta opinião deve ser considerada como relevante no contexto da avaliação.

**Quadro 6-14**  
**Opinião das Entidades com Projectos Candidatados acerca da Adequação do Formulário de Candidatura quanto à Informação sobre os Projectos**

	Empresas	Outros	Total	%
MUITO ADEQUADO	7	2	9	28,1%
ADEQUADO	12	9	21	65,6%
POUCO ADEQUADO	2	0	2	6,3%
NÃO É ADEQUADO	0	0	0	0,0%
NA/NR/NS	0	0	0	0,0%
TOTAL	21	11	32	100,0%

Fonte: Inquérito à entidades com projectos candidatados ao PO INTERVIR+, AM & A, Novembro 2009

A equipa de avaliação assinala que, mesmo no que respeita às respostas obtidas sobre a **adequação dos formulários quanto à informação sobre o promotor**, que na perspectiva da equipa de avaliação constituía uma questão algo pesada, dado o elevado número de questões colocadas no âmbito da elegibilidade, **79% dos promotores atribuiu uma notação positiva**, considerando que os instrumentos eram adequados (59%) ou mesmo muito adequados (22%).



**Quadro 6-15**  
**Opinião das Entidades com Projectos Candidatados Acerca da Adequação**  
**fedo Formulário de Candidatura Quanto à Informação Sobre os Promotores**

Opinião acerca da adequação do formulário de candidatura quanto à informação sobre os promotores				
	Empresas	Outros	Total	%
MUITO ADEQUADO	5	2	7	22%
ADEQUADO	10	9	19	59%
POUCO ADEQUADO	3	0	3	9%
NÃO É ADEQUADO	0	0	0	0%
NA/NR/NS	3	0	3	9%
TOTAL	21	11	32	100%

Fonte: Inquérito à entidades com projectos candidatados ao PO INTERVIR+, AM &A, Novembro 2009

#### 6.2.5 Adequação do Modelo de Lançamento do Programa

Na elaboração deste ponto do relatório foi utilizada informação de diferente natureza e origem, designadamente informação obtida através de análise documental e recolhida nas entrevistas realizadas aos diferentes *stakeholders* do PO.

O Programa Intervir+ dispõe, em conjunto com o PO RUMOS, de um **Plano Estratégico de Comunicação** que designadamente integra os objectivos e a estratégia da marca INTERVIR+, a identificação dos públicos-alvo, as acções de comunicação previstas, as obrigações de informação e publicidade dos beneficiários, o investimento indicativo e o cronograma da comunicação.

Dotado com cerca de 742 mil Euros, o Plano de Comunicação atribui natural relevância às acções a realizar nos primeiros anos, prevendo investir cerca de 340 mil Euros (46% do total indicativo) até final de 2009 e cerca de 110 mil Euros (15% do total indicativo) na fase de lançamento.

Esta concentração de acções de comunicação e de investimentos realizados no período inicial de execução do PO e na fase de lançamento da estratégia de comunicação **produziu os resultados esperados**, confirmados pela equipa de avaliação no estudo em curso, designadamente relevantes em termos de **lançamento e notoriedade** do Programa Intervir+.



A evidência recolhida nas diversas interações estabelecidas fundamentam consequentemente a conclusão de que este **Programa Operacional é conhecido e reconhecido**, tendo, em particular, sido possível confirmar que **a generalidade dos beneficiários contactados tomou conhecimento das oportunidades e possibilidades oferecidas através de acções de comunicação e de divulgação**.

A equipa de avaliação considera, consequentemente, que a constatação de que **a execução do PO revela um desempenho relativamente modesto** face à programação e aos objectivos definidos **não está assim associada a menor eficácia da estratégia de comunicação** – mas, sobretudo, como referimos oportunamente neste Relatório, às alterações de contexto que conduziram a comportamentos restritivos sobre a concretização de intenções de investimento e, em menor grau, a uma acrescida focalização dos instrumentos de intervenção comparativamente a anteriores períodos de programação, bem como a uma diminuição das disponibilidades financeiras de entidades públicas para assegurarem as necessárias contrapartidas ou para cabimentarem as despesas.

Deveremos, entretanto, referir que nas interações estabelecidas com beneficiários, designadamente no contexto dos *Focus Groups* realizados, foi explicitamente sugerido que – tendo em conta o potencial de investimento existente na Região Autónoma dos Açores e no Continente - as acções de comunicação deveriam ser também concretizadas nestes territórios, privilegiando em particular o alargamento da notoriedade do PO e a generalização do conhecimento das oportunidades existentes na RAM de apoio e de estímulo ao investimento empresarial.

As mencionadas interações estabelecidas no âmbito da avaliação da operacionalização do Programa Intervir+ com beneficiários evidenciaram todavia que, sem prejuízo da relevância das acções de comunicação para lançamento e notoriedade do PO, **parecem ser mais importantes para os promotores de investimentos, no quadro da preparação de candidaturas, a possibilidade e a facilidade na concretização de contactos personalizados com responsáveis e técnicos da Autoridade de Gestão e do Organismo Intermédio**.



Esta circunstância, que apenas é viável num referencial com a escala da Região Autónoma da Madeira (assumindo, também, a louvável disponibilidade dos destinatários dessas interações), revela **potencialidades em termos de aumento da eficiência e da eficácia do PO** que devem em nosso entender ser maximizadas – designadamente no sentido de estimular, por parte da Autoridade de Gestão e do Organismo Intermédio, **comportamentos de gestão pró-activos e personalizados, dirigidos ao esclarecimento de dúvidas e ao aconselhamento operacional**.

A abordagem preconizada deverá, em nosso entender, **influenciar a concepção e a operacionalização da estratégia de comunicação**, especialmente quando constatamos que a fase prevista para o período 2008-2011 visa a consolidação da notoriedade da marca e o seu relançamento – objectivos que poderiam, com vantagem, ser reconvertidos em **estímulos adicionais à pró-actividade e à personalização das interações com beneficiários potenciais ou efectivos**.

Deveremos ainda referir que, no contexto já mencionado da prioridade atribuída pelo PO ao reforço da competitividade da Região Autónoma da Madeira, que integra o acolhimento preferencial de investimentos de natureza imaterial e em domínios inovadores, existem certamente potencialidades de investimento cuja identificação e apoio à concretização deveria merecer atenção cuidada por parte das acções de comunicação e de divulgação – abordagem explicitamente reconhecida pelos responsáveis do IDE, que salientaram **a necessidade de investimentos adicionais e especialmente focalizados junto de empresas e agentes produtivos que são potenciais investidores em domínios especialmente relevantes para a estratégia de desenvolvimento da RAM e para o Programa Intervir+**.

Deve contudo ser referido, em benefício da discussão sobre este tema que, quando questionados sobre a origem da iniciativa da candidatura apresentada e tendo como opções a iniciativa do próprio promotor ou um conjunto de estímulos externos (Gestão do Programa / IDE, Consultores, Associações Empresariais, Infra-estruturas Tecnológicas) **a totalidade dos inquiridos que apresentaram candidaturas aos Sistemas de Incentivos respondeu que se tratou de uma**



**iniciativa própria**<sup>23</sup>. Esta resposta é muito relevante para a discussão acima equacionada sobre a **natureza da estratégia de mobilização da procura**, nomeadamente sobre a importância que os “*prescritores*” podem ter na suscitação de procuras qualificadas (consultores, associações empresariais, infra-estruturas tecnológicas) de forma a aumentar o número e a qualidade das candidaturas apresentadas.

A questão de avaliação em apreço menciona **modalidades de lançamento de instrumentos de intervenção do PO em fases de abertura de concursos para apresentação de candidaturas** – que, embora permitidas pela regulamentação do PO, **não foram concretizadas** pelas entidades intervenientes na gestão (em contraste, aliás, com a situação generalizadamente adoptada pelos Programas Operacionais com incidência no Continente).

As modalidades de aceitação permanente de candidaturas ou de abertura programada de períodos da sua apresentação têm em si uma **diferença substantiva** que importa tomar em consideração e que se prende com a possibilidade de avaliação do **mérito relativo** das candidaturas, só possível quando existem períodos definidos para apresentação de candidaturas.

Naturalmente que a organização dos Sistemas de Incentivos utilizando os concursos como modelo de organização da procura tem também algumas **desvantagens** sendo de destacar uma normal reacção dos promotores que preferem ter uma **maior liberdade de escolha sobre o momento de apresentação das suas intenções de investimento**.

Por outro lado, **o sistema dos concursos pode levar também a uma maior irregularidade do esforço solicitado às estruturas técnicas**, já que a apresentação de candidaturas tende a concentrar-se no final dos períodos de

---

<sup>23</sup> Respostas à questão 17 do Inquérito On-line administrado, onde se questionava sobre a origem da iniciativa da candidatura e eram sugeridas como respostas: *Iniciativa do Próprio Promotor*; *Resposta a Estímulos Externos: Gestão do Programa / IDE*; *Resposta a Estímulos Externos: Institutos Públicos de Apoio ao Investimento*; *Resposta a Estímulos Externos: Consultores*; *Resposta a Estímulos Externos: Associações Empresariais*; *Resposta a Estímulos Externos: Infra-estruturas Tecnológicas*; *Outro*.



abertura (nomeadamente, dita a experiência, nas últimas horas do último dia), enquanto os sistemas em contínuo permitem uma maior distribuição no tempo das candidaturas e, por isso, uma distribuição mais equilibrada das solicitações às estruturas técnicas de análise das candidaturas.

Mas o efeito relevante nesta escolha sistémica (entre os modelos balcão aberto e concursal) é o que se possa verificar sobre a **qualidade das candidaturas**, no sentido de serem apoiadas não as boas candidaturas mas as melhores, o que é muito relevante num quadro de forte escassez de recursos.

**O sistema de concursos tem a vantagem de tornar mais evidente para a procura a sinalização da escassez de recursos** e, desta forma, dever suscitar uma antecipação da apresentação de candidaturas. Esta antecipação pode ter um **lado positivo**: os bons projectos são mais rapidamente desenvolvidos; mas também pode ter uma **faceta negativa**: as candidaturas são apresentadas de forma menos cuidada tendo essencialmente em vista a “*marcação de um lugar*” ou uma tentativa de arriscar, no que em linguagem coloquial se usa designar por “*jogar o barro à parede*”.

Para a gestão, a opção por um ou outro dos sistemas implica um conjunto de vantagens e desvantagens, mas importa reconhecer que **os efeitos não são neutros em termos da quantidade e** (eventualmente) **da qualidade dos projectos** que são apresentados. Os **efeitos não são igualmente neutros do ponto de vista da possibilidade de gerir a procura** (maior no sistema de concursos).

A abordagem desta problemática nas entrevistas realizadas com beneficiários, com associações empresariais e com consultores envolvidos na preparação de candidaturas ao Programa Intervir+ revelou que **estes stakeholders evidenciam reduzida sensibilidade às modalidades alternativas de gestão das candidaturas**. Com efeito, não havendo experiência anterior na RAM sobre a utilização do sistema de concursos, os actores não se envolvem na discussão da questão.



### 6.3 Adequação do Perfil de Procura às Tipologias de Intervenção

Este capítulo visa apresentar a situação e próximos desenvolvimentos da avaliação na resposta ao terceiro objectivo específico colocado: ***“Avaliar os níveis de adequação entre o perfil de tipologias de intervenção dos Eixos Prioritários do Programa e o padrão de procura de apoios co-financiados, à luz das expectativas de concretização das prioridades estratégicas desses Eixos”***.

Trata-se de um objectivo que se subordina ao critério de adequação no contexto das avaliações de Programas Operacionais, o que corresponde a dizer que o trabalho que é solicitado é o de compreender até que ponto o perfil qualitativo da “oferta” de apoio financeiro (tal como configurada no PO) tem tido correspondência na procura revelada pelos utilizadores face à qualidade esperada e desejada pelo Programa.

Este objectivo leva-nos a percorrer o perfil e potencial dos promotores, as dinâmicas (quantitativas e qualitativas) da procura e ao exame da operacionalização da análise dos projectos.

Esta tripla qualidade (quantitativa, qualitativa e processual) dos objectivos da avaliação implica a utilização de técnicas de análise também distintas, que se apresentam nos pontos seguintes.

Este capítulo visa responder às seguintes questões de avaliação:

- *O perfil dos promotores de pedidos de co-financiamento elegíveis revela capacidades e adequação potenciais à concretização dos objectivos dos Eixos Prioritários do Programa?* Questão abordada no ponto 6.3.1.
- *As dinâmicas de procura dos promotores e a qualidade das candidaturas apresentadas para apoio nas diversas tipologias de intervenção correspondem ao perfil esperado e às dimensões-chave incentivados pelos critérios de selecção dos Eixos Prioritários do Programa?* Questão também abordada no ponto 6.3.1.



- *Como estão a ser operacionalizados, ao nível da análise dos projectos aprovados (e candidatados), os conceitos-chave relativos, nomeadamente a inovação, bens e serviços transaccionáveis, qualificação e empreendedorismo?* Questão abordada no ponto 6.3.2.

### **6.3.1 Adequação do Perfil dos Promotores e Projectos Candidatados aos Objectivos dos Eixos Prioritários**

As questões tratadas neste ponto exigiram, tendo em conta a sua natureza abrangente, o recurso a diferentes metodologias de avaliação. Partindo da definição conceptual do que seria a procura esperada em termos do perfil dos promotores e da natureza dos projectos (processo em que se procurou recolher e triangular informação obtida nas entrevistas, *Focus Groups* e inquérito *on-line* realizados), a equipa concretizou uma análise de cruzamento de dados obtidos no Sistema de Informação do PO com dados estatísticos externos. Desta forma foi possível, com assinalável economia de texto, comparar a procura efectiva com a procura potencial e esperada.

**Candidataram-se ao Programa Intervir+,** até final do período de referência da presente avaliação, **100 entidades,** que submeteram **137 candidaturas,** totalizando um **investimento elegível de 191 milhões de euros**<sup>24</sup>.

A **procura** dirigida ao PO foi, com era expectável, **essencialmente mobilizada pelas empresas** (72% das entidades candidatas), contudo, **apenas 14% do investimento elegível teve origem empresarial,** o que se justifica pela menor dimensão destes projectos face aos candidatados pelas entidades públicas, nomeadamente pelas entidades da Administração Regional. Adicionalmente, **as entidades não empresariais**<sup>25</sup> (por oposição às empresariais) apresentaram, em muitos casos, **mais que uma candidatura ao PO.**

<sup>24</sup> Nesta data, cerca de 62% das candidaturas (70% do investimento elegível) encontrava-se aprovada, enquanto que as candidaturas em análise representavam cerca de 18% das candidaturas e do investimento elegível submetidos.

<sup>25</sup> Entende-se, para efeitos desta análise, que as entidades não empresariais incluem a Administração Regional e Local, as entidades privadas sem fins lucrativos e as empresas com



O **perfil dos promotores** que se candidataram ao Programa, nos seus diferentes Eixos Prioritários, correspondeu ao expectável tendo em consideração a sua natureza (Gráfico 6-1):

- As **empresas candidataram-se aos Sistemas de Incentivos** que integram os Eixos I e II, o que se justifica, quer pelas condições de acesso às diferentes tipologias, quer pela sua relevância enquanto actores centrais na transformação do padrão de especialização e na diversificação da economia da Região, bem como enquanto indutores de investimento privado, inovação e emprego;
- As **associações sem fins lucrativos**, nomeadamente as associações empresariais dirigiram-se ao Programa sobretudo para as tipologias “**Acções inovadoras** – Eixo I” e “**Acções colectivas** – Eixo 2”, confirmando a sua importância enquanto agentes mobilizadores do reforço da envolvente empresarial e da eficiência colectiva;
- As **entidades públicas** surgiram, no âmbito do Eixo I, como promotores de acções de **modernização administrativa** conducentes à melhoria da qualidade e eficácia da Administração Regional e de acções de dinamização da **ciência, da tecnologia e da sociedade do conhecimento**, destacando-se nestas últimas as entidades do Sistema Científico e Tecnológico como a Universidade da Madeira, o Pólo Tecnológico da Madeira ou o Laboratório Regional de Engenharia Civil;
- No Eixo II, o **IDE** surge, naturalmente, como entidade vocacionada para assegurar a dinamização de **mecanismos de engenharia financeira** de suporte à actividade económica, enquanto a **Madeira Parques Empresariais** se assume como a entidade vocacionada para promover a melhoria da **envolvente empresarial** na vertente de parques empresariais; os candidatos às acções colectivas são também entidades públicas com reconhecida adequação para desenvolvimento de acções de melhoria da envolvente empresarial;

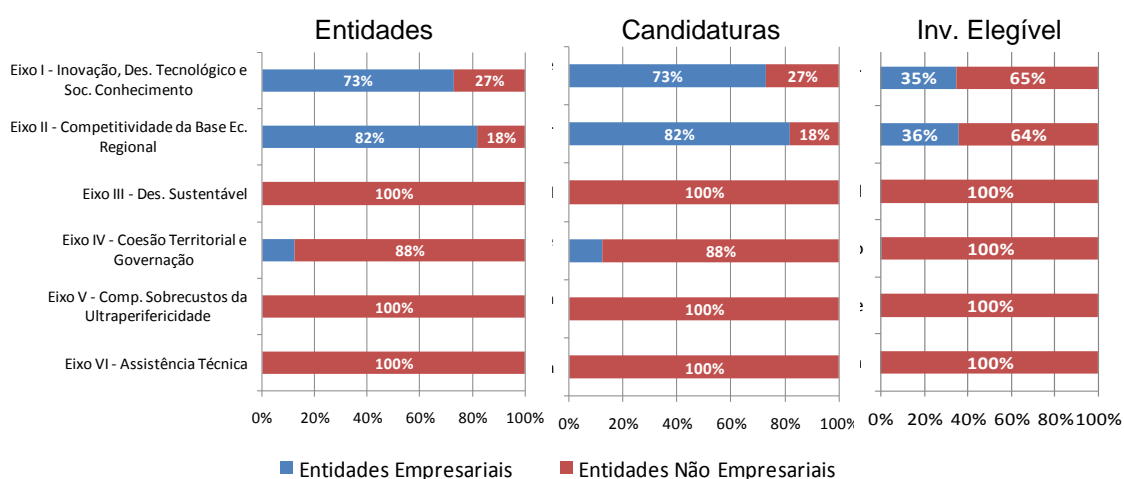
---

*capitais total ou maioritariamente públicos, nomeadamente as que desenvolvem actividades em regime de concessão.*



- Aos Eixos III, IV e V candidataram-se sobretudo **entidades da Administração Regional**, verificando-se uma **participação mais modesta dos Municípios**. Estas entidades públicas detêm, no contexto da Região, o perfil adequado para a prossecução dos objectivos de desenvolvimento sustentável (nomeadamente a melhoria dos sistemas de abastecimento e tratamento de água e a prevenção de riscos) e de promoção da coesão territorial no que respeita ao reforço da cobertura regional de infra-estruturas e equipamentos colectivos e à reabilitação urbana e rural.

**Gráfico 6-1:**  
**Estrutura da Procura por Eixo do PO**



Fonte: Equipa de avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+

No caso das empresas, a **análise da adequação do perfil dos promotores** foi efectuada pela equipa de avaliação não só face à sua potencial contribuição para os objectivos dos Eixos, mas também em função das características das empresas candidatas quando comparadas com as do tecido produtivo regional no que respeita à dimensão e estrutura sectorial<sup>26</sup>.

A estrutura das empresas que se candidataram ao PO apresenta, em termos globais, **maior dimensão que a estrutura produtiva média da Região** nos sectores considerados. Com efeito, as empresas de média e grande dimensão

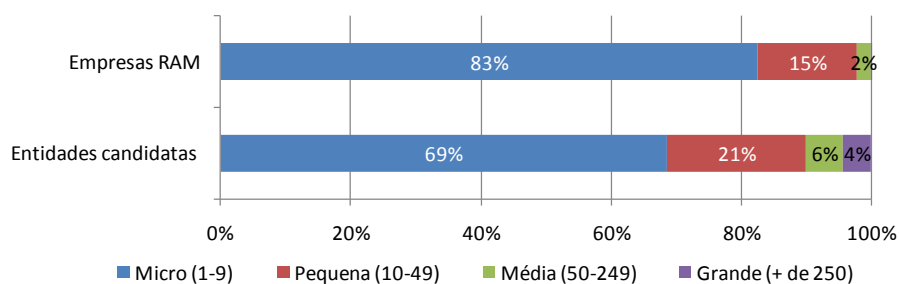
<sup>26</sup> A comparação com o universo das entidades não empresariais da Região não foi realizada por motivos de falta de informação detalhada que permitisse efectuar este exercício para estas entidades.



representam 10% das entidades candidatas e apenas 2% do tecido empresarial, verificando-se tendência semelhante no que se refere às pequenas empresas (ver Gráfico 6-2). Esta constatação ganha relevo se considerarmos que houve um **número significativo de micro-empresas que aderiu ao PO impulsionado pelos incentivos à criação de *start-ups*** no sentido de promover o empreendedorismo e a inovação na economia regional.

Se considerarmos que as empresas de maior dimensão são normalmente mais maduras e têm, em termos globais, maior capacidade para desenvolver projectos de investimento que promovem alterações mais significativas (pelo efeito dimensão) nas características do tecido empresarial, pode concluir-se que **a procura dirigida ao PO apresenta tendencialmente capacidade para concretizar os objectivos de reforço da competitividade regional**. Esta constatação vem reforçar a opinião manifestada pelos técnicos e responsáveis do IDE no que respeita a uma correspondência entre o perfil de promotores candidatos e o perfil esperado e a uma tendência, face ao QCA III, de maior adesão por parte das empresas mais robustas e de apresentação de projectos com maior qualidade face à concretização dos objectivos implícitos nos incentivos às empresas.

**Gráfico 6-2:**  
**Estrutura do Tecido Empresarial da Região e das Entidades Candidatas por Escalão de Dimensão**



*Fonte: Equipa de avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Operacional INTERVIR+ e dados dos Quadros de pessoal do MTSS*

As diferenças de estrutura dimensional foram igualmente analisadas numa óptica de grandes sectores de actividade (ver Caixa Metodológica 6-1 e Gráfico 6-3), verificando-se que a preponderância de promotores de média e grande dimensão



face à estrutura dimensional do tecido empresarial se manifesta essencialmente nas actividades de alojamento e nas indústrias transformadoras (neste caso, destaca-se o maior peso relativo das médias empresas, em particular nas indústrias alimentares).

### **Caixa Metodológica 6-1** **Agrupamento de Actividades Económicas em Grandes** **Sectores para Efeitos do Exercício de Avaliação**

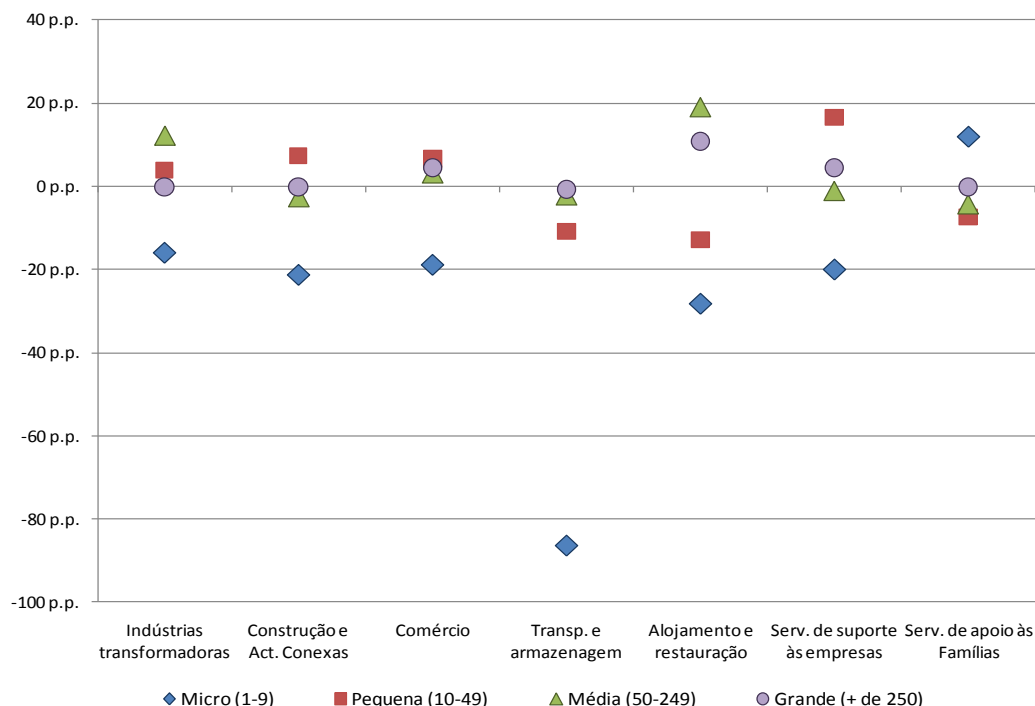
A diversidade de sectores incluídos na Classificação das Actividades Económicas (CAE) e a dispersão sectorial das candidaturas e projectos incluídos no Programa Intervir+ levou a equipa de avaliação a adoptar uma abordagem sectorial que, para efeitos de apresentação da resposta às questões de avaliação e no sentido de evidenciar as grandes tendências, agrupa em 8 grandes sectores as actividades classificadas a dois dígitos na CAE-Rev.3 que são elegíveis no âmbito do PO.

Esta classificação em grandes sectores é sobretudo usada neste ponto do relatório e nos seguintes, tendo sido aplicada à classificação sectorial dos promotores, projectos e investimento elegível associados.

