



FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DO ALGARVE

AVALIAÇÃO EX-ANTE do PROGRAMA OPERACIONAL
para o ALGARVE
2007-2013

Relatório Final

Gambelas, 12 de Fevereiro de 2007

Equipa Técnica:

Prof. Doutor Adriano Pimpão – Professor Catedrático (Coordenador)

Prof. Doutor António Covas – Professor Catedrático

Prof. Doutora Ana Paula Barreira – Professora Auxiliar

Prof. Doutor Jorge Andraz – Professor Auxiliar

Prof. Doutora Nélia Norte – Professora Auxiliar

Dra Kristel Mestre (Economista Júnior)

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	4
1. INTRODUÇÃO.....	9
2. BREVE NOTA METODOLÓGICA.....	10
3. VALIDAÇÃO DO DIAGNÓSTICO DE PARTIDA.....	14
3.1. AFERIÇÃO DA QUALIDADE DO DIAGNÓSTICO.....	14
3.2. AFERIÇÃO DA ADEQUAÇÃO DOS OBJECTIVOS.....	15
3.3. SISTEMATIZAÇÃO DAS LIÇÕES DO PASSADO	18
3.4. AFERIÇÃO DA QUALIDADE DO RACIONAL (TEORIA DA ACÇÃO)	21
4. AVALIAÇÃO DA COERÊNCIA INTERNA.....	23
4.1. AFERIÇÃO DA COMPLEMENTARIDADE E HIERARQUIA DOS OBJECTIVOS.....	23
4.2. AFERIÇÃO DA COERÊNCIA ENTRE OBJECTIVOS E RECURSOS.....	30
5. AVALIAÇÃO DA COERÊNCIA EXTERNA	33
5.1. AFERIÇÃO DA COERÊNCIA ENTRE O PO PARA O ALGARVE E O QREN	33
5.2. AFERIÇÃO DA COERÊNCIA ENTRE O PO PARA O ALGARVE E AS POLÍTICAS NACIONAIS.....	34
5.3. AFERIÇÃO DA COERÊNCIA ENTRE O PO PARA O ALGARVE E AS POLÍTICAS COMUNITÁRIAS	44
6. AVALIAÇÃO DA UTILIDADE GLOBAL: MAIS VALIA DA INTERVENÇÃO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS RESULTANTE DO PROGRAMA REGIONAL.....	47
7. ADEQUAÇÃO DO MODELO DE GOVERNAÇÃO DO PROGRAMA	54
7.1. AFERIÇÃO DA CONSISTÊNCIA DA ARQUITECTURA DO MODELO DE GOVERNAÇÃO ..	54
7.2. SISTEMATIZAÇÃO DAS LIÇÕES DO PASSADO (BALANÇO DA EXPERIÊNCIA DO QCA III)	58
7.3. AFERIÇÃO DA CONSISTÊNCIA DOS MECANISMOS DE GESTÃO OPERACIONAL	60
7.4. AFERIÇÃO DA CONSISTÊNCIA DOS INSTRUMENTOS DE APOIO À GESTÃO ESTRATÉGICA.....	64
7.5. AFERIÇÃO DA RAZOABILIDADE DOS RECURSOS AFECTOS À ASSISTÊNCIA TÉCNICA	66
8. PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA	68
9. CONCLUSÕES	71
ANEXO	74

Índice de tabelas

TABELA 1 – COMPARAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS FEDER AFECTOS NOS PERÍODOS DE PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA 2000-2006 E 2007-2013	31
TABELA 2 – RELAÇÃO, POR NÍVEIS DE RELEVÂNCIA, ENTRE EIXOS PRIORITÁRIOS DO PO PARA O ALGARVE E AS PRIORIDADES NACIONAIS DO QREN.....	34
TABELA 3 – ARTICULAÇÃO ENTRE OS OBJECTIVOS DO PO PARA O ALGARVE E OS OBJECTIVOS DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ENDS)	35
TABELA 4 – ARTICULAÇÃO ENTRE OS OBJECTIVOS DO PO PARA O ALGARVE E OS OBJECTIVOS DO PROGRAMA NACIONAL DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (PNPOT)	36
TABELA 5 – ARTICULAÇÃO ENTRE OS OBJECTIVOS DO PO PARA O ALGARVE E OS OBJECTIVOS DO PROGRAMA DE INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURAS PRIORITÁRIAS (PIIP)	37
TABELA 6 – ARTICULAÇÃO ENTRE OS OBJECTIVOS DO PO PARA O ALGARVE E OS OBJECTIVOS DO PROGRAMA NACIONAL DE ACÇÃO PARA O CRESCIMENTO E EMPREGO (PNACE)	39
TABELA 7 – ARTICULAÇÃO ENTRE OS OBJECTIVOS DO PO PARA O ALGARVE E OS OBJECTIVOS DO PLANO TECNOLÓGICO (PT)	39
TABELA 8 – ARTICULAÇÃO ENTRE OS OBJECTIVOS DO PO PARA O ALGARVE E OS OBJECTIVOS DO PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO (PRACE)....	40
TABELA 9 – ARTICULAÇÃO ENTRE OS OBJECTIVOS DO PO PARA O ALGARVE E OS OBJECTIVOS DO PLANO NACIONAL DE EMPREGO (PNE).....	41
TABELA 10 – ARTICULAÇÃO ENTRE OS OBJECTIVOS DO PO PARA O ALGARVE E OS OBJECTIVOS DO PLANO NACIONAL DE ACÇÃO PARA A INCLUSÃO (PNAI)	42
TABELA 11 – RELAÇÃO, POR NÍVEIS DE RELEVÂNCIA, ENTRE EIXOS PRIORITÁRIOS DO PO PARA O ALGARVE E AS ORIENTAÇÕES ESTRATÉGIAS COMUNITÁRIAS	46
TABELA 12 – AVALIAÇÃO DO VALOR ACRESCENTADO AO NÍVEL DA REALIZAÇÃO DE OBJECTIVOS COMUNITÁRIOS – CONTRIBUIÇÃO PARA A COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL DA UNIÃO EUROPEIA	48
TABELA 13 – AVALIAÇÃO DO VALOR ACRESCENTADO AO NÍVEL DA REALIZAÇÃO DE OBJECTIVOS COMUNITÁRIOS – CONTRIBUIÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DE PRIORIDADES COMUNITÁRIAS ...	50
TABELA 14 – AVALIAÇÃO DO VALOR ACRESCENTADO AO NÍVEL DA COOPERAÇÃO E PARTILHA DE INFORMAÇÃO.....	51
TABELA 15 – EFEITOS ESPECÍFICOS DO PO PARA O ALGARVE PARA OS OBJECTIVOS DA ENDS ..	53