Secções da CAE -Rev. 3		Grandes Sectores considerados para efeitos da presente Avaliação
A	Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	(Não elegível no Programa Intervir+)
B	Indústrias extractivas	(Não elegível no Programa Intervir+)
C	Indústrias transformadoras	<b>Indústrias Transformadoras</b>
D	Electricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio	<b>Construção e Actividades Conexas</b>
E	Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição	
F	Construção	
G	Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos	<b>Comércio</b>
H	Transportes e armazenagem	<b>Transportes. e armazenagem</b>
I	Alojamento, restauração e similares	<b>Alojamento e restauração</b>
J	Actividades de informação e de comunicação	<b>Serviços de suporte às empresas</b>
K	Actividades financeiras e de seguros	
L	Actividades imobiliárias	
M	Actividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	
N	Actividades administrativas e dos serviços de apoio	
O	Administração Pública e Defesa; Segurança Social Obrigatória	<b>Administrações Públicas</b>
P	Educação	<b>Serviços de apoio às Famílias</b>
Q	Actividades de saúde humana e apoio social	
R	Actividades artísticas, de espectáculos, desportivas e recreativas	
S	Outras actividades de serviços	
T	Actividades das famílias empregadoras de pessoal doméstico e actividades de produção das famílias para uso próprio	(Não elegível no Programa Intervir+)
U	Actividades dos organismos internacionais e outras instituições extra-territoriais	(Não elegível no Programa Intervir+)



**Gráfico 6-3**  
**Comparação entre a Estrutura Dimensional do Tecido Empresarial da RAM e**  
**das Entidades Candidatas, por Sector (diferença em pontos percentuais)**



*Nota: Acima do eixo das ordenadas encontram-se assinaladas as diferenças de estrutura que traduzem maior preponderância dos promotores face ao tecido empresarial no escalão de dimensão respectivo.*

*Fonte: Equipa de avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+ e dados dos Quadros de Pessoal do MTSS*

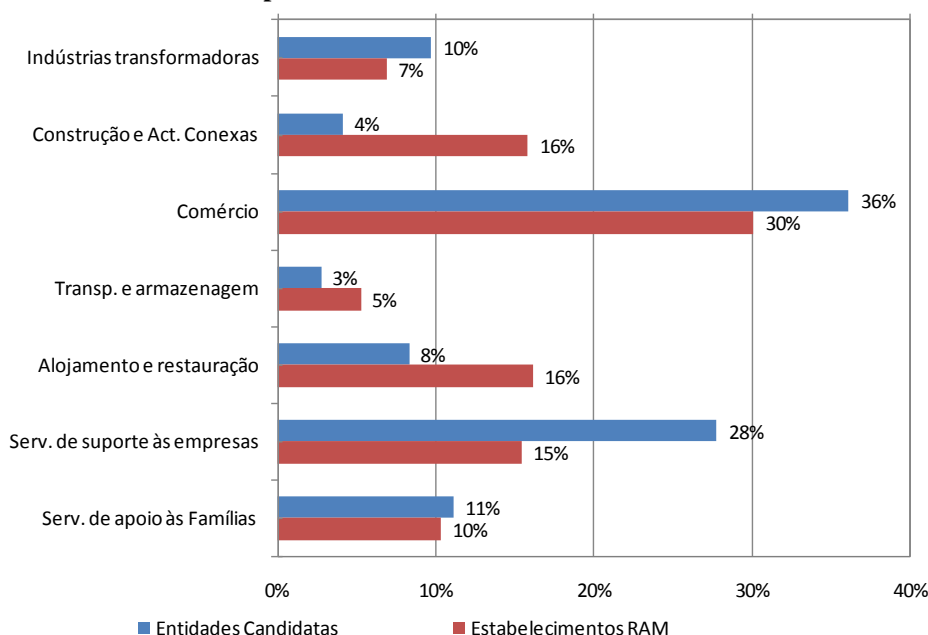
A procura empresarial dirigida ao PO revela também uma estrutura sectorial que se distingue da exibida pelo tecido empresarial da Região, observando-se um **perfil de procura efectivo** (correspondente ao perfil dos candidatos) **superior ao perfil de procura potencial** (correspondente ao tecido empresarial da Região), sobretudo nos sectores de “Serviços de Suporte às Empresas”, mas também no Comércio, na Indústria Transformadora e nos Serviços às Famílias (Gráfico 6-4).

Estes resultados reforçam a **tendência de terciarização da economia regional** registada nos últimos anos, em particular nos Serviços de Suporte à Actividade Empresarial, indiciando uma evolução positiva ao nível do **reforço da competitividade regional e da inovação**, quer porque estas empresas, regra geral, desenvolvem actividades muito baseadas no conhecimento e em tecnologias de



informação, garantido um peso relativo superior à generalidade dos sectores no que respeita à utilização de mão-de-obra qualificada e à geração de valor acrescentado, quer, por outro lado, pelos efeitos que a actividade destas empresas gera na qualificação e eficiência da actividade dos seus clientes e, nesse sentido, no tecido empresarial.

**Gráfico 6-4**  
**Estrutura do Tecido Empresarial da Região e das Entidades Candidatas**  
**por Grandes Sectores de Actividade**



*Nota: No caso das empresas não existe diferenciação entre a CAE dos promotores e a CAE dos projectos candidatos, pelo que a análise sectorial efectuada para os promotores corresponde, no essencial, à efectuada para os projectos.*

*Fonte: Equipa de avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+ e dados dos Quadros de Pessoal do MTSS*

De realçar ainda que, embora apresente uma procura efectiva ligeiramente superior à potencial, a **Indústria poderia ter manifestado maior dinamismo** nas candidaturas aos incentivos empresariais como forma de reforçar a qualificação e modernização empresarial, a diversificação da base económica, a aposta em factores dinâmicos de competitividade e, em particular, a introdução de inovação nos produtos e processos produtivos. Com efeito foram submetidas apenas 7



candidaturas (3 das indústrias alimentares), sendo que apenas uma se enquadrou no Eixo I, onde o conteúdo inovador dos projectos se assume como fundamental.

As **actividades em que a procura efectiva se revela inferior à procura potencial** são as associadas à Construção, ao Alojamento e Restauração e, em menor grau, aos Transportes. Destaca-se o caso do **Alojamento** que, constituindo uma dimensão importante<sup>27</sup> na promoção da oferta turística – que caracteriza uma das principais actividades da Região e constitui uma aposta clara do PDES e do PO –, poderia ter manifestado uma procura mais relevante aos incentivos empresariais no sentido de qualificar a oferta actualmente existente.

Deveremos todavia explicitar a consideração de que esta aparente fragilidade do PO em captar procura nos sectores dominantes na economia da RAM não é necessariamente um ponto fraco, na medida em que:

- a) Tratando-se de sectores com um peso específico determinante no tecido económico existente, tenderão a ser menos inovadores, uma vez que a sua actividade estará mais estabilizada;
- b) Como é assinalado, as oportunidades de inovação e de consolidação no sector turístico regional estarão mais concentradas nas actividades a montante e a jusante do turismo;
- c) Num contexto em que o apoio a investimentos em capital fixo, designadamente em construção e reparação é limitado (com toda a pertinência), os SI serão menos apelativos para os “investimentos convencionais”.

No que respeita às **entidades não empresariais**, o perfil dos promotores candidatos ao PO revela, no contexto referido no início desta secção, **adequação potencial à concretização dos objectivos dos Eixos Prioritários**.

---

<sup>27</sup> Não se trata, naturalmente, da única dimensão relevante de promoção da oferta turística, até porque no âmbito dos serviços de suporte às empresas se encontram promotores cuja actividade se centra no turismo.



Nas interações estabelecidas com a Estrutura de Apoio Técnico, responsável pela análise das candidaturas, esta constatação foi confirmada, verificando-se que o tipo de entidades que se candidataram às tipologias analisadas pelo NIR **correspondeu ao perfil esperado** e que estas entidades possuem **capacidade e experiência** reveladas no âmbito dos anteriores Programas Operacionais Regionais onde tinham já, na grande maioria dos casos, desenvolvido projectos apoiados pelo FEDER.

Os promotores incluídos no sector “**Administrações Públicas**” (local e regional) representam metade das entidades promotoras não empresariais e são responsáveis por 84% do investimento elegível candidatado (Gráfico 6-5), enquanto as entidades cuja actividade principal se enquadra nos Serviços de Suporte às Empresas e nos Serviços de Apoio às Famílias representam, em ambos os casos, 21% das entidades não empresariais candidatas.

No sector das Administrações Públicas enquadram-se 4 Municípios dos 11 da Região, indiciando **um menor dinamismo destes promotores na adesão ao PO**, não obstante os projectos de reabilitação candidatados pela ADERAM – Agência de Desenvolvimento da RAM incidirem sobre o território específico de mais dois Municípios<sup>28</sup>.

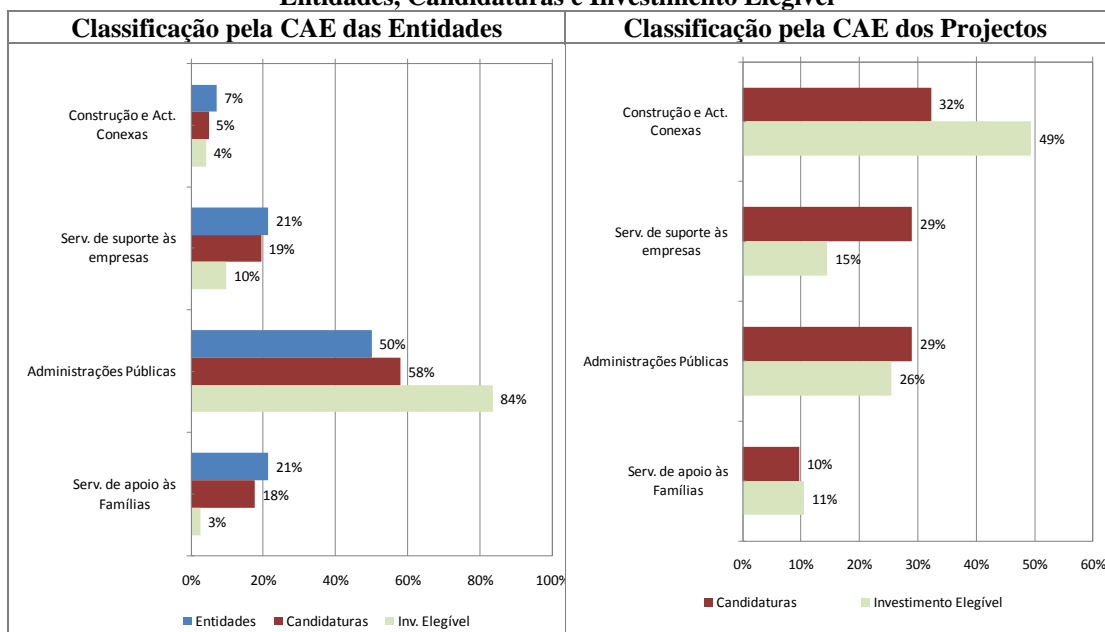
Ao contrário do que sucede com os promotores empresariais, a classificação sectorial dos projectos candidatos por promotores não empresariais não coincide, frequentemente, com a classificação da actividade dos respectivos promotores. Esta situação, aliada ao facto de alguns promotores submeterem várias candidaturas, revela que os projectos promovidos maioritariamente por entidades das administrações públicas se traduzem em **investimentos essencialmente vocacionados para a construção de infra-estruturas de coesão territorial e para a qualificação das entidades promotoras**, no sentido de garantir uma maior eficiência colectiva e a redução dos custos de contexto (Gráfico 6-5).

---

<sup>28</sup> A ADERAM candidatou 4 projectos de reabilitação de âmbito municipal, incidindo dois deles em Municípios que também se candidataram, no âmbito de outras tipologias, ao Programa.



**Gráfico 6-5:**  
**Estrutura Sectorial da Procura Não Empresarial Dirigida ao PO:**  
**Entidades, Candidaturas e Investimento Elegível**



*Fonte: Equipa de avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+*

### 6.3.2 Operacionalização de Conceitos Chave na Análise dos Projectos de Investimento Candidatados

O PO pretende atingir um adequado balanceamento entre os objectivos de transformação mais pronunciada do tecido económico, nomeadamente pela promoção de projectos inovadores e em que as actividades de I&DT sejam marcantes, com projectos menos diferenciados do ponto de vista tecnológico, mas que permitam revitalizar o tecido económico existente, nomeadamente pela promoção das exportações (de bens e serviços) ao mesmo tempo que se requalificam os sectores em que a economia da região se tem vindo a especializar e os sectores mais tradicionais.

Os **conceitos-chave inovação, bens e serviços transaccionáveis qualificação e empreendedorismo** são referenciados – de forma directa ou indirecta e com frequência variada relativamente a cada um dos conceitos – no Programa



INTERVIR+ e nos seus documentos de operacionalização, com especial incidência nos regulamentos e manuais de procedimentos.

A resposta à questão de avaliação a que este ponto do relatório se reporta foi elaborada a partir de uma metodologia essencialmente qualitativa, cruzando informação obtida no texto do PO e dos Regulamentos Específicos com informação de natureza testemunhal obtida nas entrevistas, *Focus Groups* e inquéritos *on-line* realizados.

As referências mais evidentes, directas e frequentes relacionam-se com a **dimensão de inovação** (surgindo inclusive associadas explicitamente aos objectivos específicos dos Eixos e a alguns indicadores de resultado), o que se justifica face à amplitude e transversalidade do conceito. No caso da generalidade dos Sistemas de Incentivos, a inovação é definida como *“Implementação de uma nova ou significativamente melhorada solução para a empresa, novo produto, processo, método organizacional ou de marketing, com o objectivo de reforçar a sua posição competitiva, aumentar o desempenho, ou o conhecimento, existindo quatro tipos de inovação: inovação de produto, inovação de processo, inovação organizacional e inovação de marketing”*.

O **empreendedorismo** surge, sobretudo no âmbito do Empreendinov onde os conceitos-chave **inovação** e **empreendedorismo** são contemplados de forma mais focalizada, associados à criação, disseminação e aplicação de ideias inovadoras, potenciadoras da capacidade competitiva das empresas, através da promoção do espírito empresarial estimulando e apoiando a criação de novas ideias, de novos produtos e de novas empresas (incluindo as actividades nos primeiros anos de desenvolvimento).

O conceito de **qualificação** aparece geralmente associado à qualificação empresarial no sentido de promover a **modernização empresarial** privilegiando intervenções integradas e inovadoras numa perspectiva do mercado global, visando a criação de valor acrescentado no tecido empresarial regional, em especial através do estímulo de **factores dinâmicos de competitividade** (TIC, Eficiência Energética, Certificação dos sistemas de gestão da qualidade, ambiental, segurança



e saúde no trabalho, bem como certificação de sistemas integrados; Investimentos em expansão empresarial para novos mercados visando a internacionalização).

O conceito de “**bens e serviços transaccionáveis**” não aparece explicitamente nos documentos de operacionalização do Programa. A teoria económica define bens e serviços transaccionáveis (“*tradables*”), como aqueles que podem ser vendidos numa localização diferente do espaço onde são produzidos sendo, portanto, susceptíveis de transacção nos mercados internacionais (independentemente de efectivamente o serem). As actividades económicas que produzem estes bens e serviços<sup>29</sup> são, no entanto, elegíveis para apoio no âmbito do PO, particularmente nos Sistemas de Incentivos que apoiam os sectores industriais. A **operacionalização do conceito surge assim no contexto da elegibilidade sectorial dos beneficiários** (não havendo tratamento preferencial relativamente a outros sectores) **e não propriamente no quadro da análise dos critérios de selecção**, onde o conceito apenas é contemplado indirectamente nos critérios que premeiam a penetração nos mercados internacionais e a internacionalização.

**Na análise dos projectos** a operacionalização dos conceitos-chave em apreço é efectuada essencialmente em sede de **análise do mérito / valia das candidaturas**, nomeadamente através da avaliação dos critérios de selecção e coloca-se sobretudo nos Eixos I e II do PO.

**A sua aplicação envolve, em regra, organismos especializados:** CEIM, como referido; Direcção Regional de Informática, Direcção Regional do Comércio, Indústria e Energia e Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, no quadro do Qualificar+; Direcção Regional do Turismo, Direcção Regional de Informática, Direcção Regional do Comércio, Indústria e Energia e Direcção Regional do Ambiente no âmbito do SI Turismo (a que a última alteração regulamentar associou igualmente a AREAM).

---

<sup>29</sup> De acordo com o Departamento de Prospectiva e Planeamento do MAOTDR (in “Evolução Macroeconómica 1995-2005: Diagnóstico Prospectivo”) estas actividades, referidas no âmbito dos documentos enquadradores do QREN, incluem a agricultura, a pesca e a indústria. As actividades que produzem bens e serviços não transaccionáveis centram-se, assim, sobretudo nos serviços.



Seguindo uma metodologia de apresentação semelhante à efectuada no Sub-capítulo 6.2.2., os quadros seguintes analisam **a forma como os critérios de selecção** (e sub-critérios, quando aplicável) dos diversos Sistemas de Incentivos **contemplam explicitamente os conceitos-chave** em apreço<sup>30</sup>.

**Quadro 6-16:**

**SI + Conhecimento: Articulação entre os Critérios de Selecção Associados às Tipologias e os Conceitos-chave (inovação, qualificação, empreendedorismo e bens e serviços transaccionáveis)**

Critérios de selecção	Tipologias em que é aplicado o Critério	Aplicação do critério (Objectivo e Subjectivo)	Inovação	Qualificação	Empreendedorismo	B&S Transaccion.
Coerência e razoabilidade do Projectos (aspectos económico-financeiros, de mercado, científico, tecnológico e organizacional) para alcançar os resultados previstos com eficácia e eficiência	+C Proj. Individuais +C Co-Promoção	S				
Equipa de I&DT com perfil adequado à realização do projecto		S				
Empenho dos promotores empresariais no projecto, designadamente em pessoas e meios		S				
Aumento e consolidação das capacidades internas de I&DT, inovação tecnológica e valorização dos resultados do projecto		S				
Aumento da capacidade de penetração no mercado internacional		S				
Criação de laços de cooperação estáveis e duradouros com entidades do SCT	+C Proj. Individuais +C Co-Promoção +C Núcleos IDT	S				
Grau de adequação às prioridades nacionais/regionais em matéria de I&DT e inovação, nomeadamente a sua integração em clusters sectoriais e/ou territoriais e pólos de competitividade e tecnologia	+C Proj. Individuais +C Co-Promoção	S				
Efeitos de demonstração e de disseminação dos resultados a outras empresas e sectores		S				
Grau de inovação do projecto, tem em vista a introdução de novos ou, significativamente melhorados, produtos, processos e serviços.		S				
Grau de inserção em redes e Programas nacionais, europeus e internacionais de I&DT, tem em vista premiar a presença activa em redes e/ou programas nacionais, europeus e internacionais de I&DT.		S				
Carácter inovador do projecto (pré-selecção)	Proj. Mobilizadores	S				
Qualidade da rede de competências (pré-selecção)		S				
Dimensão do potencial de disseminação e de valorização económica dos resultados (existência de mercado) (pré-selecção)		S				
Efeito mobilizador do projecto (pré-selecção)		S				

<sup>30</sup> A análise da forma como os critérios de selecção contemplam os conceitos-chave foi efectuada com base na informação sobre cada um dos critérios constante nos regulamentos e nos manuais de procedimentos. A equipa de avaliação fez uma análise objectiva da informação disponível sobre o modo como é avaliado cada critério e não pretendeu estabelecer ligações, sempre subjectivas, com outra informação disponível nos referidos documentos. No caso dos sistemas de incentivos os manuais de procedimentos são mais esclarecedores e permitem uma avaliação mais objectiva nesta matéria.

A análise foi efectuada para todos os instrumentos de política dos Eixos 1 e 2, não obstante o facto de não existirem no período em análise quaisquer candidaturas nalguns deles.



Critérios de selecção	Tipologias em que é aplicado o Critério	Aplicação do critério (Objectivo e Subjectivo)	Inovação	Qualificação	Empreendedorismo	B&S Transaction.
Qualidade do projecto (selecção)		S				
Efeito mobilizador do projecto (selecção)		S				
Contributo para a competitividade dos promotores (efeitos e resultados) (selecção)		S				
Contributo para a política regional de I&DT (selecção)		S				
Identificação da pertinência dos objectivos e dos resultados previstos	+C Núcleos IDT +C Centros IDT	S				
Grau de adequação dos recursos (humanos e científicos/técnicos)		S				
Aumento e consolidação das capacidades internas de I&DT, inovação tecnológica e valorização dos resultados da actividade do Núcleo		S				
Perspectiva de criação / melhoria significativa de novos produtos e serviços		S				
Grau de participação em redes e programas nacionais e internacionais de I&DT, tem em vista premiar a participação em redes e/ou programas nacionais, europeus e internacionais de I&DT.		S				
Contributo para a política regional de I&DT, medido através do grau de adequação às prioridades nacionais/regionais em matéria de I&DT e inovação, nomeadamente a sua integração em clusters sectoriais e pólos de competitividade e tecnologia.		S				
Melhoria de produtos, processos ou serviços	+C Vale IDT	S				
Qualidade do projecto (coerência e consistência) - avalia a coerência e consistência do projecto no que respeita a aspectos económico-financeiros, de mercado, científico, tecnológico e organizacional para alcançar os resultados previstos com eficácia e eficiência.	+C Proj. Demonstradores	S				
Grau de inovação da solução a demonstrar, em termos técnicos e de mercado (internacional, nacional, regional/ sectorial)		S				
Potencial de difusão dos resultados de I&DT a outras empresas e sectores		S				
Relevância/ grau de visibilidade das actividades de divulgação, disseminação e de valorização no mercado e em situação real dos resultados da I&D		S				
Efeito potencial ao nível do mercado e da inovação empresarial		S				
Efeito potencial ao nível do aumento da capacidade de penetração no mercado internacional		S				
Contributo para a política regional de I&DT, medido através do impacte induzido na competitividade do sistema socio-económico, visando a melhoria da especialização internacional da economia regional e a melhoria da articulação e competitividade dos clusters ou pólos de competitividade.		S				



Articulação elevada: o critério contempla o conceito de forma explícita e dominante



Articulação média: o critério contempla o conceito de forma parcial ou integra-o num conjunto de outros conceitos relevantes para a apreciação

Fonte: Equipa de avaliação com base nos documentos de operacionalização do PO



**Quadro 6-17:**  
**SI Empreendinov, Qualificar+, SIRE e SI Turismo: Articulação entre os Critérios de**  
**Seleção Associados às Tipologias e os Conceitos-chave (Inovação, qualificação,**  
**empreendedorismo e bens e serviços transaccionáveis)**

Critérios de selecção	Tipologias em que é aplicado o Critério	Aplicação do critério (Objectivo e Subjectivo)	Inovação	Qualificação	Empreendedorismo	B&S Transaccion.
Carácter inovador da ideia e/ ou projecto no contexto competitivo regional	Empreendinov	S				
Características empreendedoras e de liderança		S				
Nível de capitais próprios afectos ao projecto de Investimento (Percentagem de Novos Capitais Próprios sobre Despesas Elegíveis)		O				
Impacto dos factores dinâmicos na competitividade da empresa ((DRAI ÷ DIB) x GIFDC x 100)	Qualificar +	O				
Mérito do projecto (Qualificação da estrutura empresarial e Valorização e qualificação dos recursos humanos)		S				
Qualificação da situação financeira da empresa (Percentagem de Novos Capitais Próprios sobre Despesas Elegíveis)		O				
Relevância do projecto para a política económica (indicadores de rentabilidade (IR), produtividade (IP) e financeiro (IF))	SI Turismo	O				
Impacto dos factores Dinâmicos na competitividade da empresa ((DRAI ÷ DIB) x GIFDC x 100)		O				
Contributo do projecto para a melhoria da qualificação e competitividade da empresa (0,50 Adequação do projecto aos objectivos da política de turismo regional + 0,50 Valorização e qualificação recursos humanos)		S				
Qualificação do Risco (Percentagem de Novos Capitais Próprios sobre Despesas Elegíveis)		O				
Relevância do projecto para a política económica (Qualificação do Projecto e ou Qualificação da Empresa)	SIRE Pr. Especiais	S e O				
Grau de realização em factores dinâmicos da competitividade (Investimento em factores dinâmicos de competitividade / Despesas elegíveis do projecto)	SIRE Pr. Especiais Pq. Empresariais	O				
Contributo do projecto para a qualificação e valorização dos recursos humanos (criação de postos de trabalho e valorização e qualificação dos RH)	SIRE Pr. Especiais	O				
Consolidação financeira (Percentagem de Novos Capitais Próprios sobre Despesas Elegíveis)	SIRE Pr. Especiais Pq. Empresariais	O				
Relevância da empresa para a política económica (indicadores de rentabilidade (IR) e financeiro (IF))	SIRE Pq. Empresariais	O				
Criação de postos de trabalho		O				
Revitalização do Estabelecimento	SIRE Pr. Integrados	S				
Grau de realização em factores dinâmicos da competitividade (Investimento em factores dinâmicos de competitividade / Despesas elegíveis do projecto)		O				

 Articulação elevada: o critério contempla o conceito de forma explícita e dominante  
 Articulação média: o critério contempla o conceito de forma parcial ou integra-o num conjunto de outros conceitos relevantes para a apreciação

*Fonte: Equipa de avaliação com base nos documentos de operacionalização do PO*



A análise destes quadros permite concluir que **o conceito-chave inovação é aquele que é mencionado num maior número de critérios de selecção e tipologias**. Revela articulação com critérios incluídos em todos os Sistemas de Incentivos com excepção do SI Turismo, sendo contemplado forma mais evidente no Empreendinov, Qualificar+, SIRE e +Conhecimento.

A dimensão “Inovação” surge **também associada a critérios de selecção de outras tipologias de intervenção** onde os beneficiários são essencialmente entidades não empresariais: é o caso do critério “Operações que tenham um carácter inovador e diferenciado”, comum às restantes tipologias dos Eixos I e II e a todas as que se integram nos restantes Eixos, bem como o caso do critério “Grau de inovação (à escala regional, nacional ou internacional) e/ou de utilização de boas práticas da operação” comum às Acções Inovadoras e Modernização Administrativa (Eixo I).

A avaliação do carácter inovador das operações é, assim, efectuada em todos os instrumentos de política através de critérios cuja **aplicação é normalmente subjectiva** face à sua amplitude e à dependência da sua avaliação no contexto de referência (carácter inovador na região, no país, no sector, no processo de produção, ...). O **carácter inovador dos projectos condiciona**, nos Sistemas de Incentivos, **a sua inclusão no Eixo I**, onde os objectivos específicos valorizam explicitamente este conceito. Os critérios que revelam uma articulação forte com a inovação assumem normalmente uma ponderação elevada na avaliação do mérito dos projectos, que se revela decisiva, por exemplo, no caso do Empreendinov (50% da valia depende deste critério).

No caso do Empreendinov o CEIM – Centro de Empresas e Inovação da Madeira é o Organismo Especializado que suporta, sob o ponto de vista técnico, as competências específicas necessárias à avaliação do carácter inovador do projecto. O **parecer do CEIM**, não sendo vinculativo, tem sido sempre aceite pelo IDE, e a interacção efectuada pela equipa de avaliação com esta entidade **revela adequação das metodologias e dos instrumentos utilizados para emissão do parecer**, no sentido em que a apreciação é efectuada com base em características perfeitamente delimitadas.



Nos projectos analisados pelo IDR a avaliação dos critérios directamente associados à inovação é efectuada com base na descrição do projecto e baseia-se na experiência que os técnicos do NIR adquiriram na análise de candidaturas nos anteriores Programas Operacionais da Região.

**O empreendedorismo é avaliado explicitamente num dos três critérios do Empreendinov**, que constitui o instrumento de excelência de promoção do espírito empreendedor. O CEIM emite também parecer sobre o critério “*Características empreendedoras e de liderança*”, ao qual é atribuída uma ponderação de 40% na avaliação do mérito dos projectos.

A **dimensão “qualificação”**, na acepção acima referida, é contemplada num número também importante (mas inferior ao verificado no caso da inovação) de critérios de selecção, revelando uma **articulação forte com critérios do Qualificar+, do SI Turismo e do SIRE** e uma articulação mais dispersa e menos evidente com os critérios do +Conhecimento. Os critérios que assumem esta dimensão são normalmente os que avaliam o investimento em factores dinâmicos de competitividade (permitindo neste caso uma avaliação objectiva) e na modernização das empresas, assim como os que se referem aos resultados previstos em termos de aumento da competitividade empresarial.

**O conceito-chave “bens e serviços transaccionáveis”** apenas é **contemplado parcialmente num número reduzido de critérios** e surge sempre associado à capacidade de penetração nos mercados internacionais e à internacionalização. **Não existe uma relação biunívoca entre o conceito e a ligação aos mercados internacionais**, uma vez que a produção de bens transaccionáveis pode ocorrer visando apenas o mercado interno, não obstante ser importante e desejável (mesmo indispensável, nalguns sectores) a penetração nos mercados externos para promover a competitividade das actividades mais expostas à concorrência internacional. Por outro lado, a entrada nos mercados internacionais também não se processa apenas ao nível dos bens e serviços referidos, uma vez que nos “*não transaccionáveis*” estão incluídos serviços internacionalizáveis, como os que se relacionam com o turismo e os serviços prestados às empresas.



Concorreram ao PO sete promotores que desenvolvem actividade na **indústria**, sendo que 60% são microempresas. A **reduzida adesão deste sector não garante**, até à data a que se reporta a avaliação, **alterações significativas da especialização produtiva em favor do reforço da produção de bens transaccionáveis** nem se perspectivam, por esta via, ganhos relevantes no âmbito da penetração no mercado internacional.

#### 6.4 Concretização das Prioridades Estratégicas, Objectivos e Metas do PO

Este capítulo apresenta os resultados obtidos até ao momento no desenvolvimento dos trabalhos que permitirão corresponder ao quarto e último dos objectivos específicos da avaliação: ***“Compreender a forma como está a ser estimulada a concretização das prioridades estratégicas, objectivos e metas do Programa e identificar à luz dessa compreensão, eventuais desvios relevantes na execução dos respectivos Eixos Prioritários”***.

A resposta a este objectivo deve ser encontrada tendo em conta os critérios de **adequação e de eficácia**, ou seja, até que ponto o PO no seu conjunto estará a contribuir, através dos projectos aprovados, para a geração de dinâmicas qualitativas que permitam atingir os objectivos propostos e, também, até que ponto essas dinâmicas são expressivas do ponto de vista quantitativo face às metas fixadas.

Dentro deste objectivo específico da avaliação são colocadas várias questões de avaliação para orientação do exercício proposto, desenvolvendo-se por diferentes áreas relevantes, abordadas nos pontos seguintes:

- Avaliação da forma como as tipologias de intervenção, especialmente os Sistemas de Incentivos, responde às seguintes grandes prioridades do PO:
  - Ao reforço da competitividade da economia regional, quer em sectores de forte crescimento, quer na revitalização de actividades tradicionais;
  - Ao reforço da inovação e da diversificação de actividades económicas;



- Às necessidades de incorporação de conhecimento nas componentes de investimentos produtivo e tecnológico das empresas;
- Avaliação da forma como as tipologias de intervenção, especialmente os Sistemas de Incentivos, responde à prioridade a atribuir à criação de emprego.
- Avaliação da forma como os projectos aprovados se adequa à Qualificação dos Espaços Sub-regionais e à Atenuação das Assimetrias Regionais;
- Avaliação da forma como os projectos aprovados se adequa aos objectivos específicos de protecção e valorização dos sistemas e recursos ambientais;
- Avaliação da eficácia dos Dispositivos de Acompanhamento dos Resultados dos Projectos.

As questões de avaliação que são objecto de tratamento neste capítulo são as seguintes:

- *Os projectos aprovados, em particular ao abrigo dos novos sistemas de incentivos, revelam-se adequados ao reforço da competitividade da economia regional, quer em sectores de forte crescimento, quer na revitalização de actividades tradicionais?* Questão abordada no ponto 6.4.1.;
- *Os projectos aprovados, em particular ao abrigo dos novos sistemas de incentivos, revelam-se adequados ao reforço da inovação e da diversificação de actividades económicas?* Questão abordada também no ponto 6.4.1.;
- *Os projectos aprovados, em particular ao abrigo dos novos sistemas de incentivos, revelam-se adequados às necessidades de incorporação de conhecimento nas componentes de investimentos produtivo e tecnológico das empresas?* Questão abordada também no ponto 6.4.1.;
- *Os projectos aprovados, em particular ao abrigo dos novos sistemas de incentivos, revelam-se adequados face à prioridade a atribuir à criação de emprego?* Questão abordada no ponto 6.4.2.;
- *Os projectos aprovados revelam-se adequados às necessidades de qualificação dos espaços sub-regionais e de atenuação das assimetrias*



*territoriais de cobertura de serviços básicos?* Questão abordada no ponto 6.4.3.;

- *Os projectos aprovados revelam-se adequados aos objectivos específicos de protecção e valorização dos sistemas e recursos ambientais?* Questão abordada no ponto 6.4.4.:
- *Os dispositivos previstos para acompanhamento dos resultados dos projectos serão os mais eficazes (assegurando que os objectivos dos projectos serão cumpridos e que as condições que permitiram a sua aprovação serão respeitadas)?* Questão abordada no ponto 6.4.5.

#### **6.4.1 Adequação dos Projectos Aprovados à Obtenção dos Objectivos de Reforço da Competitividade, da Inovação e da Diversificação e da Incorporação de Conhecimento na Economia Regional**

Procurou-se, neste ponto, sistematizar e detalhar informação que permita descrever a tipologia de projectos apoiados pelo Programa INTERVIR+, em particular os projectos aprovados ao abrigo dos novos Sistemas de Incentivos, no sentido de perspectivar quais os **impactos económicos que os mesmos têm exercido sobre o perfil económico e produtivo da Região Autónoma da Madeira** no reforço da competitividade regional, designadamente na diversificação e inovação das actividades económicas regionais, na dinamização de actividades tradicionais e típicas do arquipélago e na promoção da coesão territorial.

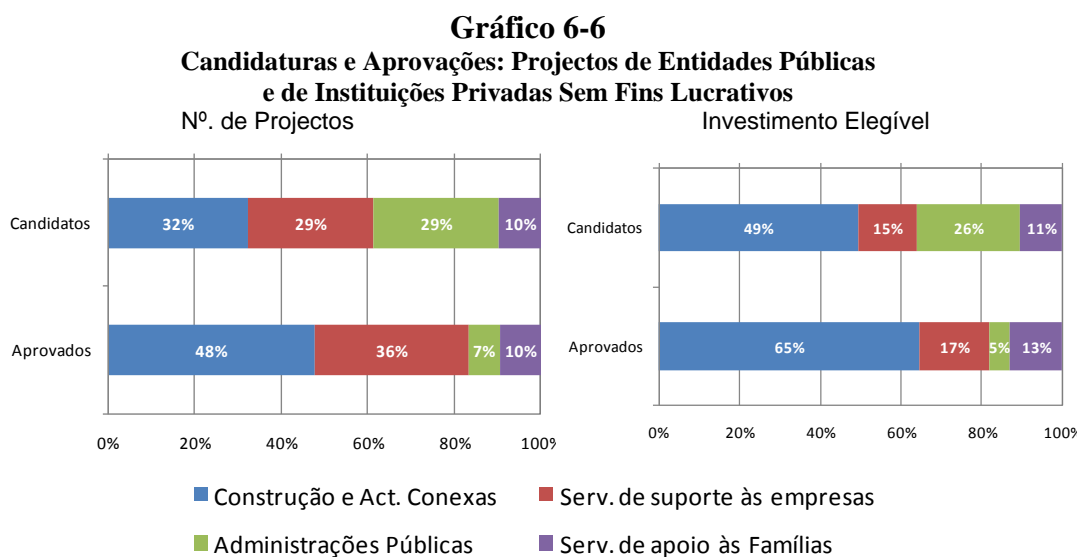
Neste ponto da avaliação foi utilizado um dispositivo metodológico de natureza essencialmente quantitativa, com base nos elementos sobre os projectos aprovados disponíveis no Sistema de Informação, os quais foram objecto de tratamento estatístico adequado, incluindo a análise multivariada dos dados sobre as categorias de investimento consideradas como elegíveis.

Esta análise foi objecto de tratamento qualitativo nas entrevistas realizadas e no inquérito *on-line* aos beneficiários, tendo os elementos testemunhais recolhidos sido objecto de adequada triangulação.



Entre os sectores que têm obtido um valor mais significativo de aprovações no universo dos **projectos empresariais** contam-se o **alojamento e a restauração** (que representa 27% do investimento elegível e 9% do número de projectos aprovados no universo de projectos privados) e os **serviços de suporte às empresas** (que representa 22% do investimento elegível e 35% do número de projectos aprovados no universo de projectos privados).

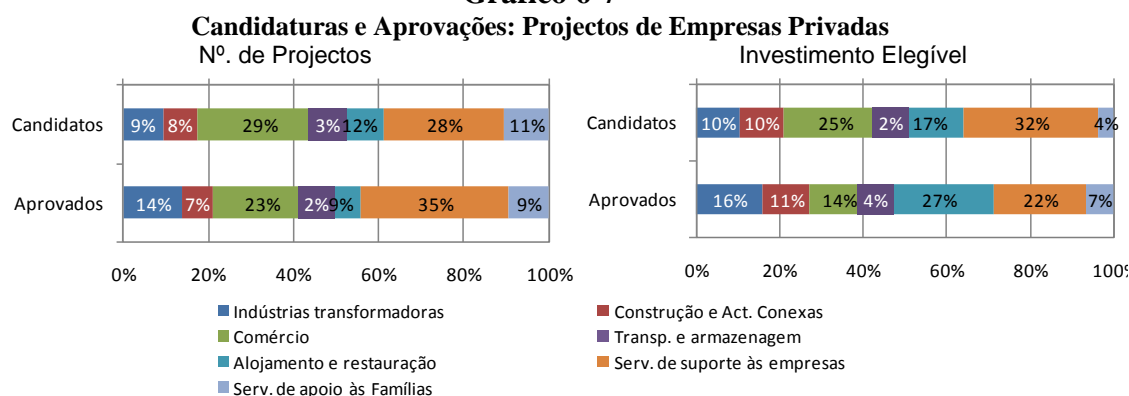
No universo dos **projectos públicos e das instituições privadas sem fins lucrativos** é o sector da **construção** aquele que predomina em termos da classificação dos projectos por sector de actividade em que se enquadram os investimentos, quer em número de projectos, quer em investimento elegível (65% do investimento elegível e 48% do número de projectos aprovados), seguido dos **serviços de suporte às empresas** (17% do investimento elegível e 36% do número de projectos aprovados).



*Fonte: Equipa de avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+*



**Gráfico 6-7**



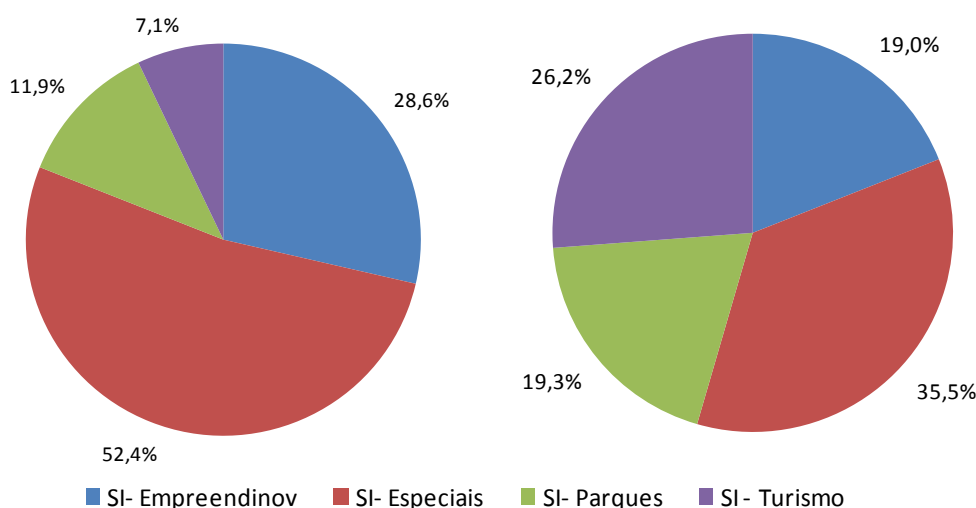
Fonte: Equipa de avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+

O conjunto de projectos privados aprovados apresenta uma **distribuição do investimento elegível pelos diversos Sistemas de Incentivos relativamente equilibrada**. Já em termos de número de projectos verifica-se um peso mais significativo nas aprovações dos projectos concorrentes ao SIRE Projectos Especiais e, em contrapartida, uma menor importância relativa do número de projectos aprovados no âmbito do SI Turismo.

**Gráfico 6-8**

**Distribuição dos Projectos Privados Aprovados por Sistema de Incentivo**

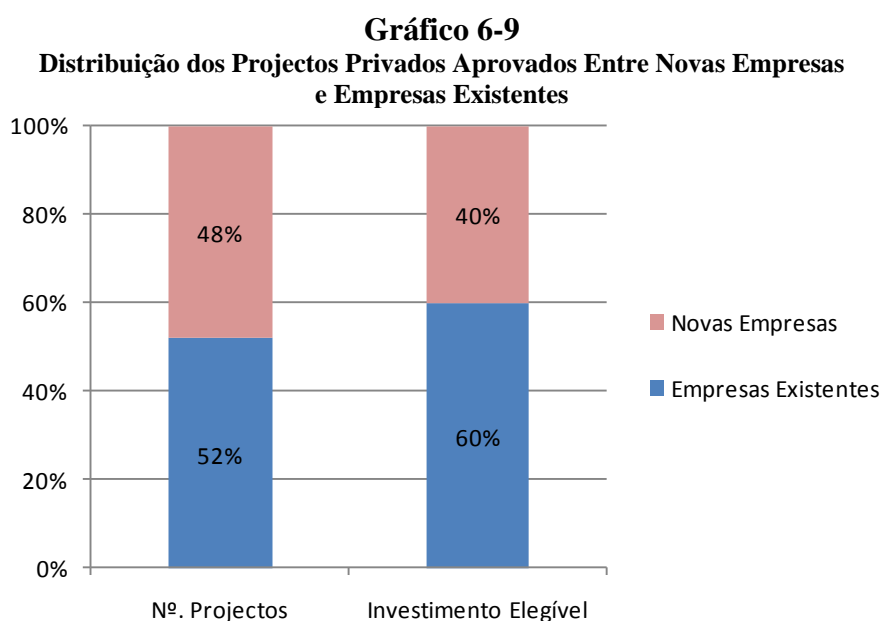
Nº de Projectos Investimento Elegível



Fonte: Equipa de avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+



Os **projectos promovidos por novas empresas** representam cerca de 40% do investimento elegível apoiado e 48% do número de projectos aprovados. Este dinamismo é potenciado pela adesão ao Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e Inovação (Empreendinov), que contribui com 50% do investimento elegível e 60% do número de projectos promovidos por novas empresas.



*Fonte: Equipa de avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+*

A classificação e agregação das diferentes **categorias de despesa elegível dos diversos factores dinâmicos de competitividade** (ver Caixa Metodológica seguinte), evidencia um conjunto de aspectos significativos quanto à natureza dos investimentos a realizar e quanto aos resultados expectáveis em matéria de contributo para crescimento, diversificação e revitalização da actividade económica:

- O investimento elegível aprovado em **factores dinâmicos de competitividade** representa **47,2%** do total da despesa de investimento apoiada;



- No conjunto do investimento a realizar em factores dinâmicos de competitividade o investimento em TIC e outras tecnologias representa **59% do total**, seguindo-se o investimento em sistemas de gestão da qualidade e de certificação, com cerca de **28%** do investimento em factores dinâmicos de competitividade;

## Caixa Metodológica 6-2

### Classificação do Investimento Elegível por Categorias de Despesa

A diversidade das categorias de despesas de investimento previstas nos diferentes Sistemas de Incentivos levou a equipa de avaliação a proceder a uma classificação que permita evidenciar as características do investimento dos projectos aprovados no âmbito dos vários Sistemas de Incentivos. Foram consideradas as seguintes categorias:

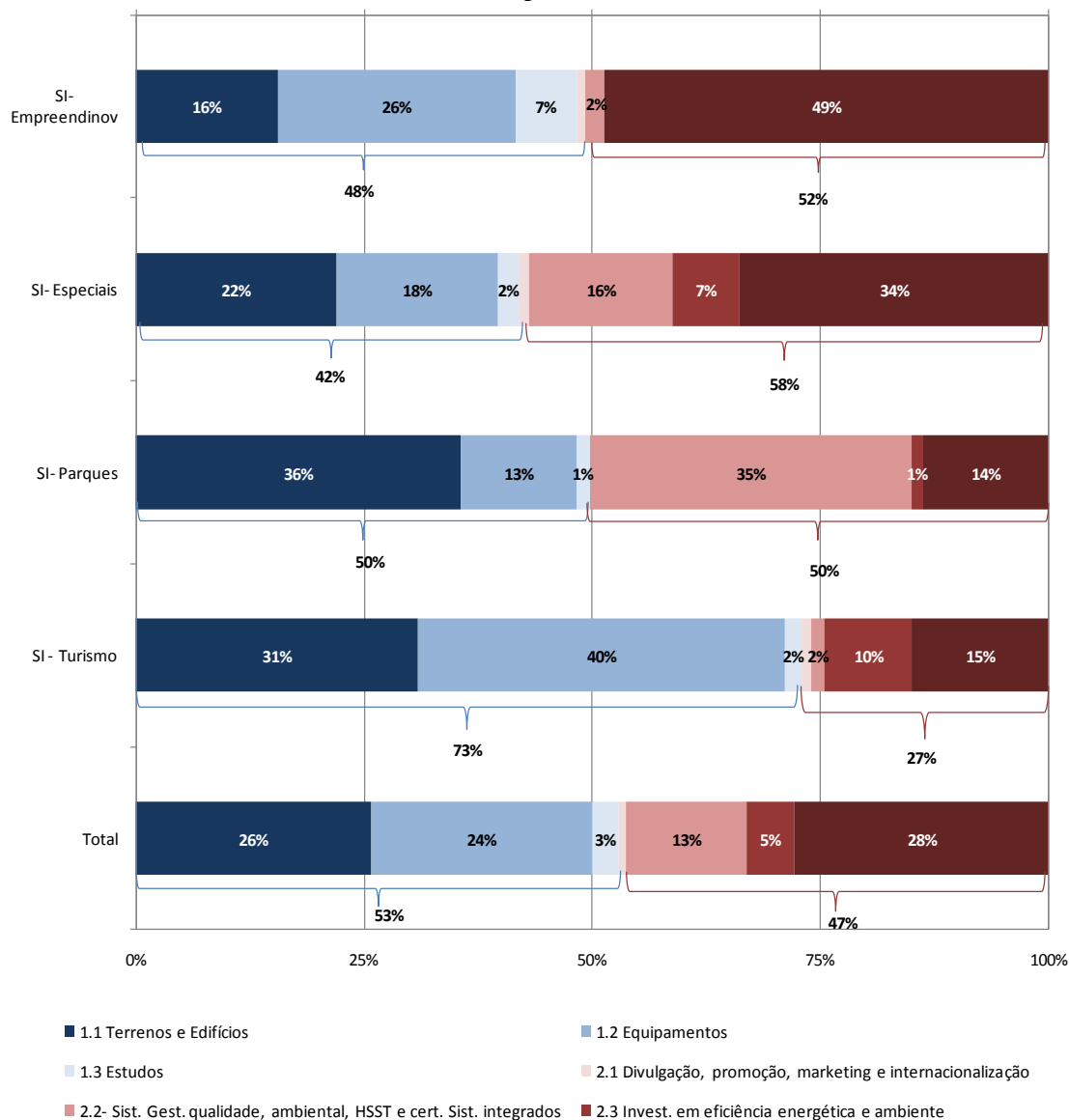
Tipologia de Classificação das Despesas de Investimento – Nível 1	Tipologia de Classificação das Despesas de Investimento – Nível 2
1. Investimentos Essenciais à actividade produtiva	1.1. Terrenos e Edifícios
	1.2. Equipamentos
	1.3. Investimentos Incorpóreos
2. Investimento em Factores Dinâmicos de Competitividade	2.1. Internacionalização e Marketing
	2.2. Sistema de Gestão da Qualidade Ambiental e Certificação
	2.3. Investimentos em eficiência Energética
	2.4. Tecnologias de Informação e Comunicação

A aproximação desta tipologia como forma de representação da informação referente ao tipo de despesa de investimento é validada pela aplicação da análise factorial que permite reter cerca de 83% da variância da informação referente às despesas de investimento em 4 grandes factores que agregam as tipologias de forma lógica e coerente com a classificação acima estabelecida.

Matriz dos Factores Após a Rotação				
	Factores			
	1	2	3	4
Inv. Essenciais- Terr e Edifícios	,941			
Inv. Essenciais- Equipamentos	,813			
Invest. Elegível Total	,784			
Inv. Fact. Dinam. Competitiv.- TIC		,908		
Inv. Essenciais- Invest. Incorporeos		,738		
Inv. Fact. Dinam. Competitiv.- Marketing & Internacional.			,839	
Inv. Fact. Dinam. Competitiv.- Eficiência Energética e Ambiente			,837	
Inv. Fact. Dinam. Competitiv.- Gestão Qualidade e Certificação				,972
% da variância retida pelos Factores	28,6%	20,4%	19,8%	14,3%
Metodo de Extração: Componentes Principais				
Método de Rotação Varimax (solução convergente após 5 iterações)				



**Gráfico 6-10**  
**Classificação do Investimento Elegível Segundo a Tipologia de Factores Dinâmicos de Competitividade**



Fonte: Equipa de avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+

- O **SIRE Projectos Especiais** é o sistema de incentivos em que o **investimento em factores dinâmicos de competitividade** apresenta um valor relativo mais elevado (**58%**), em grande medida resultante do investimento realizado em TIC e outras tecnologias;



- O Sistema de Incentivos para Revitalização Empresarial para projectos de **Revitalização dos Parques Empresariais** (SIRE Parques Empresariais) apresenta, como seria esperado, um peso significativo nos investimentos essenciais à actividade, resultante dos investimentos em **terrenos e edifícios** (cerca de 35,6% do investimento elegível total) e em **sistemas de gestão da qualidade e de certificação** (cerca de 35,3% do investimento elegível total);
- O **Sistema de Incentivos dirigido ao Turismo** (SI Turismo) apresenta o maior peso nos investimentos essenciais à actividade e, em particular, no investimento em equipamentos (que representa 40,2% do investimento total), em grande parte resultante dos projectos de requalificação e modernização de três unidades hoteleiras.

A **análise dos valores previsionais do VAB** permite indiciar uma **orientação para sectores associados a segmentos de procura mais dinâmicos e mais exigentes**, com efeitos igualmente relevantes na **diversificação das actividades económicas**. Verifica-se, por exemplo, que as CAE relativas às Actividades de Consultoria Científicas e Técnicas e a Consultoria e Programação Informática são responsáveis por cerca de 15 % do VAB a gerar, no ano cruzeiro, pelo conjunto dos projectos aprovados. No mesmo sentido, merece igualmente destaque o peso que os Serviços às Famílias representam no conjunto do VAB a gerar (cerca de 7%), se bem que, neste caso, se verifique a existência de projectos orientados para segmentos com potencial de crescimento muito distinto.

Os **níveis de produtividade pré e pós-projecto** permitem constatar a prossecução de objectivos elevados ao nível das metas fixadas para os projectos na fase cruzeiro o que indicia, atendendo às novas regras dos sistemas incentivos, um **contributo positivo dos projectos aprovados para a melhoria da produtividade global da Região**.

A construção de respostas à problemática em apreço comporta ainda, necessariamente, a análise das **linhas de crédito financiadas** no quadro do Eixo Prioritário 2 - Competitividade da Base Económica Regional, visando



designadamente a “*Consolidação e alargamento das formas de financiamento das empresas através de instrumentos que, como o Capital de Risco, o Capital Semente e de Sistemas de Garantia Mútua, melhorem as condições de financiamento das PME, propiciem a criação de um ambiente de inovação financeira propício ao alargamento da oferta de produtos e serviços inovadores e a consequente dinamização da procura, assegurem o reforço do fundo de contra garantia mútuo (dimensionando-o por forma a garantir níveis adequados de capitalização e solvência do Sistema Nacional de Garantia Mútua) e a constituição de um fundo para resseguro do risco assumido por sociedades de investidores institucionais na aquisição de títulos representativos de direitos de crédito sobre PME (visando a dinamização de processos de titularização de activos, conjuntamente com os operadores financeiros), permitam a participação em instituições de interface e inovação financeira [...] e promovam o desenvolvimento de parcerias públicas/privadas para promover o investimento produtivo recorrendo, por exemplo, à bonificação da taxa de juro*”.

Deveremos salientar que **a crise económica e financeira global conferiu uma centralidade particular aos instrumentos de engenharia financeira**, que tinham adquirido novas capacidades de intervenção na regulamentação geral FEDER para o ciclo de programação 2007-2013.

Com efeito, a **drástica redução da liquidez nos mercados financeiros**, que se afirmou como um dos sintomas mais relevantes da crise económica mundial pós 2008, criou uma envolvente económica em que **a facilitação do acesso ao crédito, em especial pelas PME, ganhou uma pertinência particular** e levou a que, quase sem excepção, os países e regiões europeias tenham investido fortemente neste tipo de instrumentos de apoio aos respectivos tecidos empresariais, não sendo por isso a RAM considerada, nem caso particular, nem uma excepção.

Neste âmbito, foram aprovados, ao abrigo do Regulamento Específico Engenharia Financeira, no período a que se reporta esta avaliação, **dois projectos promovidos pelo IDE-RAM: a Linha de Crédito PME Madeira e a Linha de Crédito Bonificado para Micro e Pequenas Empresas da Madeira**, que



funcionam, pela sua especificidade e pelo contexto particular em que intervêm, **como se de verdadeiros sistemas de incentivos se tratassem**.

Estes projectos apresentam (no seu conjunto) uma **taxa de utilização elevada**, embora entre eles **assimétrica**, como se pode verificar no quadro seguinte.

**Quadro 6-18**  
**Linhas de Crédito no Programa Intervir+:**  
**Apoios Concedidos e Dotação Financeira (Euros e %)**

	Total apoios concedidos	Dotação	Taxa de compromisso
Micro e Pequenas	774.852	2.497.155	31%
PM EMadeira	3.536.943	2.621.575	135%
Total Geral	4.311.795	5.118.730	84%

*Fonte: Dados IDE-RAM, Lista de Projectos Apoiados  
Linhas de Crédito em 27/08/09, tratamento AM&A*

No conjunto, foram apoiadas por estas Linhas de Crédito, até 30 de Setembro de 2009, **425 empresas**; a respectiva distribuição por dimensão, como se mostra no quadro seguinte, revela que – em correspondência com o objectivo estabelecido - **as micro empresas constituem mais de 50% dos beneficiários**.

**Quadro 6-19**  
**Empresas Apoiadas no âmbito das Linhas de Crédito do Programa Intervir+,  
por Dimensão da Empresa (N.º)**

	Média	Pequena	Micro	Total
Micro e Pequenas		66	169	235
PM EMadeira	37	82	71	190
Total	37	148	240	425
<i>em %do total</i>	9%	35%	56%	100%

*Fonte: Dados IDE-RAM, Lista de Projectos Apoiados  
Linhas de Crédito em 27/08/09, tratamento da equipa de avaliação*

Naturalmente, a **distribuição dos apoios concedidos** (bonificação dos juros e comissão de risco) é diferente, com os apoios às pequenas e médias empresas a revelarem um peso maior em função da maior dimensão dos apoios e dos projectos apoiados como se pode constatar pelo quadro seguinte.



### Quadro 6-20

#### Distribuição dos Projectos Apoiados e dos Apoios Concedidos no âmbito das Linhas de Crédito, por Dimensão das Empresas Beneficiárias (N.º, Euros e %)

	Empresas apoiadas	Valor dos projectos apoiados	% do total dos projectos	Apoio (juros + comissão)	% do total dos apoios	Apoio médio
Média	37	14.090.150,00 €	30%	1.303.683,07 €	30%	35.234,68 €
Pequena	148	21.046.400,00 €	45%	1.858.375,27 €	43%	12.556,59 €
Micro	240	11.778.450,00 €	25%	1.149.736,56 €	27%	4.790,57 €
Total	425	46.915.000,00 €	100%	4.311.794,89 €	100%	10.145,40 €

Fonte: Dados IDE-RAM, Lista de Projectos Apoiados Linhas de Crédito em 27/08/09, tratamento da equipa de avaliação

Estas Linhas de Crédito permitiram apoiar projectos com diferentes tipologias de investimento, salientando-se que a mais frequentemente apoiada tenha sido o **reforço do fundo maneo**. Foram financiadas, com esta finalidade 94% das empresas e nela foram aplicados 72% dos recursos disponíveis, como se pode constatar no quadro seguinte.