Índice de figuras

FIGURA 1 – INTERACÇÃO ENTRE AS DIVERSAS VERTENTES CONTEMPLADAS NA AVALIAÇÃO EX-ANTE DO PROGRAMA OPERACIONAL PARA O ALGARVE	13
FIGURA 2 – CONTRIBUTO DO PO PARA O ALGARVE PARA OS OBJECTIVOS GLOBAIS DA POLÍTICA NACIONAL.....	43
FIGURA 3 – DEFINIÇÃO DAS CADEIAS DE EFEITOS POTENCIADORES DE MAIS VALIA A GERAR PELO PO PARA O ALGARVE	52
FIGURA 4 – ARQUITECTURA DO MODELO DE GOVERNAÇÃO	55
FIGURA 5 – CONSISTÊNCIA DOS INSTRUMENTOS DE APOIO À GESTÃO ESTRATÉGICA	65
FIGURA 6 – COERÊNCIA ENTRE MISSÃO/OBJECTIVOS DO PO PARA O ALGARVE E OS RECURSOS HUMANOS, TÉCNICOS E FINANCEIROS DA ET	68

Sumário Executivo

O Programa Operacional para o Algarve decorre da estruturação operacional regional do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN), conforme estipulado no ponto 4 da Resolução do Conselho de Ministros nº25/2006 de 10 de Março.

A Avaliação ex-ante do Programa Operacional (PO) para a Região do Algarve 2007-2013 encontra o seu suporte legal no Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho, no n.º 2 do artigo 48º, que impõe a obrigação da realização destas avaliações no caso dos Programas Operacionais.

Neste enquadramento, o Artigo 47 daquele Regulamento do Conselho que estabelece as disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão estabelece como objectivos gerais das avaliações ex-ante: *"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 avaliação ambiental estratégica."*

Mais em particular, a avaliação ex-ante dos Programas Operacionais tem como objectivo *"optimizar a atribuição de recursos orçamentais a título dos programas operacionais e melhorar a qualidade de programação."* (Artigo 48-2 do referido Regulamento)

O PO para o Algarve 2007-2013 está organizado em torno de três Eixos, o que potencia uma estreita articulação com a prossecução das respectivas prioridades no contexto nacional. O figurino do Programa permite uma estreita complementaridade e ligação com os PO Temáticos e contribui para a clarificação do processo de selecção a nível regional dos projectos prioritários (projectos de interesse regional, PIR) a co-financiar pelo fundo estrutural (FEDER), fonte exclusiva de financiamento do PO para o Algarve – Programa *mono-fundo*. A estrutura dos Eixos prioritários evidencia o relevo que se pretende conferir, no actual período de programação financeira, à vertente da Competitividade, Inovação e Conhecimento, a qual absorverá mais de metade dos recursos financeiros disponíveis.

A avaliação ex-ante do Programa Operacional para o Algarve pretendeu cumprir dois objectivos específicos, os quais estão traduzidos nas especificações técnicas das avaliações ex-ante. As principais conclusões que resultaram do processo de avaliação ex-ante para cada uma das componentes do processo avaliativo que compõem cada um dos objectivos de avaliação são a seguir sintetizadas.

1. Avaliar da adequação global da estratégia do Programa Operacional

a) Identificar a relevância dos objectivos propostos tendo em conta as potencialidades e fragilidades especificadas no diagnóstico de partida

- A equipa de avaliação considera existir uma **correcta avaliação da dimensão dos problemas, necessidades e desafios bem como uma boa articulação de oportunidades e riscos na identificação desses desafios**. A equipa de avaliação verificou ainda a correcta utilização no documento do Programa de situações de referência e a adequada incorporação da dimensão temporal sempre que esta era necessária;

- A equipa de avaliação considera que, tendo por base o diagnóstico de partida e atendendo às principais fragilidades que a economia do Algarve evidencia, o PO para o Algarve apresenta uma **adequada hierarquização dos objectivos prioritários, face à importância relativa de factores estruturais e de efeitos de conjuntura**;
- A equipa de avaliação considera existir uma **adequada focalização dos objectivos propostos, face à dimensão dos problemas, necessidades e desafios**;
- As propostas de indicadores apresentadas, essencialmente de resultados, e a ausência de propostas de indicadores de impacto não viabilizam à equipa de avaliação uma **aferição conclusiva dos impactos pretendidos face à situação ou contexto de partida**.

b) Equacionar a pertinência das formas de intervenção previstas no Programa tendo presente o diagnóstico de partida e as lições retiradas das experiências anteriores da definição e implementação de Programas Operacionais

- O **balanço da experiência de formas de intervenção similares** ao objecto da presente avaliação ex-ante, **no âmbito do QCA III**, permitiu à equipa de avaliação concluir que, de uma forma geral, os programas operacionais regionais pautaram-se pela obtenção de resultados positivos ao nível dos contributos para a concretização da modernização e alargamento das redes regionais de infra-estruturas, dos equipamentos especializados e da melhoria das condições de vida, decorrentes do reforço da inclusão social e do sistema urbano. Em resultado do investimento realizado no quadro do PROALGARVE registou-se, ao nível macro-económico, um forte efeito de alavancagem financeira dos Fundos Estruturais no Algarve. Não obstante os resultados positivos alcançados, verificou-se um reduzido contributo do anterior Programa Operacional do Algarve para a competitividade regional, especialmente nas vertentes da inovação e da envolvente empresarial;
- A análise da **fundamentação da construção lógica do PO para o Algarve** permitiu à equipa de avaliação identificar como objectivo central o incremento da competitividade do tecido empresarial. O Eixo 1 do Programa, especialmente orientado para esta vertente, para além de captar uma parcela significativa das verbas disponíveis, constitui em si só uma aposta regional, onde se conjugam dois pilares considerados nucleares: dar continuidade à crescente internacionalização do sector do turismo, apostando na qualidade, e cativar novos investimentos em áreas consideradas emergentes, com elevado valor acrescentado na produção. A sustentabilidade destas actividades económicas entronca nos Eixos 2 e 3, uma vez que a qualidade ambiental e a competitividade urbana condicionam os resultados a obter no Eixo 1;
- Na avaliação da **dimensão do risco associado ao PO para o Algarve** a equipa de avaliação contemplou o risco resultante do comportamento dos actores regionais e o risco que resulta do contexto. A equipa constatou que parte significativa dos actores regionais evidenciam comportamentos de aversão ao risco, pelo que para minimizar esse facto, o Programa deverá estabelecer mecanismos indutores da iniciativa empresarial, mudando o “modus operandi” da perspectiva de entidade balcão – receptora de candidaturas, instrução de processos e acompanhamento da sua implementação – para uma perspectiva mais próxima dos cidadãos e das empresas.

c) *Verificar a coerência interna e externa do Programa Operacional, i.e., verificar da adequação da hierarquia de objectivos do Programa e como os mesmos se interligam em relações de complementaridade/conflitualidade com objectivos definidos nos documentos orientadores da estratégia nacional e comunitária*