### Quadro 6-21

#### Investimento por Tipologia Elegível no âmbito das Linhas de Crédito (Euros, % e N.º)

	Investimento por tipologia	% do total de Investimento	Empresas com a tipologia	% do total de empresas
Fundo de Maneio	33.668.457,48 €	72%	399	94%
Construções	6.357.840,20 €	14%	39	9%
Equipamentos	5.479.780,85 €	12%	50	12%
Outro investimento corpóreo	941.082,47 €	2%	9	2%
Outro investimento incorpóreo	402.839,00 €	1%	7	2%
I&D	105.000,00 €	0%	2	0%
Total	46.955.000,00 €	100%	425	100%

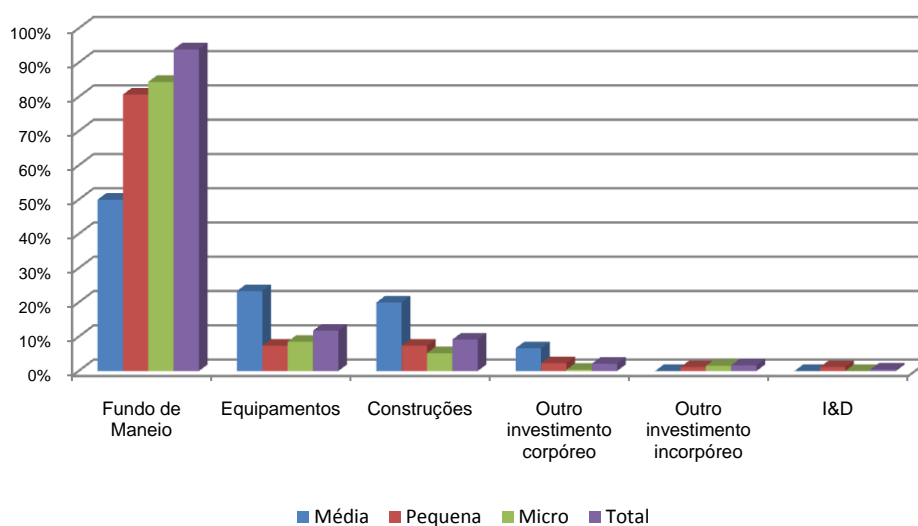
Fonte: Dados IDE-RAM, Lista de Projectos Apoiados Linhas de Crédito em 27/08/09, tratamento da equipa de avaliação

Esta distribuição por tipologia de investimento pode ser justificada por duas ordens de razões: em primeiro lugar, esta modalidade de apoio não proporciona apoios directos ao investimento, bonificando apenas os juros e o risco de crédito; em segundo lugar, o acesso ao crédito é – como claramente evidenciado pelas interações estabelecidas pela equipa de avaliação - uma das maiores restrições com que as empresas se depararam no período em análise.



Como seria também de esperar, **as médias empresas apresentam com mais frequência**, para além do financiamento do fundo de maneio, **outras tipologias de investimento** - embora seja de destacar o facto das **micro empresas utilizarem as linhas de crédito para outras finalidades**, que não o simples reforço de tesouraria. Este efeito é bem visível no gráfico seguinte, sendo os dados de base incluídos no quadro que a seguir se apresenta.

**Gráfico 6-11**  
**Peso de cada Tipologia nos Projectos Aprovados por cada Escalão Dimensional das Empresas com Projectos Apoiados no Âmbito das Linhas de Crédito**



*Fonte: Dados IDE-RAM, Lista de Projectos Apoiados Linhas de Crédito em 27/08/09, tratamento da equipa de avaliação*



### Quadro 6-22

#### Tipologia dos Investimentos nos Projectos Aprovados no Âmbito das Linhas de Crédito, por Escalão Dimensional das Empresas (N.º de Projectos)

	Média	Pequena	Micro	Total
Fundo de Maneio	30	142	227	399
Equipamentos	14	13	23	50
Construções	12	13	14	39
Outro investimento corpóreo	4	4	1	9
Outro investimento incorpóreo	0	2	4	7
I&D	0	2	0	2
Total	60	176	269	425

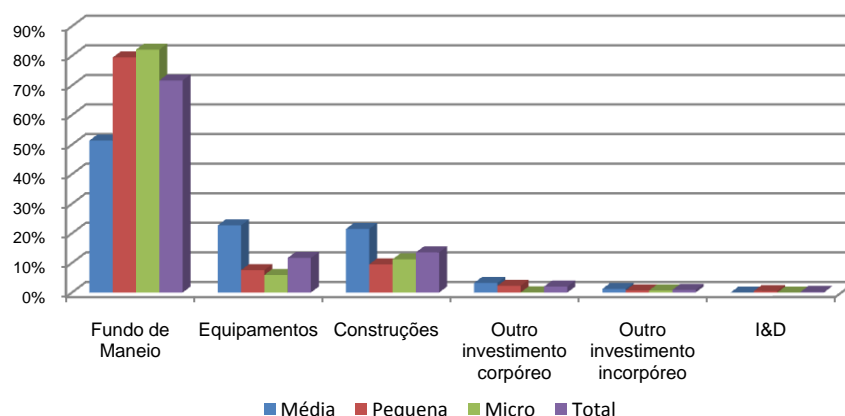
	Média	Pequena	Micro	Total
Fundo de Maneio	50%	81%	84%	94%
Equipamentos	23%	7%	9%	12%
Construções	20%	7%	5%	9%
Outro investimento corpóreo	7%	2%	0%	2%
Outro investimento incorpóreo	0%	1%	1%	2%
I&D	0%	1%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Dados IDE-RAM, Lista de Projectos Apoiados Linhas de Crédito em 27/08/09, tratamento da equipa de avaliação

A maior utilização deste instrumento de financiamento para **outras finalidades que não apenas o reforço da tesouraria** pelas médias empresas fica mais evidenciada quando se comparam os volumes de investimento apoiados por tipologia elegível e por escalão dimensional das empresas, como se apresenta no Gráfico seguinte e nos dados de base que integram o Quadro 6-23.

### Gráfico 6-12

#### Investimento Apoiado no Âmbito das Linhas de Crédito por Tipologia Elegível e por Escalão Dimensional das Empresas



Fonte: Dados IDE-RAM, Lista de Projectos Apoiados Linhas de Crédito em 27/08/09, tratamento da equipa de avaliação



**Quadro 6-23**  
**Volume de Investimento Apoiado no Âmbito das Linhas de Crédito,**  
**por Tipologia Elegível e por Escalão Dimensional das Empresas (Euros e %)**

	Média	Pequena	Micro	Total
Fundo de Maneio	7.239.310,00 €	16.722.500,00 €	9.706.647,48 €	33.668.457,48 €
Equipamentos	3.195.320,80 €	1.587.390,00 €	697.070,05 €	5.479.780,85 €
Construções	3.026.830,20 €	2.004.010,00 €	1.327.000,00 €	6.357.840,20 €
Outro investimento corpóreo	457.340,00 €	477.500,00 €	6.242,47 €	941.082,47 €
Outro investimento incorpóreo	171.349,00 €	150.000,00 €	81.490,00 €	402.839,00 €
I&D	- €	105.000,00 €	- €	105.000,00 €
Total	14.090.150,00 €	21.046.400,00 €	11.818.450,00 €	46.955.000,00 €
	Média	Pequena	Micro	Total
Fundo de Maneio	51%	79%	82%	72%
Equipamentos	23%	8%	6%	12%
Construções	21%	10%	11%	14%
Outro investimento corpóreo	3%	2%	0%	2%
Outro investimento incorpóreo	1%	1%	1%	1%
I&D	0%	0%	0%	0%

*Fonte: Dados IDE-RAM, Lista de Projectos Apoiados Linhas de Crédito em 27/08/09, tratamento da equipa de avaliação*

Cabe, finalmente, uma referência à **distribuição sectorial** das empresas apoiadas e do investimento associado aos projectos aprovados. As empresas do sector do **comércio** (por grosso e a retalho) representam mais de 40% do total das empresas apoiadas, embora retenham apenas cerca de 33% do volume total de apoios, sobretudo pela menor dimensão do valor médio dos projectos do sector do comércio a retalho.



**Quadro 6-24**  
**Número de Projectos Apoiados no Âmbito das Linhas de Crédito, por Sector e por Escalão Dimensional das Empresas**

Sector	Média	Pequena	Micro	Total	% do total
Comércio a retalho	3	36	77	116	27%
Comércio por grosso	4	23	30	57	13%
Construção	7	20	25	52	12%
Comércio e reparação de veículos automóveis	3	7	12	22	5%
Ind Alimentares	3	11	3	17	4%
Restaurantes e cafés	2	10	18	30	7%
Agências de viagens e turismo	2	5	6	13	3%
Serviços às empresas		14	23	37	9%
Hotelaria e alojamento	5	2	3	10	2%
Serviços pessoais		7	14	21	5%
Ind Minerais não metálicos	2	1		3	1%
Ind de madeira e mobiliário	2	3	3	8	2%
Transportes e armazenagem	1	1	3	5	1%
Outras actividades	1	1	4	6	1%
Ind Metalúrgicas		3	6	9	2%
Fabricação de perfumes, de cosméticos e de produtos de higiene	1		1	2	0%
Ind. Extractivas		1	1	2	0%
TIC			7	7	2%
Fabricação de outro equipamento eléctrico	1	1		2	0%
Bordados e confecção		2	2	4	1%
Rep e Inst de Maq e Eq			2	2	0%
Total	37	148	240	425	100%

*Fonte: Dados IDE-RAM, Lista de Projectos Apoiados Linhas de Crédito em 27/08/09, tratamento da equipa de avaliação*



**Quadro 6-25**  
**Investimento nos Projectos Apoiados no Âmbito das Linhas de Crédito**  
**por Sector e por Escalão Dimensional das Empresas (Euros e %)**

Sector	Média	Pequena	Micro	Total Geral	% do total
Comércio a retalho	84.320,31 €	421.118,53 €	326.787,69 €	832.226,53 €	19%
Comércio por grosso	124.609,38 €	331.383,78 €	125.491,73 €	581.484,88 €	13%
Construção	219.702,26 €	205.418,69 €	139.903,55 €	565.024,50 €	13%
Comércio e reparação de veículos automóveis	103.020,00 €	137.490,00 €	85.592,53 €	326.102,53 €	8%
Ind Alimentares	124.594,69 €	164.075,78 €	30.190,63 €	318.861,09 €	7%
Restaurantes e cafés	58.226,56 €	73.071,47 €	92.391,55 €	223.689,58 €	5%
Agências de viagens e turismo	71.328,13 €	81.439,06 €	60.100,88 €	212.868,06 €	5%
Serviços às empresas		109.773,00 €	96.927,34 €	206.700,34 €	5%
Hotelaria e alojamento	158.906,25 €	9.763,56 €	31.485,84 €	200.155,66 €	5%
Serviços pessoais		119.383,88 €	37.926,42 €	157.310,29 €	4%
Ind Minerais não metálicos	122.109,38 €	16.652,34 €		138.761,72 €	3%
Ind de madeira e mobiliário	65.850,50 €	60.059,52 €	8.182,56 €	134.092,58 €	3%
Transportes e armazenagem	48.125,00 €	4.715,38 €	33.565,95 €	86.406,33 €	2%
Outras actividades	49.843,75 €	24.062,50 €	10.346,09 €	84.252,34 €	2%
Ind Metalúrgicas		40.718,75 €	15.255,63 €	55.974,38 €	1%
Fabricação de perfumes, de cosméticos e de produtos de higiene	49.843,75 €		2.357,69 €	52.201,44 €	1%
Ind. Extractivas		44.687,50 €	2.912,44 €	47.599,94 €	1%
TIC			42.847,34 €	42.847,34 €	1%
Fabricação de outro equipamento eléctrico	23.203,13 €	5.824,88 €		29.028,00 €	1%
Bordados e confecção		8.736,66 €	3.772,30 €	12.508,96 €	0%
Rep e Inst de Maq e Eq			3.698,41 €	3.698,41 €	0%
Total Geral	1.303.683,07 €	1.858.375,27 €	1.149.736,56 €	4.311.794,89 €	100%

*Fonte: Dados IDE-RAM, Lista de Projectos Apoiados Linhas de Crédito em 27/08/09, tratamento da equipa de avaliação*



**Quadro 6-26**  
**Valor médio do Investimento nos Projectos Apoiados no Âmbito das Linhas de Crédito**  
**por Sector e por Escalão Dimensional das Empresas (Euros)**

Sector	Média	Pequena	Micro	Total Geral
Ind. Minerais não metálicos	61.054,69 €	16.652,34 €		46.253,91 €
Fabricação de perfumes, de cosméticos e de produtos de higiene	49.843,75 €		2.357,69 €	26.100,72 €
Ind. Extractivas		44.687,50 €	2.912,44 €	23.799,97 €
Hotelaria e alojamento	31.781,25 €	4.881,78 €	10.495,28 €	20.015,57 €
Ind. Alimentares	41.531,56 €	14.915,98 €	10.063,54 €	18.756,53 €
Transportes e armazenagem	48.125,00 €	4.715,38 €	11.188,65 €	17.281,27 €
Ind. de madeira e mobiliário	32.925,25 €	20.019,84 €	2.727,52 €	16.761,57 €
Agências de viagens e turismo	35.664,06 €	16.287,81 €	10.016,81 €	16.374,47 €
Comércio e reparação de veículos automóveis	34.340,00 €	19.641,43 €	7.132,71 €	14.822,84 €
Fabricação de outro equipamento eléctrico	23.203,13 €	5.824,88 €		14.514,00 €
Outras actividades	49.843,75 €	24.062,50 €	2.586,52 €	14.042,06 €
Construção	31.386,04 €	10.270,93 €	5.596,14 €	10.865,86 €
Comércio por grosso	31.152,34 €	14.407,99 €	4.183,06 €	10.201,49 €
Serviços pessoais		17.054,84 €	2.709,03 €	7.490,97 €
Restaurantes e cafés	29.113,28 €	7.307,15 €	5.132,86 €	7.456,32 €
Comércio a retalho	28.106,77 €	11.697,74 €	4.244,00 €	7.174,37 €
Ind. Metalúrgicas		13.572,92 €	2.542,60 €	6.219,38 €
TIC			6.121,05 €	6.121,05 €
Serviços às empresas		7.840,93 €	4.214,23 €	5.586,50 €
Bordados e confecção		4.368,33 €	1.886,15 €	3.127,24 €
Rep e Inst de Maq e Eq			1.849,20 €	1.849,20 €
Total Geral	35.234,68 €	12.556,59 €	4.790,57 €	10.145,40 €

*Fonte: Dados IDE-RAM, Lista de Projectos Apoiados Linhas de Crédito em 27/08/09, tratamento da equipa de avaliação*

Com efeito as **indústrias extractivas** (pese o reduzido número de projectos apoiados) apresentam um **valor médio mais elevado**, sendo de salientar como significativo, no outro extremo, o pequeno valor dos projectos apoiados nas empresas do sector dos **bordados** (uma industria tradicional da RAM, que é priorizada no PDES).

Cabe também referir que, embora a generalidade dos projectos apoiados sejam **de reduzida expressão financeira**, há um **número significativo de projectos com uma expressão financeira importante**, sendo neste âmbito de destacar os apresentados por empresas do sector de comércio e reparação de automóveis e das indústrias dos minerais não metálicos, nomeadamente ligadas ao sector da produção de materiais de construção.



**Quadro 6-27**  
**Valores Máximos de Investimento Enquadrado no Âmbito das Linhas de Crédito**  
**por Sector de Actividade e Escalão Dimensional das Empresas Apoiadas (Euros)**

Sector	Média	Pequena	Micro	Total Geral
Comércio e reparação de veículos automóveis	750.000,00 €	750.000,00 €	250.000,00 €	750.000,00 €
Ind Minerais não metálicos	750.000,00 €	150.000,00 €		750.000,00 €
Comércio a retalho	550.000,00 €	500.000,00 €	250.000,00 €	550.000,00 €
Comércio por grosso	500.000,00 €	500.000,00 €	250.000,00 €	500.000,00 €
Agências de viagens e turismo	500.000,00 €	500.000,00 €	200.000,00 €	500.000,00 €
Ind Alimentares	500.000,00 €	500.000,00 €	200.000,00 €	500.000,00 €
Ind de madeira e mobiliário	500.000,00 €	305.000,00 €	25.000,00 €	500.000,00 €
Construção	500.000,00 €	250.000,00 €	500.000,00 €	500.000,00 €
Outras actividades	500.000,00 €	250.000,00 €	25.000,00 €	500.000,00 €
Transportes e armazenagem	500.000,00 €	50.000,00 €	255.000,00 €	500.000,00 €
Hoteis	500.000,00 €	50.000,00 €	250.000,00 €	500.000,00 €
Fabricação de perfumes, de cosméticos e de produtos de higiene	500.000,00 €		25.000,00 €	500.000,00 €
Ind. Extractivas		500.000,00 €	25.000,00 €	500.000,00 €
Serviços pessoais		450.000,00 €	100.000,00 €	450.000,00 €
Restaurantes e cafés	300.000,00 €	250.000,00 €	380.000,00 €	380.000,00 €
Fabricação de outro equipamento eléctrico	250.000,00 €	50.000,00 €		250.000,00 €
Serviços às empresas		250.000,00 €	200.000,00 €	250.000,00 €
Ind Metalúrgicas		250.000,00 €	25.000,00 €	250.000,00 €
TIC			200.000,00 €	200.000,00 €
Bordados e confecção		50.000,00 €	25.000,00 €	50.000,00 €
Rep e Inst de Maq e Eq			25.000,00 €	25.000,00 €
Total Geral	750.000,00 €	750.000,00 €	500.000,00 €	750.000,00 €

*Fonte: Dados IDE-RAM, Lista de Projectos Apoiados Linhas de Crédito em 27/08/09, tratamento da equipa de avaliação*

Salientamos que **não parece existir nenhuma relação directa entre a dimensão máxima dos projectos e a dimensão das empresas**, havendo máximos sectoriais em qualquer dos três escalões dimensionais observados.

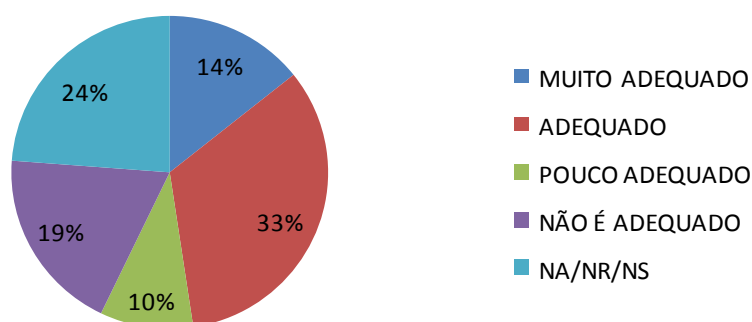
Nas circunstâncias apresentadas, a equipa de avaliação conclui que **os sistemas de engenharia financeira tiveram um apreciável sucesso**, tendo registado uma significativa procura, e que a **estrutura da procura acompanha de perto a estrutura económica da Região**, contribuindo assim para os objectivos do Eixo Prioritário em que a Área de Intervenção se insere.

Consideramos, igualmente, que **o reforço desta dimensão da intervenção do PO**, recentemente objecto de decisão pela Autoridade de Gestão, é coerente com a conclusão apresentada e pertinente face à análise efectuada.



Salientamos, neste contexto, a consideração anteriormente referenciada: quando questionados sobre **as dificuldades na execução dos projectos aprovados**, os promotores privados identificam com clareza as consequências do comportamento menos favorável e da **menor disponibilidade das instituições financeiras para atribuição de crédito e para concessão de garantias**; a figura seguinte ilustra a opinião expressa pelos inquiridos nesta matéria.

**Gráfico 6-13**  
Opinião Acerca da Adequação do Programa:  
Âmbito de Intervenção da Banca

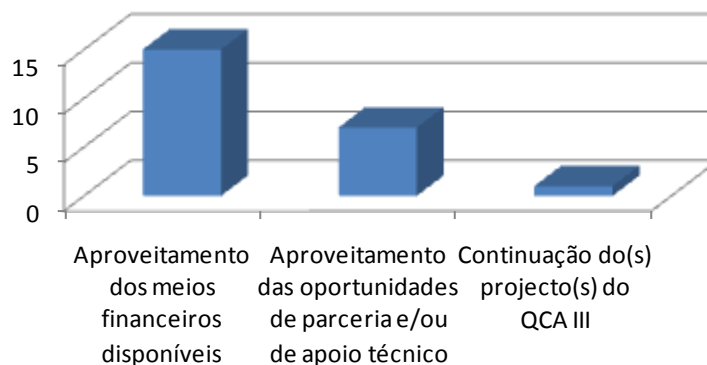


*Fonte: Inquérito a entidades com projectos candidatos ao Programa Intervir+, AM&A, Novembro 2009*

Assinalamos, aliás, para além das evidências recolhidas nos *Focus Groups*, que 15 das 21 empresas que responderam ao inquérito on-line assinalaram o aproveitamento dos meios financeiros disponíveis no PO como a principal **motivação para apresentação da sua candidatura**, enquanto apenas 7 referiram como motivação o aproveitamento das oportunidades de parceria e/ou de apoio técnico e apenas uma empresa referiu a continuação de projecto(s) do QCA III como motivação.



**Gráfico 6-14**  
**Opinião dos Inquiridos Acerca das Principais Motivações**  
**que Presidiram à Apresentação da Candidatura**



Fonte: Inquérito a entidades com projectos candidatos ao Programa Intervir+, AM&A, Novembro 2009

#### **6.4.2 Adequação dos Projectos Aprovados aos Objectivos em Matéria de Criação de Emprego**

A problemática da criação de emprego, questão que é relevada no âmbito da estratégia do PDES, da “*Avaliação Ex-ante*” e no próprio texto do PO, tem uma abordagem particular no diagnóstico da RAM expressa no PO como “*Em matéria de emprego [...] revela uma dinâmica empregadora invejável no sector estruturado da economia, mesmo tendo presente aspectos estruturais do mercado de trabalho regional, nomeadamente o peso do emprego público e os níveis de sub-emprego nas actividades tradicionais.*” (Programa Intervir+, pp. 15).

Sem embargo desta **apreciação quantitativamente positiva do** desempenho do mercado regional de emprego, a análise SWOT apresentada no texto do PO reflecte como **dimensões-problema** referenciadas no domínio da demografia e do mercado de trabalho as seguintes:

- Distribuição espacial desequilibrada da população;
- Insuficiência de infra-estruturas e equipamentos de ensino tecnológico e profissionalizante;



- Desemprego com níveis de crescimento acentuado no passado recente reflectindo uma aparente inadequação entre a oferta e a procura de trabalho e atingindo, sobretudo, mulheres e activos de meia-idade, com qualificações inferiores ao ensino secundário;
- Défice de qualificações da mão-de-obra empregada, designadamente em domínios de competência indispensáveis à promoção do desenvolvimento económico e empresarial e à qualificação das empresas e outras organizações.

Não referindo o capital humano como um dos recursos valorizados, a mesma análise SWOT regista, entre as dotações de recursos de excelência a **estrutura demográfica relativamente jovem**, nos contextos nacional e comunitário, com **melhoria recente do seu nível de qualificação**.

Ainda entre as Ameaças referenciadas na mesma análise SWOT são identificadas a Demografia e Mercado de Trabalho com a seguinte especificação:

- Tendência para o envelhecimento gradual da população;
- Risco de marginalização dos desempregados de longa duração e de aprofundamento da exclusão social;
- (Des)adaptação dos sistemas educativo, de formação e de ciência e tecnologia, às novas exigências da Sociedade da Informação e do mercado de trabalho;
- Desarticulação crónica entre as instituições de ensino superior e o mundo empresarial, nomeadamente no estímulo à iniciativa empresarial e aos investimentos inovadores;
- Despovoamento das zonas rurais interiores das ilhas, com risco de perda de potencial demográfico e de iniciativa económica e social.

A racionalidade subjacente ao Programa Operacional no domínio do emprego parece ser, assim, a consideração de que as dimensões-problema e as ameaças



identificadas teriam de ser enfrentadas com base na **qualificação do tecido empresarial e no investimento nos sistemas de educação, formação profissional e I&DT**.

Exemplo desta racionalidade é a aparente baixa ambição expressa nos resultados esperados em termos de criação de emprego em que se fixa uma **meta para 2015 de 700 empregos criados** ao abrigo dos objectivos específicos do Eixo II do PO Competitividade da Base Económica Regional, designadamente nos objectivos específicos *“Assegurar a sustentabilidade e a diversificação da economia regional”* e *“Melhorar a envolvente da actividade empresarial”*.

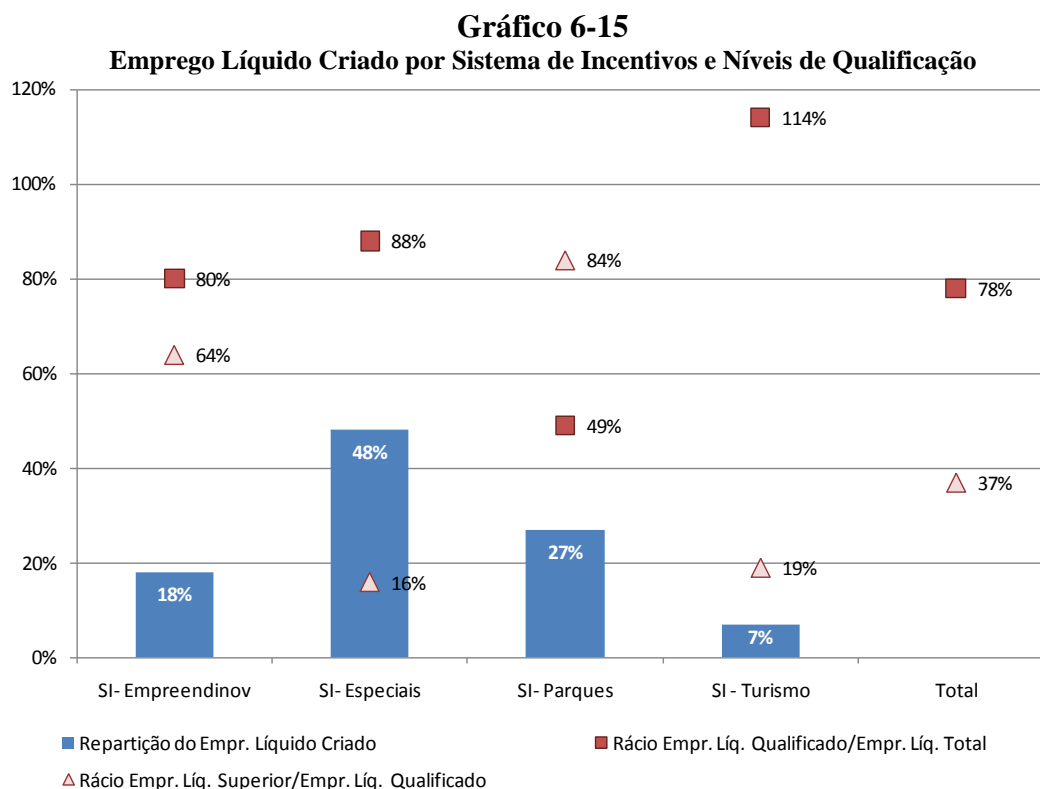
Esta aparente contradição pode ser eventualmente explicada pela forma como, nas dimensões-problema que o PO deve enfrentar, se avaliam os desafios do Potencial Humano, designadamente (PO, pp. 32): Tendências recentes de **crecimento do desemprego** atingindo novos segmentos (p.e., licenciados) e aumentando o período de duração média sem qualquer ocupação profissional; **Dificuldades de absorção de competências escolares de base técnica** pelo tecido empresarial, fruto da baixa tecnicidade dos empregos e da insatisfatória adequação entre a procura e a oferta de qualificações; **Resultados e efeitos aquém das expectativas** relativamente aos fluxos de educação e de formação de jovens e adultos.

Com efeito, **embora nos Sistemas de Incentivos a criação de emprego seja explicitamente considerada na avaliação do mérito do projecto, trata-se claramente de uma dimensão relativamente pouco relevante no conjunto desta apreciação**.

Globalmente, os **projectos aprovados** no conjunto dos Sistemas de Incentivos prevêem **a criação líquida de cerca de 200 empregos**, verificando-se que 78% correspondem a empregos qualificados e que, para 37% do novo emprego qualificado, será exigido um grau de escolaridade igual ou superior à licenciatura.

A observação da criação de emprego por sistema de incentivos evidencia uma **concentração no SIRE Projectos Especiais e SIRE Parques Empresariais** e, pelo contrário, uma **menor relevância dos Sistemas de Incentivos ao Turismo**.





Fonte: Equipa de avaliação com base em dados do Sistema de Informação do Programa Intervir+

No **SI Qualificar+** a valorização e qualificação dos recursos humanos corresponde a **16% da pontuação total**, sendo classificada de forma subjectiva e envolvendo criação e qualificação de postos de trabalho. No **SI Turismo** a valorização e qualificação recursos humanos contribui para **12,5% da classificação total** do projecto e é igualmente objecto de uma classificação qualitativa onde se consideram a criação de emprego a par da qualificação dos postos de trabalho e os investimentos em formação profissional. No **SIRE Projectos Especiais** o contributo do projecto para a qualificação e valorização dos recursos humanos (criação de postos de trabalho e valorização e qualificação dos RH) tem um peso de **10% na classificação global** do projecto, sendo 5% relativos à criação de postos de trabalho – em que criação de 3 ou mais postos corresponde à classificação máxima no critério, a criação de 2 postos de trabalho a 80% da pontuação e 1 posto de trabalho a uma pontuação de 60%.



Nas tipologias do **Eixo II do PO que têm como Beneficiários Promotores Públicos ou Equiparados** a criação de emprego é apenas considerada como critério de selecção na avaliação das tipologias *“Engenharia financeira”*, *“Acções colectivas”* e *“Acolhimento empresarial”*, com um peso dos ponderadores associados de 8% nos dois primeiros casos e de 9% no terceiro.

Cabe referir que a criação de emprego é um dos indicadores comuns, definidos para a execução do PO e, desta forma, para o qual contribuem todos os seus Eixos Prioritários. A criação bruta de emprego é, também, indicador de resultado associado ao Eixo 2 do Programa Operacional.

A equipa de avaliação conclui, conseqüentemente, que **os resultados de criação directa de emprego e os efeitos essencialmente verificados na criação de emprego qualificado estão em linha com o que se poderia esperar em face da forma como o emprego foi considerado no desenho do PO.**

#### **6.4.3 Adequação dos Projectos à Qualificação dos Espaços Sub-regionais e à Atenuação das Assimetrias Regionais**

O Diagnóstico Estratégico da Região Autónoma da Madeira apresentado no Programa Intervir+ afirma que a *“demografia regional tem observado alguns ajustamentos, com tendência ligeiramente expansiva no último quinquénio. Com efeito, após uma quebra global de 3,3%, entre 1991 e 2001 (últimos momentos censitários), a população residente no Arquipélago terá registado um crescimento de cerca de cinco mil pessoas, entre 2000 e 2004, com base num ligeiro crescimento natural e num fluxo migratório alimentado pelas dinâmicas do mercado de trabalho regional”*.

Salientando, ainda, que o *“padrão de povoamento continua a evidenciar uma acentuada macrocefalia, com **concentração da população residente no Funchal** (cerca de 42,5%, em 2001), ainda que ao longo da última década se tenha registado uma **ligeira inversão de tendência** a favor de uma deslocação lenta para os concelhos periféricos do Funchal, com destaque para **Santa Cruz e Câmara de***



**Lobos**, os únicos concelhos que registam um crescimento efectivo entre 1991 e 2001”.

As dinâmicas demográficas referidas são confirmadas pelas informações estatísticas mais recentes, sistematizadas no Quadro 6-28.

**Quadro 6-28**  
**População Residente, Estrutura e Taxas de Crescimento na RAM, por Município**

	1991	2001	2008	1991	2001	2008	2001/1991	2008/2001	2008/1991
	População Residente			Estrutura Municipal			Taxas de Crescimento		
R. Autónoma da Madeira	253 426	245 011	247 161	100,0%	100,0%	100,0%	-3,3%	0,9%	-2,5%
Calheta	13 005	11 946	11 907	5,1%	4,9%	4,8%	-8,1%	-0,3%	-8,4%
Câmara de Lobos	31 476	34 614	36 119	12,4%	14,1%	14,6%	10,0%	4,3%	14,8%
Funchal	115 403	103 961	98 583	45,5%	42,4%	39,9%	-9,9%	-5,2%	-14,6%
Machico	22 016	21 747	21 032	8,7%	8,9%	8,5%	-1,2%	-3,3%	-4,5%
Ponta do Sol	8 756	8 125	8 359	3,5%	3,3%	3,4%	-7,2%	2,9%	-4,5%
Porto Moniz	3 432	2 927	2 645	1,4%	1,2%	1,1%	-14,7%	-9,6%	-22,9%
Ribeira Brava	13 170	12 494	12 600	5,2%	5,1%	5,1%	-5,1%	0,8%	-4,3%
Santa Cruz	23 465	29 721	37 121	9,3%	12,1%	15,0%	26,7%	24,9%	58,2%
Santana	10 302	8 804	8 277	4,1%	3,6%	3,3%	-14,5%	-6,0%	-19,7%
São Vicente	7 695	6 198	6 117	3,0%	2,5%	2,5%	-19,5%	-1,3%	-20,5%
Porto Santo	4 706	4 474	4 401	1,9%	1,8%	1,8%	-4,9%	-1,6%	-6,5%

Fonte: INE

Neste enquadramento o Programa Intervir+ assume o objectivo de, em coerência com as orientações do Plano Regional de Ordenamento do Território, **promover a correcção gradual das assimetrias regionais e de criação de pólos alternativos de desenvolvimento**.

A questão de avaliação em apreço dirige-se a esta problemática, cuja abordagem foi efectuada pela equipa de avaliação através da análise da localização dos projectos de investimento aprovados e, bem assim, recolhendo informação e sensibilidade dos técnicos envolvidos na apreciação de candidaturas e dos beneficiários – nas entrevistas realizadas e nos *Focus Groups* – sobre a racionalidade da referida orientação e sobre o contributo das suas iniciativas de investimento para a respectiva prossecução.

Importa salientar que o objectivo de **correcção das assimetrias regionais** é explicitamente prosseguido pelo Eixo Prioritário IV - Coesão Territorial e



Governação. No final do período de referência da presente avaliação, o EP IV contava com 16 projectos aprovados, correspondentes a cerca de 39 milhões de Euros de FEDER (cerca de 44,8% do total de FEDER aprovado no Programa). Este montante reparte-se por duas Áreas de Intervenção: Infra-estruturas e Equipamentos Colectivos e Reabilitação Urbana e Rural.

Assumindo a focalização da análise na **distribuição territorial dos investimentos**, necessária para propiciar uma visão compreensiva da desejável correcção das assimetrias regionais, verificamos que o investimento aprovado na **AI “Infra-estruturas e Equipamentos Colectivos”** corresponde a cerca de 83% do total do EP, concentrando-se fundamentalmente na tipologia de investimento “*Ensino*”.

O investimento aprovado nesta tipologia localiza-se, sobretudo, no sistema urbano composto pelos Municípios do Funchal, Câmara de Lobos, Santa Cruz e Machico, aos quais se junta um investimento localizado na Ponta do Sol. Este padrão de localização evidencia uma significativa **convergência entre a construção destes equipamentos e a distribuição demográfica em termos territoriais**, correspondendo as situações de Machico e da Ponta do Sol à finalidade de superar **debilidades existentes no acesso e na fruição de bens públicos**.

A equipa de avaliação considera que a prossecução do objectivo em apreço – qualificação dos espaços sub-regionais e atenuação das assimetrias regionais – deve ter uma aplicação realista e equilibrada, sobretudo no sentido de que a prioridade dirigida à superação das debilidades no acesso e fruição de bens públicos fora do triângulo Câmara de Lobos / Funchal / Santa Cruz não deve prejudicar esse mesmo acesso e fruição pela população residente nessa área de maior concentração urbana.

Neste enquadramento, entendemos que a **concretização dos equipamentos** referidos no quadro do EP IV é muito importantes **para a prossecução deste objectivo**.



## Quadro 6-29

### Programa Intervir+: Montante FEDER e Número de Projectos Aprovados no EP IV

Montante FEDER relativo aos Projectos Aprovados no Eixo Prioritário IV									
	Infra-estruturas e Equipamentos Colectivos					Reabilitação Urbana e Rural	%	TOTAL	%
	Mobilidade	Culturais, de Potencial Turístico e de Lazer	Educação	Total	%				
Câmara de Lobos			5.797.889,57	5.797.889,57	18%		0%	5.797.889,57	15%
Funchal			11.454.191,78	11.454.191,78	35%	315.078,64	5%	11.769.270,42	30%
Machico					0%	140.800,00	2%	140.800,00	0%
Ponta do Sol			863.910,82	863.910,82	3%	5.722.873,26	86%	6.586.784,08	17%
Porto Moniz					0%	98.400,00	1%	98.400,00	0%
Porto Santo					0%	280.000,00	4%	280.000,00	1%
RAM	120.223,33		10.243.200,00	10.363.423,33	32%		0%	10.363.423,33	26%
Santa Cruz					0%	104.503,18	2%	104.503,18	0%
Santana		4.000.000,00		4.000.000,00	12%		0%	4.000.000,00	10%
Grand Total	120.223,33	4.000.000,00	28.359.192,17	32.479.415,50	100%	6.661.655,08	100%	39.141.070,58	100%

Número de Projectos Aprovados no Eixo Prioritário IV									
	Infra-estruturas e Equipamentos Colectivos					Reabilitação Urbana e Rural	%	TOTAL	%
	Mobilidade	Culturais, de Potencial Turístico e de Lazer	Educação	Total	%				
Câmara de Lobos			1	1	11%		0%	1	6%
Funchal			4	4	44%		14%	5	31%
Machico					0%	1	14%	1	6%
Ponta do Sol			1	1	11%	2	29%	3	19%
Porto Moniz					0%	1	14%	1	6%
Porto Santo					0%	1	14%	1	6%
RAM	1		1	2	22%		0%	2	13%
Santa Cruz					0%	1	14%	1	6%
Santana		1		1	11%		0%	1	6%
Grand Total	1	1	7	9	100%	7	100%	16	100%

Fonte: Sistema de Informação do Programa Intervir+

Merecem igualmente referência na **AI “Infra-estruturas e Equipamentos Colectivos”**:

- A tipologia de Investimentos “**Culturais, de Potencial Turístico e de Lazer**” apresenta apenas um único projecto de elevado montante, localizado em Santana, que contribui para a **consolidação do sistema urbano da Costa Norte** e prossegue o objectivo de “*fixação das populações, a criação de emprego e de novas oportunidades empresariais e de afirmação cultural*”<sup>31</sup>, **contribuindo, assim, para a atenuação das assimetrias regionais.**
- A tipologia de investimentos “**Mobilidade**” apresenta um projecto visando a construção de dois terminais de passageiros para a linha marítima Madeira / Porto Santo, visando melhorar a **integração funcional da Ilha do Porto**

<sup>31</sup> cf. Ficha de Candidatura do Projecto



**Santo**, que representa um **contributo efectivo para o objectivo em questão**.

Os projectos aprovados na **Área de Intervenção “Reabilitação Urbana e Rural”**, correspondentes a **17% do FEDER aprovado no Eixo IV**, apresentam uma reduzida expressão no Funchal e nos municípios com maior dinamismo demográfico, apresentando uma prevalência (86%) de investimento na Ponta do Sol (Zona Oeste). Esta concentração revela que **a tipologia de intervenção em análise cumpre de forma eficaz os objectivos definidos no PO de qualificação dos espaços sub-regionais e de atenuação das assimetrias territoriais de cobertura de serviços básicos**.

Numa perspectiva complementar, a equipa de avaliação procedeu à análise dos projectos de investimento aprovados no âmbito do Eixo IV **relativamente à sua classificação quanto ao critério de selecção “Operações que actuem em áreas geográficas estratégicas e que contribuam inclusive para a redução de assimetrias regionais”**.

A análise das candidaturas por parte da Estrutura de Apoio Técnico considerou que **11 dos 16 projectos apreciados**, correspondendo a **96%** do valor FEDER aprovado, **contribuem para a redução de assimetrias regionais** e, consequentemente, para a prossecução do objectivo “*qualificação dos espaços sub-regionais e de atenuação das assimetrias territoriais de cobertura de serviços básicos*”.

### Quadro 6-30

**Eixo IV – Aplicação do Critério de Selecção Relativo às Operações que Actuem em Áreas Geográficas Estratégicas e que Contribuam Inclusive para a Redução de Assimetrias Regionais**

Eixo Prioritário IV, Áreas de Intervenção e Tipologias de Investimento		Operações que actuem em áreas geográficas estratégicas e que contribuam inclusive para a redução de assimetrias regionais			
		Sim		Não	
		nº	Feder	nº	Feder
Infraestruturas e Equipamentos Colectivos	Mobilidade	1	120.223,33		
	Culturais, de Potencial Turístico e de Lazer	1	4.000.000,00		
	Educação	5	27.377.682,47	2	981.509,70
Reabilitação Urbana e Rural	Reabilitação Urbana e Rural	4	5.989.655,08	3	672.000,00
Total		11	37.487.560,87	5	1.653.509,70

Fonte: Equipa de avaliação, com base no sistema de Informação do Programa Intervir+



A avaliação da problemática em apreço incluiu, como referido, a perspectiva mais global da **contribuição da totalidade dos projectos aprovados pelo Programa Intervir+ para a prossecução dos objectivos de qualificação dos espaços sub-regionais e de atenuação das assimetrias regionais de desenvolvimento**.

Verifica-se, no que respeita à **estrutura territorial de projectos aprovados pelo Programa por Município**, uma concentração do número de projectos aprovados no Funchal superior ao peso relativo da população (respectivamente 59% e 40%); todavia, o indicador mais relevante de concentração do financiamento pelo Programa Intervir+ (24% do total das aprovações no Funchal, em termos de FEDER) é revelador de que **o objectivo de atenuação das assimetrias regionais está efectivamente a ser prosseguido**.

Ainda de acordo com esta variável financeira, os Municípios da Ribeira Brava, Ponta do Sol, Câmara de Lobos e Santana concentram uma percentagem relevante do investimento aprovado. Em contraste, não se encontrava aprovado qualquer investimento para os concelhos da Calheta e de São Vicente, verificando-se valores comparativamente pouco significativos em Santa Cruz e Porto Moniz. Realça-se, todavia, que **uma proporção significativa de projectos (13%) e, sobretudo, de financiamento FEDER (32%) não se encontra territorialmente distribuído**, em resultado da respectiva natureza; esta circunstância não prejudica naturalmente a possibilidade de os investimentos nesta situação contribuírem positivamente para a prossecução dos objectivos em apreço.

A **focalização da análise nos Eixos I e II**, que não respeitam apenas a investimentos empresariais, uma vez que também incluem projectos promovidos por entidades públicas e associativas relevantes para a promoção da inovação e da competitividade na RAM, **evidencia que o número de projectos aprovados tem grande concentração no Funchal (70%), todavia significativamente atenuada quando a análise incide nos montantes de financiamento FEDER (31%)**.

Tendo em conta a consideração pelo PO de que *“A concretização destas orientações [promoção da diversificação económica regional e, consequentemente, da sua distribuição territorialmente equilibrada na RAM] será significativamente*



*apoiada pelas actividades concretizadas no âmbito da **Madeira Parques Empresariais**, em especial no que respeita à dinamização de pólos de desenvolvimento nos diversos concelhos da RAM, **fixando populações locais através da criação de empregos** e evitando, consequentemente, o seu êxodo para os pólos de maior desenvolvimento”, foram ainda objecto de análise os projectos aprovados pelo SIRE no âmbito da tipologia “Revitalização dos Parques Empresariais”.*

Para além de incluírem um projecto de Construção de Pavilhões cujo promotor é **Madeira Parques S.A.** (cuja despesa pública corresponde a cerca de 7 milhões de Euros e cuja territorialização é, genericamente, a RAM, uma vez que respeita a intervenções programadas em várias localizações), estes financiamentos foram atribuídos a cinco projectos empresariais, cuja localização e expressão financeira evidenciam a **reduzida relevância dos investimentos no município do Funchal**:

- Ribeira Brava – 1 projecto no montante de cerca de 134 mil Euros (19,7% do total destes cinco investimentos);
- Câmara de Lobos – 1 projecto no montante de cerca de 50 mil Euros (7,4%);
- Machico – 2 projectos no montante de cerca de 323 mil Euros (47,5%);
- Funchal – 1 projecto no montante de cerca de 173 mil Euros (25,4%).

A prossecução do objectivo relativo à correcção das assimetrias territoriais na Região Autónoma da Madeira foi abordada nas entrevistas e **Focus Groups** realizados pela equipa de avaliação, sendo sobretudo relevante registar as seguintes considerações:

- Os responsáveis e técnicos do IDE afirmam reconhecer a **ineficácia dos instrumentos de estímulo à deslocalização dos investimentos da capital regional**, estabelecidos nos Sistemas de Incentivos que, com excepção do +Conhecimento, consagram uma **majoração territorial**.



A referida ineficácia significa que a generalidade das decisões de localização de investimentos empresariais não é influenciada pela referida majoração, tendo por essa razão sido recentemente decidida a sua redução de 5% para 2,5% no que respeita ao SIRE.

- As interações estabelecidas com beneficiários permitiram formular conclusões semelhantes às mencionadas, no sentido de que **as decisões de localização dos investimentos públicos e privados são mais influenciadas pela natureza, pelos objectivos específicos e pela racionalidade económica dos projectos de investimento do que pelas orientações estratégicas ou operacionais do Programa Intervir+.**



## Quadro 6-31

### Programa Intervir+: Número de Projectos e Montante FEDER Aprovado nos Eixos I a V

	Nº	% Proj	Fundo Comunitário	% FEDER
<b>Total Intervir+</b>	<b>83</b>	<b>100,0%</b>	<b>83.174.657,99</b>	<b>100,0%</b>
RAM	11	13,3%	26.680.307,15	32,1%
Calheta	0	0,0%	0,00	0,0%
Câmara de Lobos	2	2,4%	5.822.944,50	7,0%
Funchal	49	59,0%	19.785.945,11	23,8%
Machico	7	8,4%	2.338.194,98	2,8%
Ponta do Sol	5	6,0%	6.665.784,58	8,0%
Porto Moniz	2	2,4%	225.659,97	0,3%
Porto Santo	2	2,4%	1.344.000,00	1,6%
Ribeira Brava	3	3,6%	16.207.318,52	19,5%
Santa Cruz	1	1,2%	104.503,18	0,1%
Santana	1	1,2%	4.000.000,00	4,8%
São Vicente	0	0,0%	0,00	0,0%
<b>Eixo I - Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento</b>	<b>29</b>	<b>100,0%</b>	<b>15.675.212,27</b>	<b>100,0%</b>
RAM	4	13,8%	6.458.775,73	41,2%
Calheta	0	0,0%	0,00	0,0%
Câmara de Lobos	0	0,0%	0,00	0,0%
Funchal	23	79,3%	6.307.113,26	40,2%
Machico	1	3,4%	1.845.323,28	11,8%
Ponta do Sol	0	0,0%	0,00	0,0%
Porto Moniz	0	0,0%	0,00	0,0%
Porto Santo	1	3,4%	1.064.000,00	6,8%
Ribeira Brava	0	0,0%	0,00	0,0%
Santa Cruz	0	0,0%	0,00	0,0%
Santana	0	0,0%	0,00	0,0%
São Vicente	0	0,0%	0,00	0,0%
<b>Eixo II - Competitividade da Base Económica Regional</b>	<b>34</b>	<b>100,0%</b>	<b>9.800.673,54</b>	<b>100,0%</b>
RAM	3	8,8%	7.544.828,09	77,0%
Calheta	0	0,0%	0,00	0,0%
Câmara de Lobos	1	2,9%	25.054,93	0,3%
Funchal	21	61,8%	1.709.561,43	17,4%
Machico	4	11,8%	214.895,37	2,2%
Ponta do Sol	2	5,9%	79.000,50	0,8%
Porto Moniz	1	2,9%	127.259,97	1,3%
Porto Santo	0	0,0%	0,00	0,0%
Ribeira Brava	2	5,9%	100.073,25	1,0%
Santa Cruz	0	0,0%	0,00	0,0%
Santana	0	0,0%	0,00	0,0%
São Vicente	0	0,0%	0,00	0,0%
<b>Eixo III - Desenvolvimento Sustentável</b>	<b>3</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.450.456,33</b>	<b>100,0%</b>
RAM	2	66,7%	2.313.280,00	94,4%
Calheta	0	0,0%	0,00	0,0%
Câmara de Lobos	0	0,0%	0,00	0,0%
Funchal	0	0,0%	0,00	0,0%
Machico	1	33,3%	137.176,33	5,6%
Ponta do Sol	0	0,0%	0,00	0,0%
Porto Moniz	0	0,0%	0,00	0,0%
Porto Santo	0	0,0%	0,00	0,0%
Ribeira Brava	0	0,0%	0,00	0,0%
Santa Cruz	0	0,0%	0,00	0,0%
Santana	0	0,0%	0,00	0,0%
São Vicente	0	0,0%	0,00	0,0%
<b>Eixo IV - Coesão Territorial e Governação</b>	<b>16</b>	<b>100,0%</b>	<b>39.141.070,58</b>	<b>100,0%</b>
RAM	2	12,5%	10.363.423,33	26,5%
Calheta	0	0,0%	0,00	0,0%
Câmara de Lobos	1	6,3%	5.797.889,57	14,8%
Funchal	5	31,3%	11.769.270,42	30,1%
Machico	1	6,3%	140.800,00	0,4%
Ponta do Sol	3	18,8%	6.586.784,08	16,8%
Porto Moniz	1	6,3%	98.400,00	0,3%
Porto Santo	1	6,3%	280.000,00	0,7%
Ribeira Brava	0	0,0%	0,00	0,0%
Santa Cruz	1	6,3%	104.503,18	0,3%
Santana	1	6,3%	4.000.000,00	10,2%
São Vicente	0	0,0%	0,00	0,0%
<b>Eixo V - Compensação dos Sobrecustos da Ultraperiferidade</b>	<b>1</b>	<b>100,0%</b>	<b>16.107.245,27</b>	<b>100,0%</b>
Ribeira Brava	1	100,0%	16.107.245,27	100,0%

Fonte: Sistema de Informação do Programa Intervir+



#### 6.4.4 Adequação dos Projectos aos Objectivos do PO no Domínio Ambiental

A avaliação do contributo dos projectos aprovados pelo Programa Intervir+ para a prossecução de objectivos ambientais foi efectuada em três dimensões fundamentais: pela análise dos investimentos enquadrados no Eixo Prioritário III – Desenvolvimento Sustentável, pela avaliação da aplicação dos critérios de selecção pertinentes neste âmbito e pela apreciação da sensibilidade dos beneficiários sobre esta problemática.

É particularmente significativo assinalar, no que respeita aos projectos de investimento enquadrados no referido Eixo III, que os **níveis de desempenho constatados estão claramente abaixo das expectativas e dos objectivos**, quer no que respeita à dimensão financeira, quer no que se refere ao número, natureza, ambição e, sobretudo, grau de concretização dos projectos aprovados.

Tendo sido dotado com cerca de 90 milhões de Euros em termos de Despesa Pública, as aprovações realizadas até 30 de Setembro de 2009 superam ligeiramente, para a mesma variável, 3 milhões de Euros, sendo a correspondente execução financeira nula nessa data.

Os projectos de investimento aprovados neste Eixo Prioritário são os seguintes: Cadastro em SIG das infra-estruturas de água e saneamento básico da RAM; Estabilização da Escarpa do Forte de São João Baptista e PROTECFLO - Dispositivo de Protecção da Defesa Contra Incêndios Florestais.

O primeiro destes projectos de investimento está integrado na Área de Intervenção *“Estruturas de gestão ambiental de primeira geração”* e os outros dois na Área de Intervenção *“Riscos naturais e tecnológicos”*.

As circunstâncias expostas, onde especialmente se evidencia o **número muito reduzido de candidaturas aprovadas**, com reduzida expressão quantitativa e sem execução financeira no período abrangido pela presente avaliação, **não permite** – sem prejuízo do mérito específico de cada um dos três projectos em causa – **retirar**



**conclusões positivas sobre a sua adequação aos objectivos referidos na presente questão de avaliação.**

As consequentes **dificuldades de prossecução dos objectivos específicos do Programa Intervir+ respeitante à protecção e valorização dos sistemas e recursos ambientais** num quadro de continuidade da actual situação são ainda agravadas pela circunstância de não terem sido aprovados, no período abrangido pela presente avaliação, projectos de investimento no âmbito da relevante Área de Intervenção *“Gestão ambiental sustentável, conservação da natureza e biodiversidade”*.

As interações estabelecidas com responsáveis do sector evidenciaram, como anteriormente mencionado, que esta situação decorre em boa medida de se desenvolver actualmente um **processo de reconfiguração institucional** neste domínio, que tem prejudicado as decisões de investimento.

Para além dos financiamentos enquadrados no Eixo III, verifica-se – sobretudo com incidência em candidaturas promovidas por entidades públicas – a **aplicação dos seguintes critérios de selecção com abrangência ambiental**:

- Operações que tenham associada uma mais-valia ambiental;
- Operações que concorram para a redução de emissões de gases com efeito de estufa;
- Operações que evidenciem adequado grau de eficiência energética e utilização sustentável da energia;
- Projectos de construção / ampliação / requalificação que integrem o desenvolvimento de investimentos que contribuam para a eficiência energética dos estabelecimentos.

235

O Quadro 6-32 sintetiza a aplicação destes critérios de selecção, sendo especialmente significativo assinalar que **o reconhecimento, em sede de análise**



de candidaturas, de resultados ou impactos relevantes no objectivo em apreço apenas é relevante no que se refere à identificação de mais-valias ambientais.

**Quadro 6-32**  
**Aplicação dos Critérios de Selecção com Relevância Ambiental**

		Critérios de Selecção com Relevância Ambiental							
		Operações que tenham associada uma mais-valia ambiental		Operações que concorram para a redução de emissões de gases com efeito de estufa		Operações que evidenciem adequado grau de eficiência energética e utilização sustentável da energia		Projectos de construção / ampliação / requalificação que integrem o desenvolvimento de investimentos que contribuam para a eficiência energética dos estabelecimentos	
Nº de Projectos	Em que o critério de selecção foi aplicado	40	100,0%	40	100,0%	40	100,0%	7	100,0%
	Em que o critério de selecção obteve pontuação positiva	31	77,5%	3	7,5%	9	22,5%	3	42,9%
	Em que o critério de selecção obteve pontuação negativa	9	22,5%	37	92,5%	31	77,5%	4	57,1%

Fonte: Equipa da Avaliação com base no Sistema de Informação do Programa Intervir+

A informação objecto de tratamento pela equipa de avaliação, sintetizada no quadro anterior, revela de facto que **apenas esse critério evidencia uma notação positiva maioritária** no conjunto dos projectos de investimento submetidos à aplicação destes critérios de selecção.