- A equipa de avaliação considera que a estrutura do PO para o Algarve apresenta uma **clara definição da árvore de objectivos**, permitindo a identificação das acções a desenvolver no Programa, estritamente perfiladas no âmbito dos três Eixos considerados. Neste sentido, **não se identifica sobreposição ou redundância nos objectivos. A estratégia definida no Programa pondera devidamente a relação, nem sempre fácil de compatibilizar, entre interesses económicos e ambientais.** Deste modo, a equipa de avaliação considera estarem **asseguradas as condições necessárias à minimização do potencial conflito que possa vir a existir entre objectivos nos respectivos domínios de produção de efeitos;**

- A equipa técnica considera, face aos elementos da programação financeira agregados apresentados, existir uma relativa **coerência entre objectivos e recursos afectos ao Programa.** A equipa de avaliação considera ainda que o enfoque num número mais reduzido de objectivos específicos, principalmente no Eixo onde houve uma quebra acentuada de dotação orçamental (Eixo 3), poderia ser proveitoso para a focalização das acções prioritárias a desenvolver, potenciando efeitos multiplicadores superiores para os objectivos mais globais da coesão territorial e do crescimento económico da Região;

- A equipa de avaliação considera haver uma **correcta definição dos mecanismos que permitem identificar o contributo do PO para o Algarve para os objectivos globais do QREN;**

- Apesar das relações complexas que se podem estabelecer entre os diversos Programas definidos a nível nacional, a equipa de avaliação considera que o PO para o Algarve é **coerente** com as principais **orientações de política nacional;**

- É entendimento da equipa de avaliação que **os objectivos do Programa estão em consonância com as Orientações Estratégicas da Política de Coesão.** A estrutura do PO para o Algarve integra **instrumentos de acção que, no geral, respeitam as orientações regulamentares comunitárias relativas ao Earmarking,** uma vez que é cumprido o patamar mínimo de 60% estipulado pela Comissão.

d) *Avaliar a utilidade do Programa Operacional no conjunto das intervenções dos Fundos Comunitários*

- A equipa de avaliação considera estarem **identificados** no Programa **os grandes efeitos previstos no contexto socio-económico** para o próximo período de programação 2007-2013;

- Da articulação que se observa existir entre as diversas vertentes geradoras da mais valia global da intervenção dos Fundos Estruturais, as quais estabelecem entre si sinergias e efeitos potenciadores quer de maior coesão económica, quer de maiores níveis de crescimento, quer de estabelecimento de ligações intra e inter-regional, a equipa de avaliação pode concluir existir uma adequada **identificação do carácter estrutural da intervenção.**

2. Avaliar da adequação do sistema de implementação do Programa Operacional

a) Análise da arquitectura do modelo de governação

- A equipa de avaliação considera que o **modelo de governação**, embora **definindo claramente os respectivos órgãos e as suas principais atribuições**, evidencia algumas lacunas associadas, nalguns casos, à não definição exaustiva das respectivas atribuições, à existência de aparentes sobreposições e à não identificação clara de todas as complementaridades a potenciar entre os diversos órgãos previstos no modelo de governação. No que se refere à **identificação do grau e dos modos de articulação com o nível de decisão político**, a equipa de avaliação considera que os mesmos são definidos com precisão no texto do Programa;
- Feito o **balanço do passado recente** da implementação do QCA III, importa saber que ensinamentos se retiram. Houve sucessos mas houve igualmente alguns problemas, destacando-se os que resultaram de falhas na racionalização e na coordenação das diversas intervenções com implantação territorial. Este é, de facto, o argumento principal que fundamenta a escolha de um modelo de governação mais centralizador do que o modelo em vigor durante a vigência do QCA III;
- A equipa de avaliação considera que ainda podem ser acomodadas algumas melhorias nos **procedimentos associados à gestão operacional**, que poderão contribuir para o incremento do grau de sucesso pretendido para o Programa, já que ao **nível da responsabilização e da autonomia da decisão**, os mesmos já não serão passíveis de beneficiar de qualquer alteração;
- Embora haja uma **adequada consideração dos mecanismos de descentralização e contratualização**, não surge como evidente, à equipa de avaliação, quais as suas **vantagens**. Haverá, inclusive, o **risco** de alguma perda de eficiência, fundamento de base e objectivo nuclear do modelo de governação definido pelo QREN. A contratualização terá exclusivamente fundamento se a entidade que vier a exercer a actividade de gestão, por delegação dessas competências pelo órgão de gestão do PO para o Algarve, estiver melhor apetrechada para desempenhar parte dessas funções, isto é, se dessa contratualização resultarem ganhos evidentes quer de eficiência, quer de eficácia, na acção a desenvolver;
- Atendendo a que ainda não é conhecido, em concreto, o sistema de informação que vigorará, não é possível à equipa técnica aferir sobre a **adequada consideração do papel do sistema de informação de apoio à decisão e de gestão operacional**, embora o mesmo seja considerado no texto do Programa como referência indicativa;
- A equipa de avaliação considera que o **modelo de governação** proposto para o **PO para o Algarve** não é o que melhor defende a representatividade dos interesses da Região, esperando que o mesmo se venha a revelar o mais adequado para a implementação com sucesso da **estratégia definida** no Programa. Dadas as limitações associadas ao modelo predefinido, há que acomodar, ao nível regional, alterações institucionais que permitam otimizar o modelo de governação que irá vigorar, sob pena de a **arquitectura prevista para a gestão estratégica e operacional do Programa** poder vir a comprometer a **sua adequada implementação**;

- A equipa de avaliação considera que os indicadores apresentados no Programa pretendem constituir-se como a **quantificação dos objectivos a alcançar**, traduzidos em **metas**, predominantemente avaliadas em **termos de resultados**. A equipa de avaliação é ainda de opinião que existe uma **adequada consideração do sistema de informação de apoio à monitorização e à avaliação**. No texto do PO para o Algarve, o **plano de avaliação está correctamente identificado**, contemplando a existência de avaliações intercalares, da responsabilidade do Estado-Membro, e de uma avaliação *ex-post* da responsabilidade da Comissão Europeia.

b) Aferição da coerência entre missão do Programa Operacional e recursos humanos, técnicos e financeiros afectos

- O Programa **define os recursos financeiros afectos à Estrutura Técnica**, mas não fornece informação relativamente à sua composição, sendo apenas possível à equipa de avaliação inferir que será assegurado pelo órgão de gestão, dados os recursos orçamentais disponíveis, uma **adequada** composição dos **recursos humanos e técnicos**, tendo em vista operacionalizar a implementação do PO para o Algarve de forma eficiente e eficaz;

- A equipa de avaliação considera estarem **acauteladas as condições** para a definição das **competências específicas a mobilizar no âmbito da contratualização**.

Analisando globalmente as principais conclusões que emanam do processo de avaliação ex-ante do PO para o Algarve, a equipa de avaliação considera que o Programa satisfaz a quase totalidade dos aspectos considerados relevantes nas especificações técnicas para a realização de avaliações ex-ante. O esclarecimento dos aspectos relativos às componentes da avaliação ex-ante que ainda não encontram resposta no documento do Programa são remetidos para o Regulamento do Programa, a elaborar em fase subsequente.

Em termos de síntese, a equipa de avaliação considera que a Região do Algarve está perante uma mudança de paradigma do seu desenvolvimento:

- uma mudança de objectivo e filosofia da política regional, com a saída faseada do objectivo convergência;

- uma mudança do modelo de governação e gestão interna, mais centralizado, mais temático e mais virtual.

Em consequência, fazer mais e melhor com menos recursos, será a linha mestra da actuação dos decisores públicos e privados. O Programa Operacional não dissimula as dificuldades de percurso em face das mudanças operadas. O caminho faz-se caminhando, por isso, é decisiva a qualidade da gestão operacional e a definição de critérios para a eleição de verdadeiros projectos de interesse regional (PIR), que, só por si, poderão constituir um quadro e um espaço público muito interessantes e inovadores para a definição de um novo quadro institucional na Região. O Programa aponta nesta direcção e nós, equipa de avaliação, também. Só ela poderá impulsionar uma nova estratégia de "funding", indispensável para o financiamento do novo paradigma de desenvolvimento da Região do Algarve.

1. Introdução

O Programa Operacional para o Algarve decorre da estruturação operacional regional do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN), conforme estipulado no ponto 4 da Resolução do Conselho de Ministros nº25/2006 de 10 de Março.

A Avaliação ex-ante do Programa Operacional (PO) para a Região do Algarve 2007-2013 encontra o seu suporte legal no Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho, no n.º 2 do artigo 48º, que impõe a obrigação da realização destas avaliações no caso dos Programas Operacionais.

Neste enquadramento, o Artigo 47º daquele Regulamento do Conselho que estabelece as disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão estabelece como objectivos gerais das avaliações ex-ante: *"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 avaliação ambiental estratégica."*

Mais em particular, a avaliação ex-ante dos Programas Operacionais tem como objectivo *"optimizar a atribuição de recursos orçamentais a título dos programas operacionais e melhorar a qualidade de programação."* (Artigo 48º-2 do referido Regulamento)

O presente documento constitui o relatório final da referida avaliação, o qual foi precedido por dois relatórios que decorreram dos trabalhos intermédios de concepção e redacção do texto do PO Regional 2007-2013.

A organização do PO para o Algarve 2007-2013 em torno de três Eixos potencia uma estreita articulação com a prossecução das respectivas prioridades no contexto nacional. O figurino do Programa permite uma estreita complementaridade e ligação com os PO Temáticos e contribui para a clarificação do processo de selecção a nível regional dos projectos prioritários (projectos de interesse regional, PIR) a co-financiar pelo fundo estrutural (FEDER), fonte exclusiva de financiamento do PO para o Algarve – Programa *mono-fundo*. A estrutura dos Eixos prioritários evidencia o relevo que se pretende conferir, no actual período de programação financeira, à vertente da Competitividade, Inovação e Conhecimento, a qual absorverá mais de metade dos recursos financeiros disponíveis.

O Algarve tem apresentado, na última década, um elevado dinamismo nas actividades económicas associadas ao *cluster* do turismo e lazer, detendo em muitos dos segmentos da oferta turística uma posição de excelência no mercado internacional. A riqueza gerada na Região, predominantemente proveniente das interacções directas e indirectas estabelecidas pelas diversas actividades económicas com o *cluster* do turismo e lazer, posicionaram-na estatisticamente num patamar acima da média comunitária, colocando o Algarve numa posição particular no contexto nacional (*phasing out*). Este dinamismo não foi, no entanto, distribuído de forma idêntica pelos demais sectores de actividade, nem de forma territorialmente equilibrada.

Por um lado, o sector do turismo contribuiu significativamente para o desenvolvimento de actividades de bens não transaccionáveis, muito dependentes do sector chave e, por outro, ao valorizar de forma diferenciada o território, dando primazia a investimentos junto à faixa litoral, não permitiu a diversificação da implantação territorial das actividades económicas e humanas. É neste enquadramento que se compreende o lugar de relevo que as problemáticas de ordenamento urbano e de requalificação ambiental têm vindo gradualmente a

assumir. Assim, se estatisticamente o Algarve é uma Região considerada acima da média da União Europeia (UE), coexistem ainda acentuadas diferenças territoriais de desenvolvimento que urge corrigir e/ou minimizar.

A esta experiência assimétrica de desenvolvimento há ainda a adicionar a localização periférica do Algarve no contexto nacional e europeu, que lhe confere uma posição de “ilha”, cercada por regiões de objectivo 1 ou de convergência, dificultando o estabelecimento de pontes económicas de âmbito internacional. Neste sentido, é crucial para um desenvolvimento mais equilibrado da Região a captação de novas actividades económicas que não dependam estrategicamente do local onde se instalam para serem competitivas, assegurando as condições para a sua devida instalação em espaços concebidos para as acolher, potenciando sinergias e o aproveitamento de economias de escala e de aglomeração. Sem descuidar a importância que o sector do turismo tem para a Região e para o País no seu conjunto, a aposta é clara na qualificação e no aumento da competitividade do sector. A orientação para a atracção de novas actividades de excelência para o tecido produtivo do Algarve e de criação de pólos dinamizadores da competitividade encontra tradução no documento de orientação estratégica para a Região – Estratégia de Desenvolvimento da Região do Algarve 2007-2013 – e no Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (PROT Algarve).

Tendo presente o contexto específico da Região do Algarve, a forma como o Programa Operacional Regional vier a ser implementado no âmbito do próximo quadro de programação financeira dos Fundos Estruturais será determinante para a alteração do modelo, observado nas últimas décadas, de desenvolvimento regional.

O relatório da avaliação ex-ante do Programa está organizado da seguinte forma. No ponto 2 é apresentada uma breve nota metodológica das diversas etapas decorrentes do processo de avaliação. O ponto 3 corresponde à validação do diagnóstico de partida. Nos pontos 4 e 5 procede-se à aferição, respectivamente, da coerência interna e externa da estratégia. No ponto 6 analisa-se o valor acrescentado perspectivado resultante da implementação do Programa. No ponto 7 procede-se à avaliação do modelo global de governação, inserido numa lógica mais abrangente, que constitui o QREN. O ponto 8 sumariza as principais recomendações que a equipa de avaliação vai apresentando ao longo da sua exposição e que pretendem ser um instrumento de trabalho durante a implementação e para a avaliação intermédia do Programa. No ponto 9 são apresentadas as conclusões.