As conclusões menos favoráveis que a equipa de avaliação retira da análise efectuada foram, de modo qualitativo, confirmadas nas entrevistas e nos *Focus Groups* realizados com beneficiários, onde constatámos a formulação de considerações potencialmente reveladores de **sensibilidade insuficiente para a problemática e para a prossecução dos objectivos associados ao desenvolvimento sustentável, à gestão ambiental, à conservação da natureza e à biodiversidade.**



Devendo embora relativizar estas conclusões face à circunstância de se basearem em apreciações opinativas de entrevistados e de participantes nos *Focus Groups*, consideramos que esta situação justifica reflexão adicional por parte das autoridades regionais, sobretudo tendo em conta os seus **efeitos potencialmente muito negativos para a competitividade internacional da economia regional, em especial no que respeita à sua diversificação e à valorização e dimensões identitárias e únicas da Região**, mas considerando também que **as características naturais da RAM, em especial a sua orografia, correspondem a vulnerabilidades que as alterações climáticas acentuam**, infelizmente verificadas nos recentes e dramáticos acontecimentos.

#### **6.4.5 Eficácia dos Dispositivos de Acompanhamento dos Resultados dos Projectos**

A abordagem estratégica adoptada pelo QREN valoriza significativamente a monitorização estratégica das intervenções, no sentido de garantir *“a prossecução eficiente e eficaz do desígnio e da orientação estratégica definidos”* e de propiciar *“condições para que a selecção de candidaturas aos Programas Operacionais tome em particular atenção os seus contributos para a prossecução das metas e prioridades estratégicas estabelecidas”*.

Este princípio orientador constitui um dos referenciais para o enquadramento da presente questão de avaliação, não só por assumir que **a selecção das candidaturas deve dedicar especial atenção aos resultados esperados**, enquanto contributos fundamentais para a concretização dos objectivos estabelecidos pelo Programa Intervir+ mas, também, por implicar o acompanhamento da execução dos projectos de investimento, enquanto **condição essencial para aferir efectiva concretização das intenções e expectativas apresentadas nas candidaturas**.

Importa tomar em consideração, por outro lado, que os princípios e a disciplina da intervenção estrutural com o apoio dos Fundos Comunitários consagram actuações que genericamente se podem considerar no âmbito do acompanhamento, seja no



que se refere ao ‘acompanhamento da gestão’, seja no que respeita ao ‘acompanhamento de projectos’.

Estes dois conceitos de acompanhamento encontram-se definidos no Glossário disponibilizado no *site* do IFDR<sup>32</sup>:

- **“Acompanhamento de gestão** - Procedimento de gestão, que implica o exame exaustivo e regular da utilização dos recursos, das realizações e dos resultados de uma intervenção, baseado num sistema de informação coerente e adequado. O acompanhamento tem uma vocação de retroacção sobre o conjunto dos procedimentos de gestão. Distingue-se da avaliação pelo seu carácter mais operacional, dado que não privilegia, como aquela, a apresentação de juízos de valor.
- **Acompanhamento de projecto** - Procedimento analítico desenvolvido pela autoridade de gestão junto do beneficiário durante a fase de execução, com vista a obter um ponto de situação comprovado do avanço de um projecto e a confirmar que os documentos de despesa apresentados têm um substrato material e correspondem efectivamente aos trabalhos aprovados. É uma componente dos procedimentos do controlo interno.”

A questão do acompanhamento dos projectos foi naturalmente abordada nas interacções estabelecidas no âmbito do IDR e do IDE, tendo a equipa de avaliação verificado, por um lado, a **existência, nestes organismos, de capacidades para a concretização das actividades de ‘acompanhamento’** no âmbito das verificações administrativas e das verificações no local e que, no que à Autoridade de Gestão respeita, estas capacidades envolvem ainda a **supervisão** (que designadamente compreende a verificação das responsabilidades delegadas no Organismo Intermédio, em particular no âmbito das verificações administrativas e no local).

A informação recolhida evidencia, por outro lado, no que respeita às actividades de acompanhamento concretizadas pela Autoridade de Gestão (relativas a funções não

---

<sup>32</sup> <http://www.ifdr.pt/glossary.aspx?menuid=202>



delegadas no Organismo Intermédio), correspondem: (i) à **verificação administrativa** da totalidade dos projectos de investimento; (ii) à realização de **verificações no local** num montante percentual claramente superior ao mínimo exigido para a validação de despesas declaradas pelos beneficiários.

A apreciação desta problemática no âmbito do Organismo Intermédio tomou em consideração que, nos termos da alínea v) da Cláusula 4.<sup>a</sup> do Contrato de Delegação de Competências estabelecido entre o IDR e o IDE-RAM em 19/01/2009, este organismo assume a responsabilidade de “*Proceder ao acompanhamento técnico, financeiro e físico dos projectos, sem prejuízo do acompanhamento que o IDR entenda como necessário em complemento do acompanhamento efectuado pelo IDE-RAM*”; a informação recolhida revela que **não foram ainda realizadas por este organismo acções relativas a verificações administrativas e no local respeitantes a projectos de investimento apoiados por Sistemas de Incentivos.**

A equipa de avaliação constatou por outro lado, nas interações com beneficiários dos Sistemas de Incentivos, realizadas especialmente nos *Focus Groups*, que estes têm conhecimento de que serão objecto de vistoria física antes do pagamento final, não revelando todavia saberem que foram ou que poderão ser objecto de acções presenciais de acompanhamento noutras circunstâncias.

No quadro das actividades avaliativas sintetizadas nos parágrafos anteriores, a equipa de avaliação salienta, com o suporte propiciado pela orientação estratégica do QREN e pela regulamentação do Programa Intervir+, que **a realização de acções de acompanhamento de projectos no âmbito da monitorização de resultados reveste grande importância, designadamente como procedimento de apoio e aconselhamento aos promotores, de prevenção de eventuais problemas antes da sua verificação em sede de certificação de despesa ou de pagamento final e, ainda, para verificação por amostragem da razoabilidade dos resultados apresentados nas candidaturas e da respectiva concretização.**



Deveremos aliás assinalar, complementarmente, que o Comité de Coordenação dos Fundos (COCOF) da Comissão Europeia recomenda<sup>33</sup> a realização de acções de acompanhamento de projectos com periodicidade pelo menos anual.

A relevância que a função ‘monitorização’ assume no QREN e, particularmente, no Programa INTERVIR+ conduz a equipa de avaliação a (complementarmente à análise anteriormente apresentada) enquadrar na abordagem da presente questão de avaliação a apreciação da importante problemática do **Sistema de Indicadores de Apoio à Monitorização**, o qual deverá “*proporcionar ao sistema de gestão e acompanhamento do Programa uma informação regular sobre o estado da respectiva execução*”<sup>34</sup>. Compete à Autoridade de Gestão manter actualizadas as bases de dados necessárias à alimentação dos indicadores e, bem assim, observar e fazer observar as regras adequadas de recolha e processamento de dados com vista a garantir a sua disponibilidade, actualidade, fiabilidade e credibilidade. As actividades de recolha e tratamento da informação de monitorização financeira e da produção de indicadores físicos e financeiros relativos à sua aplicação ao Programa são da competência do Núcleo de Avaliação e Coordenação do IDR.

A **monitorização do Programa** através do sistema de indicadores produz resultados que são fundamentais para o **acompanhamento** das diversas vertentes da evolução da execução do PO por parte da Autoridade de Gestão, constituindo também *inputs* para a elaboração dos relatórios anuais de execução, para o reporte a efectuar para os organismos responsáveis pela monitorização do QREN e para os exercícios de avaliação a desenvolver no âmbito do PO.

O sistema de indicadores de acompanhamento e desempenho dos Programas Operacionais deve preferencialmente incluir indicadores físicos e financeiros, de recursos, de realização, de resultado, de impacto e de contexto; a sua utilização fiável e eficiente depende da sua perfeita articulação com os correspondentes Sistemas de Informação.

---

<sup>33</sup> “Guidance document on management verifications to be carried out by Member States on operations co-financed by the Structural Funds and the Cohesion Fund for the 2007-2013 programming period”, COCOF 08/0020/04-EN, 05/06/2008.

<sup>34</sup> Programa Intervir+, pág. 89



O texto do Programa Intervir+ contempla indicadores de realização e de resultado por Eixos e respectivas metas, bem como um conjunto de indicadores comuns – de realização, de resultado e de impacto, seleccionados com base nos indicadores estabelecidos pela Comissão Europeia com o objectivo de permitir quantificar de forma agregada os efeitos da Política de Coesão da UE – aos quais não foram atribuídas metas, por acordo com a Comissão Europeia na fase de negociação do QREN.

**Os indicadores de realização e de resultado estabelecidos para cada Eixo constituem o núcleo central do sistema de indicadores**, sendo particularmente relevantes para avaliar o desempenho do PO na concretização dos seus objectivos, os progressos alcançados face à situação de partida e, bem assim, a eficácia, o impacto e a eficiência da intervenção. **O Programa Intervir+ atribuiu, em sede de concepção, grande importância ao contributo dos projectos apoiados para os indicadores de resultado**, existindo mesmo em diversas tipologias um critério de selecção que valoriza as “Operações que se revelem fundamentais para o cumprimento das metas associadas aos indicadores de resultado do eixo prioritário”.

A recolha da informação para o cálculo dos indicadores é maioritariamente efectuada pela gestão do Programa (nomeadamente pelo IDR e pelo IDE) com base nos dados fornecidos pelos beneficiários dos projectos aprovados<sup>35</sup>. Os beneficiários identificam, em sede de candidatura, os indicadores de realização e de resultado, bem como os impactos na criação de postos de trabalho que prevêem alcançar com o desenvolvimento dos projectos de investimento. No relatório final do projecto é também solicitada informação sobre os níveis de realização destas três componentes, sobre os eventuais desvios e sobre as causas que estão na sua eventual origem.

A **actualização do sistema de indicadores** é globalmente importante; a relevância da actualização é todavia acrescida no que respeita aos indicadores que permitem

---

<sup>35</sup> Os beneficiários ficam, através do contrato de financiamento, “obrigados a fornecer todos os elementos necessários à caracterização e quantificação dos indicadores de realização e resultado, quando aplicável, das operações apoiadas”.



analisar, de forma objectiva e concisa, os resultados do Programa e a sua contribuição para o alcance dos objectivos definidos. Ainda que a completa concretização dos valores previstos para alguns desses indicadores só ocorra com a conclusão da operação, a necessidade de manter actualizada, de forma sistemática, informação sobre a execução do PO implica a recolha periódica da informação necessária ao seu cálculo. Se alguns dos indicadores de realização e de resultado podem ser calculados a partir de informação obtida em sede de pedido de pagamento (que não tem, porém, uma periodicidade definida e se torna menos frequente em contextos de baixa execução), outros exigem que se accionem procedimentos de recolha especificamente para esse efeito.

**O Núcleo de Avaliação e Coordenação tem desenvolvido esforços no sentido de adoptar gradualmente procedimentos que garantam a recolha, inserção e processamento dos dados necessários ao cálculo dos indicadores.** Sem prejuízo dos trabalhos ainda em curso, que se revelam fundamentais nesta matéria, sugerimos a necessidade da recolha de dados ser efectuada com periodicidade mínima semestral, com uma data de reporte comum – articulada com as utilizadas para efeitos da monitorização do QREN –, que seja relativamente próxima da data de recolha dos dados. A recolha deve ser efectuada com base em instrumentos que permitam obter informação fiável para o cálculo de indicadores, nomeadamente os mais complexos, onde o método de cálculo se revela fundamental para a obtenção de resultados harmonizados e comparáveis<sup>36</sup>, pelo que a informação solicitada deve permitir confirmar o cálculo das diversas componentes do indicador e não apenas o seu valor final.

**A fiabilidade e credibilidade dos indicadores** dependem ainda de uma **análise**, a efectuar pela gestão do PO, **de coerência dos dados reportados pelos beneficiários e da verificação de que os dados correspondem efectivamente à realidade.** Esta verificação, que não foi operacionalizada pelo PO no período a que se reporta a avaliação, pode ser efectuada no contexto das verificações no local

---

<sup>36</sup> A conclusão dos trabalhos de estabilização da meta-informação de suporte aos indicadores físicos dos PO e aos indicadores comuns dinamizada pelo Observatório do QREN e pelo IFDR, seria importante para a harmonização dos métodos de cálculo dos indicadores do PO, não obstante as interações já estabelecidas entre aqueles organismos e as autoridades de gestão do PO.



(que todavia apresentam a limitação de, para este efeito, abrangerem todos os projectos apenas no caso dos sistemas de incentivos e, mesmo nestas situações, apenas em sede de saldo final) e através de amostragens definidas de acordo com princípios que podem incluir critérios de dimensão dos contributos previstos para os resultados dos Eixos, de diversidade de tipologias de projecto e de tipos de promotor em função da respectiva adesão ao Programa e, naturalmente, sempre que surjam dúvidas sobre a coerência dos resultados reportados. A verificação referida implica, no quadro sugerido, uma **articulação com as equipas que procedem às verificações no local e a adopção de procedimentos específicos no âmbito das tarefas de verificação.**

A recolha de informação sobre **indicadores de contexto**, nomeadamente sobre a RAM, também se revela pertinente, mesmo no quadro das limitações existentes relativamente quer ao desfasamento entre a data de publicação dos indicadores e a data de reporte dos mesmos, quer à insuficiência de indicadores publicados pelo Sistema Estatístico Nacional com desagregação regional.



## 7 CONCLUSÕES

O Estudo da Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+, tomou em consideração a **dupla dimensão estratégica e operacional** estabelecida nos Termos de Referência tendo, nestas circunstâncias:

- Analisado, na perspectiva avaliativa, a envolvente económica e financeira, as consequências da concepção e regulamentação da Política de Coesão da UE no actual período de programação e a coerência entre a estratégia de intervenção do Programa e as orientações estabelecidas no PDES;
- Examinado, na mesma perspectiva, as questões de avaliação elencadas no Caderno de Encargos, de acordo com a sistematização dos objectivos específicos da avaliação nele estabelecidos.

A equipa de avaliação tomou em particular consideração **a lógica de mudança introduzida pelas autoridades regionais neste Programa Operacional comparativamente a anteriores períodos de programação**, especialmente pertinente no seguinte contexto:

- O enquadramento da Região Autónoma da Madeira na Política Comunitária de Coesão modificou-se significativamente entre os dois últimos períodos de programação, com consequências objectivas evidenciadas na dimensão dos apoios estruturais comunitários (que se reduziram, no que respeita ao FEDER, em cerca de 40%);
- As modificações ocorridas na envolvente global, especialmente em termos de valorização das actuações que privilegiam a competitividade nacional e regional, assumidas no contexto europeu pela Estratégia de Lisboa (que constituiu um referencial estratégico e operacional da Política de Coesão no actual ciclo de programação);
- A adopção da regra de programação mono-fundo que conduziu à estruturação na RAM de dois PO co-financiados por Fundos Estruturais



(norma extensível aliás à autonomização da programação relativa ao desenvolvimento rural e às pescas);

- A decisão, decorrente do enquadramento da Região no Regime Transitório do Objectivo Competitividade Regional e Emprego da Política de Coesão da União Europeia designado *Phasing In*, de não partilhar recursos escassos com outros PO nacionais e, consequentemente, de deixar de aceder aos Sistemas de Incentivos nacionais.

A conjugação destes vários elementos cumulativos conduziram à definição de uma nova orientação estratégica e estruturação para o Programa Intervir+ (naturalmente coerente com o PDES) que, comparativamente com anteriores Programas Operacionais da Região, determinou **maior complexidade na organização do Programa Operacional por Eixos Prioritários e Áreas de Intervenção e assumiu como dimensão fundamental a valorização das intervenções dirigidas à competitividade**, através de tipologias vocacionadas para a eficácia e a eficiência de Sistemas de Incentivos Regionais de estímulo e orientação do investimento produtivo.

A análise avaliativa efectuada confirmou que o período inicial da implementação do Programa Intervir+ foi e continua a ser marcado pelas significativas consequências do contexto macroeconómico de recessão subsequentes à crise verificada nos mercados financeiros globais, que rapidamente viria a repercutir-se na economia real.

Esta evolução, que não era previsível durante a programação do PO, teve efeitos de dimensão dramática no comportamento dos agentes económicos e financeiros, na diminuição abrupta e muito significativa das suas capacidades de investimento e de financiamento e, ainda, nas disponibilidades de financiamento e na disciplina das finanças públicas.

As resultantes destas dinâmicas sobre a execução do PO tiveram natureza e dimensão semelhantes às verificadas na generalidade dos instrumentos de programação nacionais e respeitantes aos demais Estados Membros da União:



**redução acentuada da procura e diminuição pronunciada da capacidade de concretização de projectos de investimento com financiamento aprovado.**

As instituições e os agentes com responsabilidades na gestão do PO foram assim confrontados, num primeiro momento, com a introdução de mudanças muito significativas na estratégia de desenvolvimento e nos instrumentos de intervenção; e, num segundo momento, com os muito relevantes e profundos efeitos da mudança ocorrida na envolvente global, nacional e regional.

A avaliação da operacionalização do PO foi orientada no sentido de fundamentar conclusões e recomendações, que são sistematizadas neste Capítulo e no seguinte. A respectiva apresentação encontra-se estruturada, no que respeita às **conclusões**, em **gerais** e **específicas**, estas últimas organizadas em coerência com os objectivos específicos desta avaliação.

O período de referência da avaliação decorreu entre 5 de Outubro de 2007 e 30 de Setembro de 2009, não abrangendo, consequentemente, relevantes ajustamentos introduzidos após o seu termo no Programa Intervir+, designadamente no âmbito dos Sistemas de Incentivos, que nalgumas situações anteciparam recomendações que se encontravam em ultimação, independentemente de a equipa de avaliação ter constatado que já produziram resultados positivos em termos de dinamização da procura.

## **7.1 Conclusões Gerais**

### **7.1.1 Estratégia de Intervenção do PO**

Conciliando a ambição consagrada no PDES com as condicionantes da política comunitária de coesão, o Programa Intervir+ estabelece uma **estratégia de intervenção cuja relevância e pertinência foram confirmadas pelo presente estudo** de avaliação.



A estratégia de intervenção do Programa está articulada em prioridades que, enquanto condições para estimular e sustentar um processo virtuoso de desenvolvimento, visam assegurar um adequado balanceamento entre as seguintes três necessidades / objectivos:

- Alargamento / renovação das bases do desenvolvimento de novos sectores de actividade na economia, orientado para actividades de elevado valor acrescentado baseadas no conhecimento;
- Sustentação das actividades económicas e das infra-estruturas existentes, de forma a assegurar que os motores de crescimento e desenvolvimento actuais acompanham os paradigmas do desenvolvimento sustentável e asseguram o dinamismo que revelaram no passado;
- Superação das dificuldades e dos custos da ultraperifericidade, que apenas parcialmente são compensados pelas transferências orçamentais nacionais e comunitárias.

#### **7.1.2 Execução do PO e Desempenho Económico e Social da RAM**

A análise efectuada pela equipa de avaliação sobre **a situação da RAM** confirma as considerações e as conclusões de outros estudos pertinentes, designadamente no sentido de concluir que:

- A Região tem conhecido uma trajectória de inequívoco sucesso, especialmente evidenciado nos indicadores estatísticos que avaliam a evolução da prosperidade e das condições de vida, para o qual os contributos de anteriores Programas Operacionais são muito significativos;
- Sem prejuízo da relevância das realizações e resultados alcançados, subsistem na Região problemas importantes, com dimensão estrutural, particularmente em termos de capacidade de inovação e tecnologia e de incorporação do conhecimento no tecido económico regional, de robustez da I&DT, de dependência energética, de valorização e utilização económica do



ambiente e desenvolvimento sustentável e os decorrentes do envelhecimento demográfico.

A presente avaliação fundamenta a conclusão de que **a operacionalização das tipologias de intervenção do PO apresenta potencialidades para**, superando as condicionantes decorrentes da disciplina regulamentar comunitária, **prosseguir a trajectória de progressiva superação das dificuldades estruturais da Região**.

Retiramos no entanto a conclusão de que o **comportamento da execução financeira** do Programa Intervir+, **claramente abaixo da respectiva programação** e das expectativas da Autoridade de Gestão, prejudica a concretização das potencialidades referidas. A dinâmica de execução do PO vem sendo essencialmente justificada pelas consequências das alterações económicas e financeiras globais, designadamente em duas dimensões: (i) nas decisões de investimento dos agentes económicos privados e (ii) na capacidade financeira dos beneficiários para mobilização de capitais próprios e das necessárias contrapartidas.

As conclusões decorrentes do presente estudo de avaliação evidenciam, especificamente no que respeita à execução do PO, que embora as informações disponíveis indiquem que o cumprimento da regra N+3 será flexibilizado em 2010, **a aceleração da execução do Programa corresponde, objectivamente, a uma necessidade no quadro do cumprimento dessa regra nos anos seguintes** (acentuada pelas consequências da redução do período de aplicação dessa regra para N+2).

A execução do PO concretizada até final do período de referência da avaliação permite entretanto concluir que:

- Se verificam significativas diferenças entre Eixos Prioritários e Áreas de Intervenção, correspondendo os níveis de execução mais elevados às infra-estruturas e equipamentos colectivos / públicos dos Eixos IV e V; a reduzida execução dos EP I e II exprime, com particular evidência, os efeitos da crise



financeira e económica global no comportamento das empresas e dos agentes produtivos; o EP3 apresenta execução nula.

- A evolução das Taxas de Compromisso contrasta com a situação revelada pelas Taxas de Realização, cujos valores mais elevados se encontram na AI Infra-estruturas e Equipamentos Públicos do Eixo V (que todavia se encontra estabilizada a partir do início de 2009). Os Eixos que merecem destaque adicional na evolução das taxas de realização correspondem à Competitividade da Base Económica Regional (EP II) nas duas AI, à Coesão Territorial e Governança (EP IV), na AI Infra-estruturas e Equipamentos Colectivos e à Assistência Técnica (EP VI).

As conclusões da análise avaliativa realizada incluem, finalmente, a relativização da situação da execução do Programa Intervir+ que, no contexto nacional revela uma situação semelhante ou, nalgumas relevantes dimensões, melhor do que a relativa ao QREN e ao conjunto dos PO Regionais do Continente, mesmo que com desempenho genericamente inferior ao PO Açores FEDER – evidenciando entretanto que **a procura dirigida ao PO é semelhante à do conjunto dos PO Regionais do Continente e inferior às médias do QREN e à do PO Açores FEDER.**

## **7.2 Conclusões no âmbito do Modelo de Organização, Gestão e Acompanhamento do PO**

### **7.2.1 *Arquitectura e Desempenho do Modelo de Gestão do PO***

A avaliação realizada evidencia que o modelo de gestão do Programa Intervir+ e, em particular, a Autoridade de Gestão, beneficiaram da experiência acumulada na execução dos anteriores Programas Operacionais da Região, designadamente no que respeita às qualificações e ao capital de conhecimento adquiridos, que foram extremamente relevantes no arranque e na execução do Programa.



Os normativos aprovados pelo Governo Regional revelam a preocupação em dotar a gestão do Programa Intervir+ com uma estrutura experiente, sólida e robusta, criando as condições necessárias para assegurar a respectiva eficácia global (patenteada pelos recursos atribuídos à Estrutura de Apoio Técnico, pela consagração do IDE como Organismo Intermédio, pela composição da Unidade de Gestão e pelo processo de avaliação do mérito das candidaturas). Esta conclusão evidencia que:

- As decisões das autoridades regionais revelaram capacidade para conciliar os elementos mais positivos da experiência adquirida em anteriores períodos de programação com as orientações impostas pela disciplina regulamentar comunitária e nacional;
- Os responsáveis e técnicos das entidades envolvidas na gestão do PO têm revelado níveis de qualidade de desempenho reconhecidos pelos demais *stakeholders*, tendo sido dotados dos recursos materiais, instrumentais e logísticos adequados.

A equipa de avaliação releva, por um lado, face à inovação deste aspecto da arquitectura do modelo de gestão no contexto dos anteriores períodos de programação, que a racionalidade subjacente à execução do Programa Operacional por via do estabelecimento de **contratos de delegação de competências da Autoridade de Gestão nos Organismos Intermédios**, neste caso envolvendo uma entidade reconhecidamente especializada e competente na gestão de incentivos, **constitui uma dimensão virtuosa da gestão do Programa**. De modo idêntico, a metodologia adoptada para avaliação de vertentes especialmente importantes e delicadas de apreciação do mérito de candidaturas, através do envolvimento de **organismos especializados** que emitem pareceres não vinculativos, corresponde a um procedimento eficiente e eficaz.

Deveremos salientar, por outro lado, que o modelo de gestão do Programa Operacional incorporou ainda elementos inovadores relevantes com incidência sobre a Autoridade de Gestão e a Estrutura de Apoio Técnico, designadamente no que respeita à satisfação das **exigências que recaíram no IDR** para desempenhar



as funções de Autoridade de Gestão de dois Programas Operacionais, de responder às solicitações nacionais em matéria de monitorização, de assegurar grande rigor na gestão financeira e no cumprimento dos requisitos relativos à auditoria e controlo e, ainda, de garantir a gestão das Áreas de Intervenção dirigidas a beneficiários públicos e equiparados.

O modelo de gestão do PO evidencia, finalmente, uma clara segregação de funções no que respeita à gestão, à certificação e ao controlo, assegurando o cumprimento de um requisito importante na corrente abordagem comunitária em matéria de gestão de fundos estruturais.

Explicitamos assim a relevante conclusão de que **a arquitectura e o desempenho do modelo de gestão adoptado pelo Programa Intervir+ têm, até à data, correspondido na globalidade às exigências de boa gestão dos recursos públicos**, quer na sua vertente técnica, administrativa e financeira, quer no tocante às exigências decorrentes das orientações comunitárias e nacionais em termos de coordenação e monitorização, quer ainda na perspectiva dos objectivos e desafios que a orientação estratégica do PDES coloca ao Programa Operacional.

### **7.2.2 Sistema de Informação do PO**

No que respeita ao Sistema de Informação do Programa Intervir+, a apreciação efectuada e as interações estabelecidas com os seus responsáveis técnicos e com os utilizadores das suas ferramentas nas diversas componentes e fases permitem concluir que **é robusto e funcional, cumprindo satisfatoriamente os objectivos que prossegue.**

Sem prejuízo desta apreciação positiva, a equipa de avaliação identificou **algumas dimensões susceptíveis de melhoria** que serão apresentadas nas recomendações.

A equipa de avaliação regista que o processo de progressivo aperfeiçoamento do sistema de informação integra actividades, em curso durante a avaliação, dirigidas à inclusão de informações relevantes para a monitorização do desempenho (como as



respeitantes ao registo dos prazos associados às diferentes fases da análise de candidaturas).

### **7.2.3 Adequação dos Modelos Organizativos e dos Procedimentos**

Os modelos organizativos e os procedimentos adoptados para execução das diferentes tipologias de intervenção do Programa Intervir+ **são adequados à respectiva concretização eficiente e eficaz e, consequentemente, à prossecução dos objectivos e da estratégia de desenvolvimento estabelecidos**

### **7.2.4 Indicadores de Realização, de Resultado e Comuns**

A baixa execução financeira evidenciada pelo PO tem consequências ao nível da prossecução dos respectivos objectivos e correspondentes metas.

A análise efectuada sobre o cumprimento dos indicadores de realização e de resultado, conclui que, verificando-se situações muito diversificadas (metas já alcançadas ou mesmo ultrapassadas, metas que não conhecem qualquer concretização), as situações reveladoras de maiores dificuldades correspondem aos Eixos Prioritários II, V e VI para os indicadores de realização, sendo que ao nível dos resultados apenas o EP I apresenta valores de execução.