2. Breve nota metodológica

Em conformidade com o documento da Comissão Europeia de orientação das avaliações ex-ante para o período de programação 2007-2013 (*Annex 1: Working Paper n.º 1 on ex-ante evaluation, Aide-Mémoire for the desk officers, Programming Period 2007-2013, European Commission*), a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região do Algarve (CCDR Algarve) contratou a Faculdade de Economia da Universidade do Algarve para a realização da avaliação ex-ante do Programa Operacional (PO) para o Algarve.

A avaliação ex-ante do PO para o Algarve 2007-2013, tal como as demais avaliações da mesma natureza, tem como objectivo nuclear *a optimização dos recursos afectos ao Programa, contribuindo para a melhoria da qualidade da respectiva programação e da intervenção prevista*.

O texto final do Programa beneficiou do processo interactivo que se estabeleceu entre a entidade contratante e a equipa de avaliação, consubstanciado através de três reuniões de trabalho e diversos contactos para partilha de informação. Da

articulação estreita entre as partes resultou um fluxo em que a entidade contratante foi disponibilizando toda a informação relevante, imprescindível para a concretização com êxito do processo de avaliação, e a equipa de avaliação foi apresentando diversas recomendações e sugestões, as quais contribuíram para a evolução do texto do Programa desde a sua versão *draft* até à versão final.

A avaliação ex-ante do Programa Operacional para o Algarve pretendeu cumprir dois objectivos específicos, os quais estão traduzidos nas especificações técnicas das avaliações ex-ante:

1. Avaliar da adequação global da estratégia do Programa Operacional (PO)
 - a) *Identificar a relevância dos objectivos propostos tendo em conta as potencialidades e fragilidades especificadas no diagnóstico de partida;*
 - b) *Equacionar a pertinência das formas de intervenção previstas no Programa tendo presente o diagnóstico de partida e as lições retiradas das experiências anteriores da definição e implementação de Programas Operacionais;*
 - c) *Verificar a coerência interna e externa do Programa Operacional, i.e, verificar da adequação da hierarquia de objectivos do Programa e como os mesmos se interligam em relações de complementaridade/ conflitualidade com objectivos definidos nos documentos orientadores da estratégia nacional e comunitária;*
 - d) *Avaliar a utilidade do Programa Operacional no conjunto das intervenções dos Fundos Comunitários.*
2. Avaliar da adequação do sistema de implementação do Programa Operacional
 - a) *Análise da arquitectura do modelo de governação;*
 - b) *Aferição da coerência entre missão do Programa Operacional e recursos humanos, técnicos e financeiros afectos.*

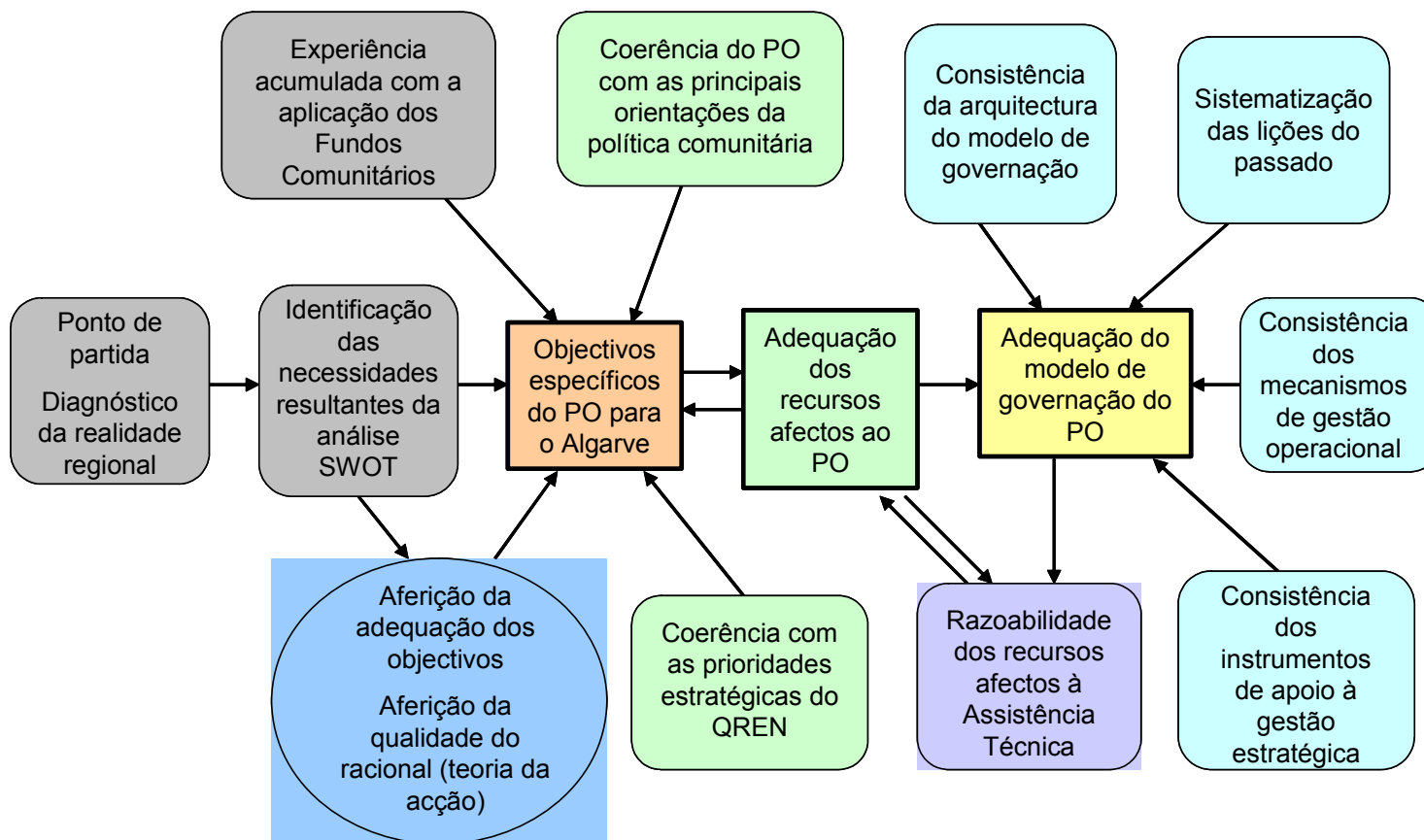
Neste sentido, e procurando as avaliações ex-ante contribuir de forma positiva para o delinear de soluções que optimizem recursos, a avaliação ex-ante do PO para o Algarve 2007-2013 visa dar resposta ao seguinte conjunto de questões:

1. Estará a adequação/relevância dos objectivos ajustada ao diagnóstico de partida?
2. Serão as formas de intervenção previstas as mais pertinentes para superar pontos fracos e ameaças e potenciar pontos fortes e oportunidades?
3. Permitirá a estratégia gizada, utilizando recursos públicos escassos, contribuir de forma significativa para a redução dos condicionalismos identificados ao desenvolvimento da Região?
4. Será a estrutura organizativa proposta para o Programa a mais operacional tendo em vista a estratégia preconizada?
5. Estará assegurada no Programa a coerência interna tendo em vista a necessária articulação entre objectivos, estratégia e meios colocados ao dispor?
6. O Programa assegurará uma coerência externa, medida pela articulação com as orientações de política nacional e comunitária?

7. Resultará da intervenção do Fundo Estrutural FEDER a nível da Região do Algarve uma mais valia que contribua para a concretização da estratégia de desenvolvimento preconizada para o País?
8. Garantirá o modelo indicado de governação a defesa dos interesses regionais e da sua respectiva estratégia de desenvolvimento regional?
9. Serão os mecanismos de gestão operacional os mais adequados para a implementação da estratégia e para o aproveitamento das potencialidades da Região?

Tendo em vista possibilitar à equipa de avaliação responder às questões acima colocadas, as principais interacções existentes entre as diversas vertentes objecto da análise da avaliação ex-ante são sistematizadas no esquema metodológico apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Interacção entre as diversas vertentes contempladas na avaliação ex-ante do Programa Operacional para o Algarve



Fonte: Elaboração própria

3. Validação do diagnóstico de partida

Neste ponto a equipa de avaliação procede à validação do diagnóstico de partida, analisando, nesse sentido, os seguintes aspectos:

- Aferição da qualidade do diagnóstico;
- Aferição da adequação dos objectivos;
- Sistematização das lições do passado;
- Aferição da qualidade do racional (teoria da acção).

3.1. Aferição da qualidade do diagnóstico

Tendo como objecto a **aferição da qualidade do diagnóstico de base**, a equipa de avaliação presta, nesta secção, uma especial atenção ao tratamento das seguintes vertentes:

- Avaliação da dimensão económica, social, política e institucional da Região;
- Avaliação da dimensão dos problemas, necessidades e desafios;
- Avaliação da consideração da dimensão temporal;
- Avaliação da utilização de situações de referência.

A equipa de avaliação observa uma Região com uma localização periférica, quer no País quer no contexto europeu, mas com uma posição económica superior, nomeadamente do ponto de vista estatístico, à das regiões que a circundam, o Alentejo e a Andaluzia, encontrando-se ao nível das regiões mais desenvolvidas do País. Tal posição deve-se ao facto de o sector do turismo se ter revelado o motor de crescimento económico da Região, contribuindo directa e indirectamente para o crescimento de outros sectores como o comércio e a construção civil. Este factor contribuiu também para uma melhoria da atractividade da Região, tendo-se verificado, nos últimos anos, um crescimento demográfico significativo, que se deveu, em grande parte, às imigrações ocorridas, apesar do envelhecimento demográfico, especialmente no Interior.

A actividade económica do Algarve não se reduz, contudo, ao turismo, e em alguns concelhos a floresta, a agricultura e a indústria constituem componentes do desenvolvimento socio-económico da Região. A pesca, que desde sempre foi considerada uma peça fundamental na economia da Região, tem revelado uma quebra de rendimento devido, em grande medida, ao atraso tecnológico da frota e à sobre-exploração de alguns recursos, derivados de factores exógenos.

Pese embora tratar-se de uma Região atractiva registam-se, contudo, graves desequilíbrios estruturais traduzidos pela excessiva concentração (espacial) da população, das actividades económicas e das infra-estruturas na zona Litoral, que se tem mostrado mais desenvolvida que o Interior. Para este facto muito tem contribuído a assimetria na exploração dos recursos e das potencialidades regionais.

Na realidade, o elevado crescimento do PIB *per capita*, o elevado índice de poder de compra e a atracção exercida em termos de movimentos demográficos são consequência do desenvolvimento da zona Litoral, o qual tem assentado numa actividade de base fragilizada dada a forte sazonalidade, na unicidade do produto mais procurado, sol/praias, e ainda na dependência da situação internacional. Este facto tem contribuído para acentuar as disparidades entre o Litoral e o Interior, apresentando, este último, um maior envelhecimento da população e maiores carências de natureza económica e social.

Dada esta situação, dizer-se que “o Algarve tornou-se numa das regiões mais desenvolvidas do País” esconde uma realidade bem distinta: a de uma Região com graves problemas em garantir um desenvolvimento sustentado e equilibrado.

De facto, esta Região apresenta fragilidades que se acentuam com as desigualdades verificadas entre o Interior e o Litoral pelo que é abusivo defender-se a ideia de que se trata de uma Região desenvolvida... talvez um Litoral desenvolvido, mas ainda assim com problemas. A própria análise SWOT, apresentada no documento, menciona um conjunto de pontos fracos e de ameaças que, em número, ultrapassam, quase sempre, os pontos fortes e as oportunidades sugeridas. Esta situação é reveladora das debilidades da Região o que denota tratar-se de uma Região com profundos problemas estruturais a necessitarem de intervenção. Em várias passagens do documento são visíveis estas debilidades, como sejam: “diminuta dinâmica de inovação nos sectores nucleares”, “estruturas empresariais débeis”, “desconhecimento de tecnologias”, “falta de integração dos sectores”, “desajustamento entre a procura e a oferta de I&D”, “elevada sazonalidade”, “fragilidades do sector turístico”, “ausência de estratégia de captação de novas indústrias”, “quase total ausência de comércio electrónico” e “dispersão das zonas industriais”.

Em termos gerais a equipa de avaliação considera ter sido feita uma **correcta avaliação da dimensão dos problemas, necessidades e desafios bem como uma boa articulação de oportunidades e riscos na identificação desses desafios**. Foi verificada ainda no documento uma correcta utilização de situações de referência e uma adequada incorporação da dimensão temporal, sempre que esta era necessária.

3.2. Aferição da adequação dos objectivos

O Programa Operacional para o Algarve pretende contribuir para a concretização dos objectivos gerais de qualificação do território, das pessoas e das empresas. Neste entendimento, o Programa enuncia o seguinte objectivo central:

Afirmar o Algarve como uma Região dinâmica, competitiva e solidária no contexto da sociedade do conhecimento.

O objectivo central pode ser decomposto em quatro objectivos específicos:

- Qualificar, inovar e robustecer a economia;
- Desenvolver competências para a competitividade da Região;
- Promover um modelo territorial equilibrado e competitivo;
- Consolidar um sistema ambiental sustentável e durável.