Estas conclusões incluem ainda a constatação da ocorrência de valores aparentemente excessivos – porque muito superiores às metas estabelecidas – no caso dos indicadores de realização e de resultado relativos aos ‘estabelecimentos de ensino intervencionados’ e aos ‘alunos abrangidos pelas escolas intervencionadas’.

A equipa de avaliação conclui, por outro lado, que cinco indicadores comuns não são aplicáveis ao Programa Intervir+ (porque correspondem a tipologias de investimento não elegíveis) e, bem assim, que um número elevado (16) de indicadores comuns não regista valores contratados – como designadamente acontece com os relativos aos transportes, às energias renováveis, ao ambiente, às alterações climáticas, à saúde, à competitividade das cidades e à inclusão social.



### 7.2.5 Recomendações da Avaliação Ex-ante

As actividades avaliativas realizadas no âmbito da prossecução das recomendações da avaliação ex-ante pertinentes no âmbito da operacionalização do Programa Intervir+ permitem concluir, por um lado, que **algumas relevantes recomendações foram efectivamente adoptadas**, designadamente no que respeita ao “*Reforço de competências de coordenação do IDR*”, à clarificação do “*relacionamento entre as diferentes estruturas da Administração Regional com intervenção directa ou indirecta na programação e concretização do Programa*”, à “*articulação / integração dos diferentes sistemas de informação*” e à implementação de um “*sistema de informação integrado no qual os vários actores acedem, interagem e utilizam como base para as suas tarefas de gestão e acompanhamento*”.

No que respeita à **recomendação relativa ao acompanhamento técnico dos projectos**, a equipa de avaliação recolheu informação objectiva sobre o desempenho destas responsabilidades pela Autoridade de Gestão, verificando por outro lado que o Organismo Intermédio ainda não desencadeou o exercício dessas actividades no âmbito das competências delegadas. Salientamos, todavia, que a relevância do acompanhamento das operações co-financiadas pelo Programa Operacional não se coloca apenas na perspectiva do cumprimento das normas regulamentares aplicáveis mas, também, no quadro da superação de dificuldades que se coloquem à efectiva execução de operações aprovadas.

No que se refere à recomendação em matéria de simplificação, a equipa de avaliação recolheu e tratou evidência que comprova uma genuína vontade das entidades com responsabilidade na gestão do PO de introduzirem simplificações nos procedimentos e nas formas de interacção com os beneficiários e a respectiva concretização em matérias relevantes – naturalmente condicionada pelo respeito pelos normativos aplicáveis. As actividades avaliativas revelaram também uma percepção das melhorias registadas diferenciada entre beneficiários públicos e privados (mais positiva por parte dos privados).

Deveremos salientar que a informação recolhida e tratada no âmbito da presente avaliação evidencia que, sem prejuízo dos progressos verificados, se mantém a



pertinência da recomendação da avaliação ex-ante no sentido de *“Melhorar a função comunicação do Programa, no sentido da abertura a novas tipologias de promotores e de beneficiários e a domínios de investimento imateriais e mais inovadores”*.

O presente estudo de avaliação conclui, finalmente, que não foram ainda adoptadas soluções (que aliás extravasam as competências da Autoridade de Gestão) no sentido de *“Equacionar a estruturação de uma função de dinamização e mediação institucional dirigida à concepção e implementação de projectos de inovação e empreendedorismo”*.

### **7.3 Conclusões no âmbito dos Instrumentos de Operacionalização do PO**

#### **7.3.1 Adequação dos Regulamentos Específicos e das Tipologias de Investimento**

A avaliação efectuada debruçou-se sobre a adequação dos Regulamentos Específicos e das Tipologias de Investimento enquadradas aos Objectivos do PO, devendo em primeiro lugar salientar a conclusão de que, ao assumir-se como instrumento privilegiado de prossecução da estratégia de desenvolvimento da RAM estabelecida no PDES, o Programa Intervir+ assumiu também, objectivamente, uma ‘colagem’ aos objectivos aí definidos.

A equipa de avaliação concluiu, consequentemente, tornar-se necessário proceder à sistematização do que designou **“Espaço Estratégico do Programa Intervir+”** – que se traduziu na identificação das três principais dimensões da intervenção prosseguida pelo PO: (i) desenvolvimento de novas actividades inovadoras e ricas em conhecimento, (ii) sustentação das actividades existentes e (iii) iniciativas de suporte à actividade económica e à coesão social e territorial.

Este ‘espaço estratégico’ foi utilizado como referencial para avaliação dos Regulamentos Específicos e das Tipologias de Investimento, designadamente no que respeita aos seus efeitos sinérgicos e aos respectivos efeitos de difusão.



Assinalamos como especialmente relevante que as **Áreas de Intervenção do Programa Intervir+ se podem reforçar significativamente entre si**, sobretudo estimulando a combinação sinérgica entre efeitos que podem ser designados de **alargamento da base económica regional** através da inovação e da criação e difusão de conhecimento (Eixo I) e do **aprofundamento da competitividade** da base económica regional (Eixo II), num quadro em que a **continuação do investimento em infra-estruturas e equipamentos** (Eixos II e IV) pode ter um contributo muito relevante para o desenvolvimento do tecido económico por via da melhoria da envolvente empresarial e das condições de vida dos cidadãos.

É igualmente pertinente a conclusão, que decorre desta abordagem (e é confirmada pelos instrumentos de avaliação incidentes sobre os beneficiários), de que **os Regulamentos Específicos e as Tipologias de Investimento reflectem de forma adequada a estrutura de objectivos estratégicos e específicos do PO e dos seus Eixos Prioritários**.

### **7.3.2 Enquadramento de Operações nos Eixos I e II**

Noutra perspectiva, a equipa de avaliação constatou (ao analisar a articulação entre as Tipologias de Investimento e os Eixos Prioritários do PO) que os projectos de investimento aprovados no quadro do SIRE, Qualificar+ e SI Turismo podem ser enquadrados no Eixo I ou no Eixo II, em função da natureza dos projectos candidatos, verificada no processo de análise das candidaturas, designadamente pela importância quantitativa e eventualmente qualitativa do investimento em factores dinâmicos de competitividade.

### **7.3.3 Maturidade dos Promotores de Projectos Inovadores**

A avaliação das diferentes Tipologias de Investimento concluiu que a articulação estabelecida entre o carácter inovador dos projectos de investimento candidatos ao Empreendinov e a maturidade das empresas promotoras (aferida pela data da respectiva constituição), com consequências significativas em termos de admissibilidade e de taxas de incentivo aplicáveis, é dificilmente justificável.



Salientamos que estas dificuldades são claramente evidenciadas pela possibilidade de candidaturas de projectos de investimento com características inovadores equivalentes, em que um deles é penalizado por a empresa promotora ter sido constituída antes da fronteira temporal estabelecida.

#### **7.3.4 Critérios de Selecção**

A **avaliação dos instrumentos de operacionalização do PO** incidiu, também, sobre a **adequação e a eficácia dos critérios de selecção** no quadro dos objectivos do Programa, tendo fundamentado as seguintes conclusões:

- Em termos genéricos, os critérios de selecção estabelecidos **no âmbito dos Sistemas de Incentivos são pertinentes e adequados**. Às tipologias de projectos particulares correspondem critérios específicos de análise globalmente coerentes com os objectivos a atingir e a tipologias da mesma natureza são aplicados critérios semelhantes com as necessárias adaptações. O conjunto de critérios utilizados assume, de forma globalmente pertinente, combinações diferenciadas entre critérios de natureza qualitativa e quantitativa, sendo que no +Conhecimento e no Empreendinov predominam os primeiros, com maior margem de subjectividade na análise, e nos restantes sistemas de incentivos ganham relevância os de natureza mais objectiva e quantificada.
- No que respeita aos critérios de selecção aplicáveis **a candidaturas promovidas por entidades públicas ou equiparadas** (que apresentam natureza *booleana* e integram critérios comuns à generalidades das tipologias de intervenção e critérios específicos a uma ou mais tipologias), verifica-se que: (i) alguns dos critérios de selecção transversais desempenham uma função de admissibilidade e não de selecção e (ii) existem diversas situações em que estes critérios transversais apenas qualificam as candidaturas por referência a atributos gerais e frequentemente comuns, que não propiciam a diferenciação dos projectos de investimento em termos objectivos.



A utilização de ferramentas estatísticas multivariadas revela, no quadro dos critérios de selecção aplicados a candidaturas públicas e equiparadas, **redundâncias entre critérios de selecção** e fornece pistas para a **redução do seu número sem consequências relevantes na selecção de candidaturas**.

A avaliação do impacto dos critérios de selecção na aprovação ou na não aprovação de candidaturas fundamenta, pelo seu lado, a conclusão de que **os critérios de selecção transversais evidenciam um peso exagerado no processo de aprovação de candidaturas, em detrimento de critérios de selecção específicos** - que deveriam estar melhor posicionados para distinguir o mérito dos projectos candidatos na prossecução dos objectivos que cada tipologia de investimentos visa atingir.

Sem prejuízo da importância que atribuímos às conclusões expostas, deveremos também salientar a conclusão de que, na perspectiva dos promotores de investimentos, a aplicação das metodologias de selecção de candidaturas adoptadas não constitui problema relevante na operacionalização do PO.

#### **7.3.5 Adequação dos Manuais de Procedimentos**

No que respeita à adequação dos Manuais de Procedimentos para Utilizadores, as actividades avaliativas concretizadas sustentam a conclusão de que **são correctos e respondem à generalidade das questões e dúvidas com que os promotores poderão ser confrontados**.

A equipa de avaliação conclui também, todavia, que se apresentam **oportunidades de aperfeiçoamento dos instrumentos de informação e de aconselhamento existentes**, que serão apresentadas nas recomendações.

Esta conclusão não prejudica, contudo, a decorrente da apreciação dos formulários de candidatura, na perspectiva da pertinência da informação que solicitam – sistematicamente relevante e revelando coerência com as exigências regulamentares gerais ou específicas pertinentes.



Os avaliadores concluem, todavia, tanto com base na informação recolhida no IDE como na obtida em entrevistas a outros stakeholders, ser muito frequente a formulação de pedidos adicionais de esclarecimentos ou de informações complementares aos promotores. Esta apreciação deve ser interpretada de modo abrangente, uma vez que a evidência recolhida fundamenta a conclusão de que a informação recolhida nos formulários de candidatura suporta as necessidades de análise dos projectos apresentadas.

No que respeita ao **formato / aparência dos formulários, a avaliação conclui ser pouco apelativo e algumas vezes de menos fácil interpretação.**

#### **7.3.6 Estratégia de Comunicação do PO**

A avaliação dos efeitos da prossecução da estratégia de comunicação do PO permitiu concluir que **foram alcançados os resultados esperados no respectivo lançamento**, designadamente no que respeita à notoriedade do Programa Intervir+.

Salientamos, todavia, a conclusão complementar de que os beneficiários consideram mais importante para a preparação de candidaturas a possibilidade e a facilidade de concretização de contactos personalizados com responsáveis e técnicos da Autoridade de Gestão e do Organismo Intermédio.

A equipa de avaliação conclui, com base na análise efectuada, que embora as acções de divulgação e de informação realizadas em concretização do modelo de lançamento do Programa Intervir+ tenham correspondido à programação estabelecida e tenham alcançado objectivos relevantes, a situação actual do Programa (designadamente no que respeita à execução, negativamente influenciada pela envolvente global) justifica **ajustamentos na estratégia de comunicação** que serão abordados nas recomendações.



## 7.4 Conclusões no âmbito da Adequação do Perfil de Procura às Tipologias de Intervenção do PO

### 7.4.1 Objectivos dos Eixos Prioritários e Perfil de Procura

A avaliação conclui que o **perfil dos promotores** que se candidataram ao PO **não revela surpresas**, em resultado das condições de admissibilidade vigentes:

- As empresas candidataram-se aos Sistemas de Incentivos que integram os Eixos I e II, as associações sem fins lucrativos, nomeadamente as associações empresariais, privilegiaram as tipologias “*Acções Inovadoras – Eixo I*” e “*Acções Colectivas – Eixo II*”, as entidades públicas surgiram, no âmbito do Eixo I, como promotores de acções de modernização administrativa e de dinamização da ciência, da tecnologia e da sociedade do conhecimento;
- No Eixo II, o IDE surge como entidade que assegura a dinamização de mecanismos de engenharia financeira, enquanto a Madeira Parques Empresariais se assume como a entidade vocacionada para promover a melhoria da envolvente empresarial;
- Aos Eixos III, IV e V candidataram-se sobretudo entidades da Administração Regional, verificando-se uma participação modesta dos Municípios.

### 7.4.2 Tipologias de Intervenção e Perfil da Procura

As principais conclusões retiradas nesta matéria foram as seguintes:

- As entidades públicas e equiparadas apresentam projectos de maior dimensão e, em muitos casos, mais do que uma candidatura, situação que não se verifica tão frequentemente no quadro dos Sistemas de Incentivos;
- A maioria dos projectos promovidos por entidades públicas corresponde a investimentos vocacionados para a construção de infra-estruturas e equipamentos de coesão territorial e, bem assim, para a qualificação das



entidades promotoras (visando maior eficiência colectiva e redução dos custos de contexto);

- O peso dos Municípios no conjunto dos promotores públicos é reduzido, sendo esta circunstância de algum modo compensada – no quadro dos projectos aprovados no período de referência da avaliação – pela importância dos projectos de reabilitação candidatados pela ADERAM.
- A estrutura das empresas que se candidataram ao PO apresenta, em termos globais, maior dimensão que a média da estrutura produtiva da Região nos sectores considerados – situação que favorece a conclusão de que a procura dirigida ao PO apresenta, tendencialmente, mais capacidade para concretizar os objectivos de reforço da competitividade regional do que aconteceria se predominassem empresas de menor dimensão;
- A preponderância de promotores de média e grande dimensão manifesta-se essencialmente nas actividades de Alojamento e nas Indústrias Transformadoras;
- A procura empresarial revela ainda que o perfil de procura efectivo (correspondente ao perfil dos candidatos) é superior ao perfil de procura potencial (correspondente ao tecido empresarial da Região) sobretudo nos sectores dos Serviços de Suporte às Empresas, no Comércio, na Indústria Transformadora e nos Serviços às Famílias – circunstância que fundamenta a conclusão de que o PO contribui para reforçar a tendência de terciarização da economia regional, o que corresponde a uma evolução positiva no reforço da competitividade regional e da inovação.
- Nas actividades de Construção, Alojamento e Restauração e, em menor grau, dos Transportes, a procura efectiva é inferior à procura potencial.

#### **7.4.3 Operacionalização dos Conceitos-chave Inovação, Bens e Serviços Transaccionáveis, Qualificação e Empreendedorismo**

A primeira conclusão que a avaliação retira na temática em apreço é de que se verificam **alguns contrastes** entre a **relevância estratégica** destes conceitos-



chave no quadro dos objectivos do Programa e a sua consideração no âmbito dos **critérios de selecção** aplicados na análise das candidaturas – destacando-se em particular que o conceito-chave “**bens e serviços transaccionáveis**” não aparece explicitamente nos documentos de operacionalização do Programa.

Devemos salientar, em segundo lugar, que a **dimensão inovação** revela **particular importância em termos de operacionalização**, influenciando a generalidade dos critérios de selecção, tanto no que respeita aos Sistemas de Incentivos como no que se refere às candidaturas promovidas por entidades públicas e equiparadas.

Conclui-se, em terceiro lugar, que a aplicação dos referidos conceitos-chave é essencialmente efectuada em sede de análise do mérito / valia das candidaturas, nomeadamente através da avaliação dos critérios de selecção e coloca-se sobretudo nos Eixos I e II do PO, operacionalizada pela emissão de pareceres por parte de diversos organismos especializados.

A equipa de avaliação refere, finalmente, que a metodologia de emissão de pareceres técnicos, não vinculativos, por organismos especializados não é aplicada nas candidaturas analisadas pela Estrutura de Apoio Técnico.

## **7.5 Conclusões no âmbito da Concretização das Prioridades Estratégicas, Objectivos e Metas do PO**

### **7.5.1 Características Principais das Aprovações do PO**

A análise avaliativa das aprovações do PO evidencia as seguintes conclusões:

- Destacam-se, no universo dos **projectos empresariais aprovados**, o Alojamento e Restauração e os Serviços de Suporte às Empresas (enquanto sectores com maior contribuição para o investimento elegível aprovado); no conjunto dos **projectos públicos e das instituições privadas sem fins lucrativos** predomina o sector da Construção, seguido pelos Serviços de



Suporte às Empresas (enquanto actividades mais relevantes no que respeita ao enquadramento sectorial dos investimentos aprovados);

- Os projectos privados aprovados apresentam uma distribuição do investimento elegível pelos diversos Sistemas de Incentivos relativamente equilibrada, embora o seu número seja mais expressivo no quadro do Sistema de Incentivos para Revitalização Empresarial (SIRE Projectos Especiais) e menos significativo no âmbito do SI Turismo;
- Os projectos promovidos por novas empresas representam cerca de 40% do investimento elegível apoiado e 48% do número de projectos aprovados.

#### **7.5.2 Relevância dos Factores Dinâmicos de Competitividade**

A avaliação desta problemática no âmbito dos Sistemas de Incentivos às empresas, de particular relevância no contexto da abordagem estratégica e dos objectivos do PO, conduziu às seguintes conclusões:

- O peso do investimento elegível aprovado em factores dinâmicos de competitividade representa 47,2% do investimento apoiado;
- No conjunto do investimento em factores dinâmicos de competitividade, as TIC e outras tecnologias representam 59%, seguindo-se os sistemas de gestão da qualidade e de certificação (28%);
- O SIRE Projectos Especiais é o sistema de incentivos em que o investimento em factores dinâmicos de competitividade apresenta um valor relativo mais elevado (58%);
- O SIRE Parques Empresariais revela um peso significativo nos investimentos essenciais à actividade (36% do investimento elegível) e em sistemas de gestão da qualidade e de certificação (35%);
- O SI Turismo evidencia o maior peso nos investimentos essenciais à actividade e, em particular, no investimento em equipamentos (40,2% do investimento total).



### 7.5.3 VAB, Produtividade e Engenharia Financeira

A apreciação dos valores previsionais do VAB dos investimentos aprovados pelos Sistemas de Incentivos permitiu concluir sobre a consolidação de uma orientação no sentido da valorização de sectores associados a segmentos de procura mais dinâmicos e mais exigentes, com efeitos igualmente relevantes na diversificação das actividades económicas.

A análise dos níveis de produtividade pré e pós projecto confirma a prossecução de objectivos ambiciosos aferidos pelas metas fixadas para os projectos na fase cruzeiro, cuja efectiva concretização se traduzirá num contributo positivo dos projectos aprovados para a melhoria da produtividade global da Região.

A análise avaliativa dos **instrumentos de engenharia financeira** – que adquiriram especial centralidade no quadro dos efeitos da crise económica e financeira global – fundamenta as seguintes conclusões:

- Foram apoiadas por Linhas de Crédito, até 30 de Setembro de 2009, 425 empresas;
- A distribuição destas empresas por escalões de dimensão confirma a prossecução do objectivo estabelecido, uma vez que as microempresas representam mais de 50% dos beneficiários;
- As Linhas de Crédito foram sobretudo utilizadas para reforço do fundo maneio (correspondente a 94% das empresas e a 72% dos recursos disponíveis);
- Embora a generalidade dos projectos apoiados tenham reduzida expressão financeira, há um número significativo de projectos com uma expressão financeira importante, designadamente os apresentados pelo sector de comércio e reparação de veículos automóveis e pelo das indústrias dos minerais não metálicos, em particular as ligadas ao sector da produção de materiais de construção.



A equipa de avaliação conclui, nestas circunstâncias, que os sistemas de engenharia financeira tiveram um apreciável sucesso, tendo registado uma significativa procura, e que a estrutura da procura acompanha de perto a estrutura económica da Região, contribuindo assim para os objectivos do Eixo Prioritário em que a Área de Intervenção se insere.

#### **7.5.4 Criação de Emprego**

A primeira conclusão da equipa de avaliação em matéria de criação de emprego corresponde a contrastar a importância deste objectivo no quadro do PO e, particularmente, no actual contexto global e, também, regional, com:

- **A aparente baixa ambição expressa nos resultados esperados em termos de criação de emprego**, expressos pela fixação, para 2015, da meta de 700 empregos criados ao abrigo dos objectivos específicos do Eixo II do PO;
- A circunstância de que, embora nos Sistemas de Incentivos a criação de emprego seja explicitamente considerada na avaliação do mérito do projecto, trata-se claramente de uma **dimensão relativamente pouco relevante no conjunto desta apreciação**;
- Nas tipologias do **Eixo II do PO que têm como beneficiários promotores públicos ou equiparados**, a criação de postos de trabalho é apenas considerada na avaliação das tipologias “*Engenharia financeira*”, “*Acções colectivas*” e “*Acolhimento empresarial*”, com um peso pouco significativo dos ponderadores que lhe estão associados.

Deveremos assinalar, em segundo lugar, que o quantitativo de empregos que os projectos aprovados pelos **Sistemas de Incentivos prevêm criar** (cerca de 200 empregos líquidos) **contrasta também com a modéstia do objectivo referido**.

É igualmente relevante, e coerente com objectivo de aumentar a qualificação do emprego, a constatação de que 78% dos postos de trabalho previstos



correspondem a empregos qualificados e que, para 37% do novo emprego qualificado, será exigido um grau de escolaridade igual ou superior à licenciatura.

A avaliação da criação de emprego por Sistema de Incentivos conclui que se verifica uma concentração no SIRE Projectos Especiais e SIRE Parques Empresariais, bem como que o Sistema de Incentivos ao Turismo revela menor relevância nesta dimensão.

#### **7.5.5 Qualificação dos Espaços Sub-regionais e Atenuação das Assimetrias Regionais**

Tomando em consideração que o objectivo correspondente à qualificação dos espaços sub-regionais e à atenuação das assimetrias regionais tem, na perspectiva da equipa de avaliação, uma dimensão relativa à promoção da deslocalização de actividades e de equipamentos para fora do Funchal e, também, uma dimensão de dotação em infra-estruturas e equipamentos (em bens públicos), que necessariamente acompanha os padrões, actuais e emergentes, de ocupação do território, sobretudo nas situações em que se verifica um desajustamento entre os padrões de disponibilidade no acesso e fruição e as necessidades decorrentes da concentração populacional e de actividades, a avaliação realizada conclui que **as aprovações concretizadas no período de referência prosseguem este objectivo**, uma vez que:

- Os investimentos no âmbito do Eixo IV - Coesão Territorial e Governação revelam um padrão de territorialização que privilegia o sistema urbano composto pelos Municípios do Funchal, Câmara de Lobos, Santa Cruz e Machico, evidenciando uma significativa **convergência entre a construção destes equipamentos e a distribuição demográfica**;
- A distribuição territorial dos projectos aprovados pelo PO, revela uma concentração no **Funchal** do número de projectos aprovados superior ao peso relativo da população deste município na região (59% face a 40%), mas **o montante de financiamento aprovado neste Município é inferior a 25% do total**;



- Os projectos aprovados no âmbito dos Eixos I e II mostram um padrão territorial semelhante - o número de projectos aprovados concentra-se no Funchal, enquanto que os montantes financeiros correspondentes se situam nos 31%.

#### **7.5.6 Prossecução dos Objectivos do PO em Matéria Ambiental**

A fundamentação de conclusões no quadro do objectivo em apreço é objectivamente prejudicada pelos **níveis de desempenho do Eixo III serem modestos, claramente abaixo dos objectivos e das expectativas** por razões que a equipa de avaliação concluiu serem estranhas ao Programa Operacional.

A apreciação das pontuações atribuídas, em sede de análise de candidaturas, aos **critérios de selecção que revelam uma dimensão ambiental** permitiu, pelo seu lado, concluir que **apenas num desses quatro critérios** (Operações que tenham associada uma mais-valia ambiental) **é maioritariamente atribuída uma notação positiva**.

A conclusão de síntese da avaliação no quadro da prossecução dos objectivos do PO em matéria ambiental é de que a manutenção desta situação terá **efeitos potencialmente muito negativos para a competitividade internacional da economia regional, particularmente no que respeita à sua diversificação e à valorização e dimensões identitárias e únicas da Região** – assinalando-se igualmente que as características naturais da RAM, em especial a sua orografia, correspondem a vulnerabilidades que as alterações climáticas acentuam, infelizmente verificadas nos recentes e dramáticos acontecimentos.

#### **7.5.7 Acompanhamento das Operações Aprovadas**

As actividades concretizadas pela equipa de avaliação permitem fundamentar a conclusão de que **existem no IDR e no IDE capacidades para a concretização das actividades de ‘acompanhamento’ no âmbito das verificações administrativas e das verificações no local**, e que, no que à Autoridade de Gestão respeita, estas capacidades envolvem ainda a **supervisão** (que



designadamente compreende a verificação das responsabilidades delegadas no Organismo Intermédio, em particular no âmbito das verificações administrativas e no local).

A informação recolhida evidencia, por outro lado, que as actividades de acompanhamento concretizadas pela Autoridade de Gestão (relativas a funções não delegadas no Organismo Intermédio) correspondem: (i) à verificação administrativa da totalidade dos projectos de investimento; (ii) à realização de verificações no local num montante percentual claramente superior ao mínimo exigido para a validação de despesas declaradas pelos beneficiários.

A avaliação desta problemática no âmbito do Organismo Intermédio (que teve em consideração as disposições pertinentes do Contrato de Delegação de Competências estabelecido entre o IDR e o IDE-RAM) concluiu que foram realizadas por este organismo, no período a que se reporta a avaliação, apenas três acções relativas a verificações administrativas, não tendo sido realizadas verificações no local respeitantes a projectos de investimento apoiados por Sistemas de Incentivos.



## 8 RECOMENDAÇÕES

As recomendações da Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+ são fundamentadas na análise realizada e são coerentes com as conclusões apresentadas no capítulo anterior.

As recomendações, expostas nos parágrafos seguintes encontram-se sistematizadas de acordo com a sua relevância para a prossecução dos objectivos da presente avaliação; esta apresentação é complementada por considerações e sugestões da equipa de avaliação sobre a monitorização da respectiva concretização.

### 8.1 Recomendações da Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+

#### 8.1.1 *Recomendações sobre o Sistema de Organização, Gestão e Acompanhamento do PO*

##### **a) Modelo de Gestão**

- A delegação de competências da Autoridade de Gestão no Organismo Intermédio deverá ser mantida no modelo de gestão do PO, tanto no que respeita a alterações ao contrato de delegação de competências vigente, como no que se refere a eventuais alargamentos deste procedimento a outros domínios que a execução do Programa venha a revelar adequados (como é o caso do Sistema de Incentivos ao Funcionamento, no âmbito do EP V).

##### **b) Sistema de Informação**

- Deverá ser concluída a **total integração do sistema de informação** enquanto instrumento de compilação de toda a informação e de disponibilização de todas as ferramentas necessárias à gestão, acompanhamento e auditoria do PO; este objectivo compreende,



especialmente, quer a integração de dados indispensáveis para viabilizar uma visão global sobre os resultados e os impactes esperados e concretizados pela totalidade dos projectos de investimento aprovados, quer a conclusão das actividades em curso visando a inclusão de indicadores relevantes para a monitorização do desempenho (como a contagem rigorosa dos períodos de tempo em cada uma das fases de apreciação de candidaturas).