Com vista à concretização dos objectivos, o Programa está estruturado em três Eixos prioritários de intervenção, os quais serão objecto de análise individual neste relatório.

A estrutura de Eixos do Programa é a seguinte:

Eixo 1 – Competitividade, Inovação e Conhecimento;

Eixo 2 – Protecção e Qualificação Ambiental;

Eixo 3 – Valorização Territorial e Desenvolvimento Urbano.

O PO para o Algarve continua a destacar como elemento central para o desenvolvimento da Região o sector do turismo quer nas suas valências já consolidadas, quer nas valências com elevado potencial de desenvolvimento na Região. A problemática associada às fragilidades do tecido empresarial, maioritariamente composto por empresas de muito pequena dimensão e com

reduzido dinamismo empresarial e de inovação, é igualmente bastante destacada. Tratando-se de um ponto fraco que importa rapidamente minimizar, o Programa concede-lhe lugar de relevo, destacando-se para a componente do apoio ao empreendedorismo, à inovação e à criação e remodelação de empresas o **Eixo 1 – Competitividade, Inovação e Conhecimento**, ao qual estão afectos cerca de 55% dos recursos financeiros disponíveis. O sector do turismo, pela importância na criação de riqueza na Região, aparece explicitamente contemplado numa das áreas de intervenção deste Eixo – *Valorização do Cluster Turismo e Lazer* – e, transversalmente, nos dois outros Eixos, dada a articulação existente ou a desenvolver com a protecção ambiental e a valorização do território (as áreas de intervenção são integralmente apresentadas na secção 4.1).

O Eixo 1 contempla igualmente a área de intervenção *Modernização e Qualificação da Administração Pública*, área de intervenção considerada prioritária para que os custos de contexto, identificados como um factor estrutural limitador da actividade económica das empresas da Região e das dinâmicas de inovação e competitividade, possam ser reduzidos. Só será viável defender uma aproximação da Administração Pública ao cidadão e às empresas se esta se constituir como uma entidade facilitadora da iniciativa, nomeadamente empresarial, criando as condições para o estabelecimento de redes e parcerias e para a atracção de investimento estrangeiro, tão necessário para a emergência de novos sectores de actividade, tecnologicamente avançados.

O **Eixo 2 – Protecção e Qualificação Ambiental** dá corpo às preocupações de intervenção no território ambientalmente sustentáveis, por forma a evitar repetir situações do passado de massificação na utilização dos recursos ambientais, garantindo deste modo um equilíbrio inter-gerações no acesso aos recursos ambientais. Este Eixo contempla intervenções diversificadas que compreendem, entre outras, a preservação das áreas classificadas e da biodiversidade, o estímulo à reciclagem e reutilização de resíduos, a prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos e o incremento da eficiência energética. A área de intervenção prevista para a eficiência energética constitui uma vertente para a qual as empresas não têm evidenciado estar particularmente sensíveis. A não internalização dos custos associados às perdas energéticas tem constituído um factor estrutural limitativo do modelo de desenvolvimento da Região, situação que importa alterar, para uma melhor racionalização no uso das diversas fontes de produção energética.

No **Eixo 3 – Valorização Territorial e Desenvolvimento Urbano** emergem como preocupações nucleares a regeneração urbana e o incremento da competitividade internacional da rede urbana, as acessibilidades e as áreas territorialmente mais deprimidas em termos económicos. Este Eixo visa garantir as condições para obviar à situação apresentada no diagnóstico da Região, por um lado, de ausência de suficiente estruturação urbana, o que não lhe permite adquirir escala e, por outro, da desigual ocupação económica e humana do território. A competitividade do Algarve passa pela existência de uma rede urbana equilibrada e estruturada e por uma adequada articulação entre as zonas urbanas e as zonas rurais, minimizando assimetrias regionais e criando as condições para a localização empresarial em áreas descentradas da faixa litoral. Para aquele fim será igualmente determinante a existência de uma adequada rede de transportes, nomeadamente ferroviária.

Do cruzamento dos objectivos propostos para o Programa e respectiva contribuição do Eixo 3, com factores estruturais constrangedores do desenvolvimento da Região sobejamente identificados no diagnóstico, sobressaem dois aspectos que são de grande importância quando se equaciona a regeneração urbana e a política de cidades.

Em primeiro lugar há que ter presente que para a requalificação dos espaços urbanos, é necessário envolver como parte da solução, os sectores da construção civil e do imobiliário, os quais muito têm contribuído para o crescimento nos últimos

anos das cidades para as periferias, não permitindo consolidar áreas que integrem as polivalências turísticas, culturais e sociais, entre outras.

Em segundo lugar, é preciso considerar que o grau de sucesso dos objectivos específicos estipulados no PO para o Algarve que resultam da implementação do Eixo 3, no que respeita à vertente da regeneração urbana, estará bastante condicionado pelo papel que os Planos Directores Municipais (que entrarão em processo de revisão após aprovação do PROT Algarve) vierem a representar para a prossecução daqueles objectivos. Caso coexistam forças antagónicas de orientação nesta vertente, a concretização dos objectivos do Programa pode ser comprometida.

Apesar destas ressalvas, a equipa de avaliação considera que, em termos gerais, tendo por base o diagnóstico de partida e atendendo às principais fragilidades que a economia do Algarve evidencia, o PO para o Algarve apresenta uma **adequada hierarquização dos objectivos prioritários, face à importância relativa de factores estruturais e de efeitos de conjuntura.**

A análise SWOT da Região permitiu identificar um leque vasto de limitações ao desenvolvimento do Algarve. A concretização de todos os objectivos que emanam do diagnóstico exigiria a canalização de recursos financeiros para a Região bastante acima daqueles que o Programa Operacional para o Algarve contempla. O pacote orçamental disponível condicionou a definição dos objectivos centrais do Programa. Os objectivos específicos a concretizar estão, nessa sequência, ajustados aos recursos financeiros, criando as condições para que seja viável a concretização do número restrito de objectivos propostos.

Para que o objectivo da convergência regional seja alcançável, um dos aspectos críticos, a que o PO para o Algarve não conseguirá responder, respeita ao contexto não regionalizado, nomeadamente dos projectos apoiados pelos Programas Operacionais temáticos. A árvore de objectivos defendidos para a Região depende da integração que se vier a registar com outras iniciativas comunitárias desconcentradas, com recurso a outros Fundos Estruturais para além do FEDER, nomeadamente o FSE, o FEADER, o FEP e ainda o Fundo de Coesão.

A concretização da complementaridade entre objectivos depende de uma mudança na actuação dos actores de desenvolvimento regional, alargando o seu envolvimento no processo de decisão e incrementando a articulação entre as diversas entidades desconcentradas da administração central. Nesse sentido, seria frutuoso encontrar plataformas de complementaridade entre os projectos regionalmente apoiados pelos diversos fundos estruturais, potenciando essa articulação que maiores efeitos multiplicadores possam resultar da execução dos projectos.