- Será positivo aumentar a acessibilidade e a utilidade de algumas das informações que este sistema disponibiliza, propiciando o respectivo acesso em outros formatos para além do PDF (especialmente no quadro das candidaturas aos Sistemas de Incentivos).

### **c)Indicadores**

- Os **indicadores de realização e de resultado** deverão ser objecto de **revisão**, tanto no quadro da **reapreciação da sua relevância e pertinência**, como no âmbito da correspondente **metodologia de quantificação** (visando assegurar coerência entre as metas estabelecidas e a monitorização da sua prossecução e, mesmo, a redefinição de metas).

No que respeita aos **indicadores de realização**: (i) justificam metas mais ambiciosas, pela elevada execução já conseguida, os seguintes: Infra-estruturas tecnológicas intervencionadas; Instrumentos de engenharia financeira; Projectos de prevenção e gestão de riscos; Estabelecimentos de ensino intervencionados; (ii) revelam execução baixa com previsível dificuldade de recuperação: Número de projectos de infraestruturas ambientais; Rede viária intervencionada.

No que se refere aos **indicadores de resultado**: (i) justificam metas mais ambiciosas: Serviços públicos online; Acréscimo da capacidade de acolhimento de passageiros; Alunos abrangidos pelas escolas intervencionadas; (ii) revelam execução baixa com previsível dificuldade de recuperação: População servida por infraestruturas ambientais intervencionadas; Indivíduos envolvidos em actividades de sensibilização,



educação e informação ambiental; Investimento alavancado na área da cultura e lazer.

- Deverá prosseguir o trabalho em curso de revisão e aperfeiçoamento dos indicadores comuns, designadamente no sentido da eliminação dos cinco indicadores que não são aplicáveis ao Programa Intervir+ porque correspondem a tipologias de investimento não elegíveis.

d) **Acompanhamento**

- Sem prejuízo do cumprimento das normas regulamentares pertinentes, deverá ser **valorizado o exercício da função acompanhamento** das operações co-financiadas pelo PO, designadamente em prossecução de dois objectivos (i) contributo para a superação ou atenuação dos efeitos negativos da evolução da envolvente económica e financeira sobre as decisões de investimento dos promotores, através da construção de soluções, eventualmente casuísticas, para problemas objectivos (ou, mesmo, para a desvalorização de factores virtuais que influenciem negativamente as necessárias decisões de concretização do investimento); (ii) apoio e aconselhamento aos promotores, prevenção de eventuais problemas antes da sua verificação em sede de certificação de despesa ou de pagamento final e, ainda, verificação por amostragem da razoabilidade dos resultados apresentados nas candidaturas e da respectiva concretização.

A concretização desta recomendação deverá ser levada a cabo, em coerência com o modelo de gestão estabelecido, pelo IDR e pelo IDE, através do reforço quantitativo e qualitativo dos recursos humanos, organizativos e financeiros afectos ao acompanhamento de operações, cujo desempenho poderá ser apoiado através da contratação de serviços.

- A equipa de avaliação recomenda, complementarmente, que o Organismo Intermédio desencadeie o exercício das actividades de acompanhamento das operações apoiadas no âmbito das competências delegadas.



#### e) Informação e Comunicação

- Deverão ser ponderados e revistos os objectivos estabelecidos na estratégia de comunicação do PO, designadamente no sentido de privilegiar, face à consolidação da notoriedade da marca e o seu relançamento (previstos para o período 2008-2011), a maximização do seu contributo e impacto no **alargamento** e na **dinamização da procura**, através da focalização das acções de informação e comunicação nos promotores que apresentam potencialidades para desenvolver projectos de investimento onde as dimensões de inovação, incorporação de conhecimento, aumento da competitividade e criação de emprego sejam significativas.
- As acções de informação e comunicação deverão, por outro lado, ser territorialmente mais abrangentes, com o objectivo de aumentar o conhecimento, no Continente e na Região Autónoma dos Açores, das oportunidades existentes na RAM de apoio e de estímulo ao investimento empresarial.

#### f) Dinamização Pró-activa da Procura

- Complementarmente à valorização preconizada para o acompanhamento das operações, bem como à focalização da estratégia de comunicação referida na recomendação anterior, deverá ser concretizada – particularmente no contexto económico e financeiro actual - a recomendação da avaliação ex-ante visando **estimular o exercício da função de dinamização pró-activa da procura**, em particular no quadro do apoio técnico à preparação de operações (e à montagem das soluções mais adequadas para o respectivo financiamento) relevantes para o Programa Operacional, onde se destacam os domínios da inovação, do desenvolvimento tecnológico, da cooperação empresarial, da internacionalização e da absorção de recursos qualificados.

A relevância do exercício destas actividades e os requisitos que o seu desempenho eficiente e eficaz implica conduzem a equipa de avaliação a recomendar a ponderação pela Autoridade de Gestão e pelo Organismo



Intermédio sobre o enquadramento institucional mais adequado para a sua concretização (e, bem assim, para assegurar a atribuição quantitativa e qualitativa dos recursos adequados).

Sem prejuízo de considerarmos, como referido, que a forma específica de desempenho da função de dinamização pró-activa da procura exigir ponderação e decisão pelos órgãos regionais competentes, as actividades realizadas pela equipa de avaliação conduzem a recomendar, em termos operacionais, o exercício destas responsabilidades no âmbito de potenciais beneficiários públicos ou equiparados pelo IDR (com o apoio, se necessário, da contratação de serviços) e, no que respeita a beneficiários privados, pelo Madeira Tecnopólo e pelo Centro de Empresas e Inovação da Madeira sob responsabilidade e orientação do IDE-RAM e complementarmente às responsabilidades que já exercem enquanto Organismos Especializados.

- A análise efectuada no âmbito da presente avaliação fundamenta ainda a recomendação de que a concretização de actividades dirigidas à dinamização pró-activa da procura deve assumir como sectores privilegiados a Indústria Transformadora, a Construção, o Alojamento e Restauração e, de modo menos pronunciado, os Transportes; no âmbito da indústria, as acções de dinamização da procura deveriam privilegiar (i) a promoção da inovação nos produtos e processos produtivos numa lógica de reforço da capacidade produtiva regional e da sua competitividade, (ii) os bens e serviços transaccionáveis e (iii) a internacionalização e penetração nos mercados externos.

### **8.1.2 *Recomendações sobre os Instrumentos de Operacionalização do PO***

#### **a) Sistemas de Incentivos**

- Deverão ser modificados os requisitos estabelecidos no SI Empreendinov que condicionam a eventual consagração do carácter inovador de projectos de investimento à data de constituição da empresa promotora.



Mesmo admitindo a possibilidade de ser necessário proceder a uma notificação junto da Comissão Europeia, a equipa de avaliação recomenda que esta problemática seja objecto de revisitação pela Autoridade de Gestão do PO, pelo Organismo Intermédio e pelas Autoridades competentes da RAM, no sentido de garantir, através de alteração regulamentar, um **tratamento equitativo de verdadeiros projectos inovadores**.

Esta recomendação deverá, na perspectiva da equipa de avaliação, ser operacionalizada através da adaptação dos Sistemas de Incentivos existentes, generalizando a possibilidade de apresentação de candidatura de projectos de investimento cuja caracterização seja principalmente orientada para (i) *“Inovação - Transformar o padrão de especialização e aumentar a inovação na economia da Região”* ou para (ii) *“Qualificação das empresas - Assegurar a sustentabilidade e a diversificação da economia regional”*.

Os projectos candidatados ao abrigo do objectivo “Inovação” deveriam ter um tratamento (critérios, processo de selecção e cálculo de incentivo) idêntico (ou próximo) do actualmente definido no Empreendinov; as candidaturas submetidas no âmbito do segundo objectivo referido (que corresponde ao Eixo II do Programa Intervir+) continuariam a ter o tratamento previsto na regulamentação específica em vigor.

- Deverá ser prosseguida a intensificação dos **instrumentos de engenharia financeira**, que têm revelado capacidade, no quadro europeu e nacional, para influenciar positivamente as atitudes dos promotores de projectos de investimento, bem como para estimular comportamentos pró-activos por parte das instituições financeiras – designadamente se orientados para o investimento e se eficazes (i) na redução do esforço financeiro exigido, em termos de contrapartidas, aos beneficiários e (ii) na avaliação do risco pelas entidades bancárias.

A concretização desta recomendação deverá em nosso entender ser apoiada pela continuidade e reforço das acções já iniciadas pelo Organismo Intermédio no sentido de estimular a alteração dos comportamentos das



instituições financeiras, designadamente através de acções de sensibilização e de formação. Consideramos, na verdade, que uma maior proximidade entre o PO e os principais agentes do sector financeiro pode facilitar e otimizar a capacidade deste enquanto prescriptor de instrumentos de desenvolvimento empresarial, potenciando ao mesmo tempo o efeito dos Sistemas de Incentivos enquanto instrumentos de redução do risco e, logo, de facilitação do acesso ao crédito, mesmo quando não estão em causa instrumentos de engenharia financeira.

A equipa de avaliação considera igualmente relevante, no contexto destas sugestões, recomendar a ponderação pela Autoridade de Gestão e Organismo Intermédio de alternativas às actuais exigências regulamentares em termos de garantias bancárias, designadamente propiciadas por seguros ou através da utilização de instrumentos de garantia mútua de âmbito nacional.

- Deverá ser clarificado, designadamente em sede regulamentar e nos manuais de procedimentos, com reflexos desejáveis na objectividade da análise de candidaturas, o enquadramento nos Eixos Prioritários I ou II dos projectos de investimento no âmbito do SIRE, Qualificar+ e SI Turismo.
- Não obstante os esforços desenvolvidos pela gestão do Programa ao nível da estabilização do Sistema de Indicadores de Monitorização, seja no que respeita à revisão da pertinência dos indicadores, seja no que se refere à adopção de procedimentos associados à sua monitorização e integração do sistema de informação, sugere-se a necessidade de adoptar **procedimentos associados à recolha periódica de informação** para acompanhamento dos indicadores – alinhada com as necessidades de reporte para efeitos de monitorização do QREN e com base em instrumentos que permitam obter informação fiável e harmonizada – e à **verificação da coerência e conformidade dos resultados** reportados pelos beneficiários, através das verificações no local e de amostragens definidas de acordo com princípios que podem incluir critérios de dimensão dos contributos previstos para os resultados dos Eixos, de diversidade de tipologias de projecto e de tipos de



promotor em função da respectiva adesão ao Programa e, naturalmente, sempre que surjam dúvidas sobre a coerência dos resultados reportados.

#### **b)Análise de Mérito**

- A avaliação da metodologia utilizada pela generalidade dos Sistemas de Incentivos para a análise de mérito das candidaturas, designadamente através do **recurso a Organismos Especializados** para operacionalizar os conceitos-chave (como inovação, bens e serviços transaccionáveis, qualificação e empreendedorismo) fundamenta a recomendação de que será desejável generalizar a sua aplicação a todas as candidaturas empresariais e também, nas situações pertinentes, aos projectos de investimento promovidos por entidades públicas e equiparadas.

#### **c)Critérios de Selecção**

- A natureza de muitos dos critérios de selecção comuns ou transversais deverá ser reexaminada, designadamente no sentido de os passar a considerar como critérios de admissibilidade em vez de referenciais para apreciação do mérito absoluto ou relativo das candidaturas.

Esta recomendação é designadamente aplicável aos seguintes critérios de selecção: *“Relevância estratégica das operações no âmbito do Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PDES 2007–2013) para a RAM e, nos casos aplicáveis, no respectivo Plano Sectorial”* e *“Operações que concorram para os objectivos específicos do Eixo Prioritário”*.

- Deverá proceder-se à ponderação da eficácia dos actuais critérios de selecção no sentido da redução do seu número e da adopção de uma escala de valoração relativa que melhore as condições objectivas de selecção e de análise do mérito absoluto e relativo das candidaturas.

275

Esta recomendação é particularmente aplicável nas situações em que se verifica redundância nos efeitos dos critérios sobre a selecção de candidaturas, como é o caso de (i) *“Operações que concorram para a*



*redução de emissões de gases com efeito de estufa” e “Operações que evidenciem adequado grau de eficiência energética e utilização sustentável da energia” e (ii) “Operações se revelem fundamentais para o cumprimento das metas associadas aos indicadores de resultado do Eixo Prioritário” e “Operações que sejam relevantes para o cumprimento da regra do Earmarking”.*

- O conceito-chave bens e serviços transaccionáveis deverá ser explicitamente reflectido nos critérios de selecção dos Sistemas de Incentivos, designadamente no Empreendinov, SIRE e Qualificar+ e, consequentemente, na análise de mérito das candidaturas de forma a tornar completamente assumida esta prioridade temática nestes instrumentos de operacionalização do PO.
- Deverá ser desenvolvido um esforço de uniformização da nomenclatura dos indicadores, no sentido de não utilizar designações diferentes em situações idênticas e equivalentes (situação de que constituem exemplos a *“Percentagem de Novos Capitais Próprios sobre Despesas Elegíveis”*, designada como *“Nível de capitais próprios afectos ao projecto de Investimento”* no Empreendinov, *“Qualificação da situação financeira da empresa”* no Qualificar+, *“Qualificação do Risco”* no SI Turismo e *“Consolidação financeira”* no SIRE.

#### **d) Manuais de Procedimentos e Formulários de Candidatura**

- Deverão ser concretizadas as oportunidades de aperfeiçoamento dos Manuais de Procedimentos para Utilizadores, designadamente através do cruzamento da informação constante dos Guias de Apoio ao Preenchimento com os Formulários de Candidatura, que é possível assegurar pela criação de ferramentas de ajuda *on-line*, com hiperligações disponíveis nos próprios formulários.



- O formato/aparência dos formulários de candidatura é pouco apelativo, devendo ser também objecto de melhoria, designadamente através da utilização da linguagem de programação JAVA.

#### **8.1.3 Recomendações sobre a Agilização da Execução do PO:**

- A necessidade de aumentar o ritmo de execução do Programa Intervir+, especialmente justificada no quadro (i) do cumprimento dos objectivos estabelecidos em termos financeiros e físicos, (ii) da superação dos riscos decorrentes da aplicação da regra N+3 (e, também, nas circunstâncias conhecidas, N+2) e (iii) da concretização dos contributos do PO para a prossecução da estratégia de desenvolvimento da RAM, conduzem a equipa de avaliação a recomendar a ponderação, pela Autoridade de Gestão, da adopção do instrumento privilegiado e viável para atingir esse objectivo: **reprogramação financeira do PO no sentido de aumentar as taxas de co-financiamento comunitário para os máximos autorizados pela regulamentação aplicável.**

A ponderação da concretização desta recomendação, que terá também consequências positivas, em termos de execução financeira, nas intervenções enquadradas em Sistemas de Incentivos às empresas, sem efeitos sobre as respectivas taxas de apoio, deverá tomar em consideração as suas consequências na redução dos efeitos esperados do PO na alavancagem do investimento na Região, bem como no cumprimento dos objectivos do QREN em termos de adicionalidade.

#### **8.1.4 Recomendações sobre o Reforço da Eficiência do PO na Prossecução da Estratégia de Desenvolvimento Estabelecida**

##### **a) Continuidade da estratégia de desenvolvimento**

- Não obstante se verifique, sobretudo por factores exógenos ao PO, que a respectiva execução revela um desempenho inferior ao esperado e ao desejável, a avaliação realizada permite reforçar a recomendação de que



deve ser garantida a continuidade da orientação estratégica assumida pelo Programa Operacional, em coerência com o PDES, no quadro dos Eixos Estratégicos e das Áreas de Intervenção estabelecidas, bem como do Modelo de Governação do PO.

**b) Criação de emprego**

- A actual ponderação dos efeitos esperados na criação de emprego dos projectos de investimento que se candidatam a financiamento pelo PO deverá ser revista, pela Autoridade de Gestão e pelo Organismo Intermédio, no sentido de aumentar a sua valorização na análise de candidaturas e, consequentemente, na especificação e aplicação dos critérios de selecção.

Esta será porventura a dimensão em que a alteração da envolvente social, económica e financeira da execução do PO mais claramente se tenha transformado face às condições de partida - justificando consequentemente uma revisitação da regulamentação específica de forma a valorizar mais fortemente os investimentos em capital humano e na criação de emprego.

**c) Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**

- Mesmo que os factores que vêm influenciando negativamente o desempenho do PO no âmbito do ambiente e desenvolvimento sustentável sejam exógenos às competências da Autoridade de Gestão, a equipa de avaliação recomenda a atribuição de prioridade à apreciação desta problemática, no sentido de superar tão rapidamente quanto possível os constrangimentos actuais à apresentação e à execução de candidaturas nestes domínios.

Esta recomendação toma em particular atenção não só os efeitos potencialmente muito negativos da persistência desta situação na competitividade internacional da economia regional, em especial no que respeita à diversificação da base económica da RAM e à valorização e dimensões identitárias e únicas da Região, mas considerando também que as características naturais da Região Autónoma da Madeira, em especial a



sua orografia, correspondem a vulnerabilidades que as alterações climáticas acentuam, infelizmente verificadas nos recentes e dramáticos acontecimentos.

## **8.2 Monitorização da Concretização das Recomendações da Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+**

As recomendações apresentadas, que constituem um dos *outputs* mais relevantes do estudo de avaliação realizado, são para a equipa de avaliação relevantes e pertinentes, justificando-se pela análise avaliativa desenvolvida a sua adopção e concretização.

Deveremos todavia afirmar frontalmente que a legitimidade para decidir sobre as referidas adopção e concretização cabe à Autoridade de Gestão, com o envolvimento do Organismo Intermédio.

No sentido de apoiar este processo de decisão, a equipa de avaliação entendeu dever apresentar de forma sintética as suas recomendações, explicitando as suas propostas sobre as responsabilidades institucionais para a respectiva concretização e evidenciando considerações propositivas em termos da sua execução e prioridades – que integra a tabela apresentada nas páginas seguintes.

Tendo em consideração que a concretização das recomendações da avaliação que vierem a ser retidas pela Autoridade de Gestão não é automática nem necessariamente virtuosa, a respectiva monitorização constitui um requisito importante para a prossecução dos objectivos que visam atingir.

A referida monitorização respeita, em primeiro lugar, ao acompanhamento pró-activo da concretização das recomendações, envolvendo em particular:

- O acompanhamento da calendarização da aplicação das recomendações face ao calendário de implementação das recomendações que a Autoridade de Gestão venha a estabelecer;



- A análise das justificações para eventuais desvios na calendarização da aplicação das recomendações e a proposta de medidas e iniciativas correctivas;
- A apreciação dos resultados e impactos da concretização das recomendações, a realizar designadamente em sede dos estudos de avaliação previstos no Plano de Avaliação do Programa Intervir+ ou a concretizar por iniciativa autónoma proposta e aceite pela Autoridade de Gestão.

Tendo em conta a importância que atribuímos à monitorização da concretização das recomendações, a equipa de avaliação propõe que o respectivo desempenho seja exercido com independência, autonomia e objectividade face ao Organismo Intermédio, à Estrutura de Apoio Técnico e demais entidades responsáveis – sob responsabilidade e coordenação da Autoridade de Gestão – pela referida concretização.

Neste sentido, a monitorização da concretização das recomendações deverá ser exercida de forma segregada, no âmbito do IDR – cabendo naturalmente ao seu Presidente a escolha do departamento que receberá esta responsabilidade.



**Quadro 8-1**  
**Recomendações: Responsabilidade Institucional e Concretização / Prioridades**

Recomendações	Responsabilidade Institucional	Concretização / Prioridades
<b>Recomendações sobre o Sistema de Organização, Gestão e Acompanhamento do PO</b>		
Manter delegação de competências no Organismo Intermédio nas revisões e alargamento do âmbito do contrato de delegação de competências	Autoridade de Gestão (AG) e Organismo Intermédio (OI)	Sempre que se verificar necessidade de revisão do contrato de delegação de competências
Concluir a total integração do sistema de informação	AG / Estrutura de Apoio Técnico (EAT), em articulação com OI	Integração de informação sobre resultados e impactes da totalidade das operações, bem como com indicadores de monitorização de desempenho
Aumentar a acessibilidade e utilidade das informações disponibilizadas pelo sistema de informação	AG / EAT, em articulação com OI	Incluir ficheiros de candidatura em formato Word ou Excel
Proceder à revisão dos indicadores de realização e de resultado (reapreciação da relevância e pertinência, coerência entre quantificação de metas e respectiva monitorização)	AG / EAT, em articulação pontual com OI	Indicadores de realização e de resultado identificados na recomendação
Eliminação dos indicadores comuns não pertinentes	AG / EAT	Indicadores comuns não aplicáveis ao PO
Valorização do exercício da função acompanhamento (construção de soluções para problemas objectivos dos beneficiários, apoio e aconselhamento, prevenção de problemas, verificação dos resultados apresentados)	AG / EAT e OI	Prioridades ao acompanhamento das operações aprovadas que não evidenciam execução
Exercício das actividades de acompanhamento estabelecidas no contrato de delegação de competências da AG no OI	OI	Prioridades ao acompanhamento das operações aprovadas que não evidenciam execução
Focalização da estratégia de comunicação nos promotores com potencial para desenvolvimento de projectos inovadores e competitivos	AG / EAT, em articulação com OI	Revisão dos objectivos da estratégia de comunicação e respectiva concretização
Alargamento da abrangência territorial das acções de informação e comunicação	AG / EAT, em articulação com OI	Revisão das acções de informação e comunicação programadas
Estimular o exercício da função de dinamização pró-activa da procura	AG / EAT, em articulação com OI	Prestar apoio técnico à preparação de operações, designadamente nos domínios da inovação, desenvolvimento tecnológico, cooperação empresarial, internacionalização e absorção de recursos qualificados através do IDR (com eventual contratação de serviços) e dos Organismos Especializados (sob responsabilidade e orientação do IDE) – com prioridade para a indústria transformadora, construção, alojamento e restauração e transportes



### Recomendações sobre os Instrumentos de Operacionalização do PO

Assegurar, nos sistemas de incentivos, tratamento equitativo entre projectos efectivamente inovadores	Autoridades regionais, sob proposta do OI, em articulação com AG	Adaptação dos regulamentos dos sistemas de incentivos, generalizando a possibilidade de apresentação de candidaturas que promovam a inovação (em moldes idênticos ao Empreendinov) ou a qualificação empresarial e concretização da correspondente notificação à Comissão
Intensificar a aplicação de instrumentos de engenharia financeira orientados para o investimento empresarial	OI, em articulação com AG	Privilegiar, num quadro de maior aproximação entre o IDE e as instituições financeiras, a redução do esforço financeiro exigido aos beneficiários em termos de contrapartidas e a avaliação de risco pelas entidades bancárias
Adoptar alternativas às garantias bancárias	Autoridades regionais, sob proposta do OI, em articulação com AG	Adaptação dos regulamentos dos sistemas de incentivos, possibilitando a prestação de garantias através de seguros e estimulando a utilização de instrumentos de garantia mútua
Clarificar o enquadramento dos projectos de investimento relativos ao SIRE, Qualificar+ e SI Turismo nos Eixos Prioritário I ou II do PO	Autoridades regionais, sob proposta do OI em articulação com AG	Adaptação dos regulamentos dos sistemas de incentivos, introduzindo as necessárias clarificações Adaptação dos regulamentos e dos procedimentos de análise de candidaturas
Melhorar procedimentos de recolha periódica de informação para monitorização e verificação da coerência e conformidade dos resultados transmitidos pelos beneficiários	AG / EAT e OI	Concretização associada e articulada com ao exercício efectivo da função acompanhamento e respectiva valorização
Generalizar a metodologia de análise de mérito das candidaturas com recurso a Organismos Especializados a todas as candidaturas empresariais e, nas situações pertinentes, aos investimentos de entidades públicas e equiparadas	AG / EAT e OI	Prioridade para as operações que visem ou devam visar a operacionalização da inovação, bens e serviços transaccionáveis, qualificação e empreendedorismo
Reanálise de critérios de selecção comuns ou transversais que devam ser transformados em critérios de admissibilidade	OI, em articulação com AG	Prioridade para os critérios de selecção " <i>Relevância estratégica das operações no âmbito do Plano de Desenvolvimento Económico e Social (PDES 2007–2013) para a RAM e, nos casos aplicáveis, no respectivo Plano Sectorial</i> " e " <i>Operações que concorram para os objectivos específicos do Eixo Prioritário</i> "
Análise da redução do número dos critérios de selecção e adopção de uma escala de valoração relativa	OI, em articulação com AG	Prioridade para as situações em que se verifica redundância nos efeitos dos critérios sobre a selecção de candidaturas: " <i>Operações que concorram para a redução de emissões de gases com efeito de estufa</i> " e " <i>Operações que evidenciem adequado grau de eficiência energética e utilização sustentável da energia</i> " e " <i>Operações se revelem fundamentais para o cumprimento das metas associadas aos indicadores de resultado do Eixo Prioritário</i> " e " <i>Operações que sejam relevantes para o cumprimento da regra do Earmarking</i> "



Reflectir o conceito-chave de bens e serviços transaccionáveis nos critérios de selecção e na análise de mérito das candidaturas aos SI Empreendinov, SIRE e Qualificar+	OI, em articulação com AG	Concretização viabilizada pela adopção da definição objectiva de bens e serviços transaccionáveis nos critérios de selecção e na análise das candidaturas
Uniformizar e assegurar a coerência da nomenclatura dos indicadores	AG / EAT e OI	Prioridade para a “ <i>Percentagem de Novos Capitais Próprios sobre Despesas Elegíveis</i> ”, designada como “ <i>Nível de capitais próprios afectos ao projecto de Investimento</i> ” no Empreendinov, “ <i>Qualificação da situação financeira da empresa</i> ” no Qualificar+, “ <i>Qualificação do Risco</i> ” no SI Turismo e “ <i>Consolidação financeira</i> ” no SIRE
Aperfeiçoar os Manuais de Procedimentos para Utilizadores	AG / EAT e OI	Prioridade para o cruzamento da informação constante dos Guias de Apoio ao Preenchimento com os Formulários de Candidatura, pela criação de ferramentas de ajuda <i>on-line</i> , com hiperligações disponíveis nos próprios formulários
Melhorar o formato / aparência dos formulários de candidatura	AG / EAT e OI	Concretização através da utilização da linguagem de programação JAVA

#### **Recomendações sobre a Agilização da Execução do PO**

Promover a reprogramação financeira do PO no sentido de aumentar as taxas de co-financiamento comunitário para os máximos autorizados pela regulamentação aplicável	Autoridades regionais, sob proposta da AG em articulação com OI	A concretização deverá ser articulada com as Autoridades nacionais e com a Comissão
---	---	---

#### **Recomendações sobre o Reforço da Eficiência do PO na prossecução da Estratégia de Desenvolvimento estabelecida**

Assegurar a continuidade da estratégia de desenvolvimento assumida pelo PO	Autoridades regionais, em articulação com AG e OI	A prioridade atribuída pela equipa de avaliação a esta recomendação é especialmente justificada pela consideração de que o desempenho da execução do PO não decorre da respectiva orientação estratégica
Valorizar a criação de emprego na especificação e aplicação dos critérios de selecção	AG / EAT e OI	Prioridade às candidaturas aos sistemas de incentivos
Superação dos constrangimentos actuais à apresentação de candidaturas e execução de operações nos domínios do ambiente e do desenvolvimento sustentável	Autoridades regionais, em articulação com AG	A concretização desta recomendação é exógena à gestão do PO



## Augusto Mateus & Associados

homepage: [www.amconsultores.pt](http://www.amconsultores.pt)  
e-mail: [amconsultores@amconsultores.pt](mailto:amconsultores@amconsultores.pt)

Rua Laura Alves, 12 – 3º 1050-138 LISBOA  
Tel.: 21 351 14 00 Fax: 21 354 43 12