A versão anterior do PO para o Algarve defendia, tendo em vista essa articulação, uma separação entre os projectos a apoiar pelo Programa, predominantemente localizados nas zonas mais desenvolvidas do litoral e as intervenções nas zonas de baixa densidade, a cargo do FEADER, tendo inclusive, sido dirigido ao Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional (SEDR) um ofício a propor a articulação entre o PO para o Algarve e o Programa de Desenvolvimento Rural 2007-13. A proposta não parece ter merecido acolhimento junto da tutela dadas as orientações para a inclusão do Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos (PROVERE) nos Programas Regionais, o qual visa a promoção de acções integradas de valorização económica dos territórios menos competitivos, designadamente os de baixa densidade.

Esta reorientação da intervenção operacional, com a consequente reafecção da dotação financeira, condicionou o enfoque do Programa, não permitindo a concentração num número restrito de áreas de actuação e a delimitação territorial

de intervenção. Tendo presente as limitações orçamentais do Programa, a equipa de avaliação considera que terão de ser definidas formas criteriosas de selecção de projectos, por forma a obviar à atomização dos projectos e verbas afectas, o que poderia comprometer os objectivos gerais do PO para o Algarve.

Apesar destes condicionalismos potenciais à concretização dos objectivos do Programa, a equipa de avaliação considera existir uma **adequada focalização dos objectivos propostos, face à dimensão dos problemas, necessidades e desafios**. A equipa de avaliação considera, no entanto, que no documento do Programa deveria transparecer de forma mais clara a hierarquização dos objectivos dentro de cada Eixo, evidenciando o facto de os objectivos de segunda linha só serem concretizáveis por efeito de complementaridade com os de primeira linha e não como o resultado de uma política pública para eles direccionada.

O diagnóstico apresentado no PO para o Algarve resulta do diagnóstico efectuado à Região, apresentado no documento de enquadramento das políticas públicas – Estratégia de Desenvolvimento da Região do Algarve 2007-2013.

O Programa propõe um conjunto de indicadores principalmente na óptima da medição de resultados. Em relação a versões anteriores do Programa a equipa de avaliação considera que foi feito um esforço significativo de apresentação de indicadores que sejam suficientemente abrangentes para integrar a multiplicidade de efeitos potencialmente gerados por cada um dos Eixos, dada a heterogeneidade de áreas de intervenção contempladas. Regista-se ainda com apreço o facto de os indicadores propostos incorporarem duas vertentes consideradas importantes pela equipa: a referência do valor base relativo à situação de partida e a utilização de indicadores que serão alimentados por suporte estatístico oficial, garantindo que a avaliação das metas será independente da entidade de gestão. No entanto, a equipa de avaliação não pode deixar de notar a ausência de indicadores de impacto.

As propostas de indicadores apresentadas, essencialmente de resultado, e a ausência de propostas de indicadores de impacto não viabilizam, portanto, a total **aferição da clareza dos impactos pretendidos face à situação ou contexto de partida**.

3.3. Sistematização das lições do passado

Nesta secção do relatório a equipa de avaliação faz uma análise retrospectiva do que foi a aplicação dos fundos comunitários em Portugal, num passado mais recente, evidenciando os principais aspectos positivos, que servirão de referência para o presente período de programação financeira 2007-2013, bem como os principais aspectos que limitaram o sucesso das diversas intervenções, por forma a que erros provenientes do passado não se perpetuem no futuro. Pretende-se deste modo apresentar um breve **balanço da experiência de formas de intervenção similares** ao objecto da presente avaliação ex-ante, **no âmbito do QCA III**.

A apresentação encontra-se focalizada na análise dos resultados ao nível dos Programas Operacionais sectoriais, ao nível dos Programas Operacionais regionais e ao nível das avaliações intercalares do Programa Operacional da Região do Algarve.

Em termos sectoriais, os Programas Operacionais e as respectivas reprogramações intercalares permitiram a concretização de avanços em determinadas matérias. Ao nível das acessibilidades e transportes refira-se o contributo geral para todos os objectivos do QCA: como sejam a melhoria da qualidade de vida, a melhoria da integração em redes globais, o reforço do sistema urbano, o aumento da produtividade, e a qualificação das áreas urbanas, resultantes (1) da melhoria das condições de mobilidade e de qualidade através da criação de condições para uma

maior fluidez do trânsito local e regional e (2) da melhoria da eficiência e segurança do sistema de transportes, não só rodoviários, mas também ferroviários, portuários e aeroportuários. Contudo, saliente-se a falha em não se considerar, de forma explícita, projectos que visassem a internalização de externalidades ambientais e o facto de os impactos no emprego serem temporários.

Ao nível do ambiente, o Programa Operacional correspondente saldou-se por uma contribuição positiva para a gestão sustentável do território e seu ordenamento, para a melhoria do ambiente urbano, através da requalificação urbana e monitorização ambiental, e ainda pelo seu contributo para a sustentabilidade das actividades económicas. Não obstante estes resultados, há a realçar a necessidade de haver futuramente uma melhor selecção dos projectos, devendo recair a opção nos projectos que têm um efeito estruturante nos diversos domínios do ambiente e do ordenamento do território. Esta recomendação resulta do facto de se notar a fraca qualidade de alguns projectos, a ausência de projectos no domínio da inovação e as baixas taxas de realização ao nível da conservação e valorização do património natural e protecção dos recursos naturais.

O Programa Operacional Ciência, Tecnologia e Inovação evidenciou uma insuficiente informação ao nível da análise de impactes, uma vez que os mesmos se prendem com realidades complexas e nem sempre bem retratadas, como sejam o Sistema Científico Tecnológico Nacional (SCTN) e as questões da qualificação, do emprego e da coesão social. Este resultado reforça a necessidade de haver incrementos na eficiência e na internacionalização do SCTN. Outros resultados tiveram a ver com o facto de o Programa (1) utilizar indicadores de impactos pouco próximos da realidade a observar; (2) ter um forte enfoque na ciência e nas instituições, em detrimento da inovação e das empresas; e (3) não produzir os efeitos necessários para uma convergência real com os restantes países da União Europeia (UE). É fundamental, portanto, uma aposta no reforço da competitividade do tecido empresarial, com base nas potencialidades regionais da inovação, o aumento do emprego científico nas empresas e a promoção da cultura científica e tecnológica e do empreendedorismo.

O Programa Operacional da Economia saldou-se por resultados positivos em termos da mobilização de candidaturas provenientes de micro empresas e de pequenas empresas e pela promoção das “parcerias e iniciativas públicas” como um dos grandes instrumentos de intervenção, com vista essencialmente ao suprimento das falhas de mercado. O Programa pautou-se ainda pela utilização de melhores indicadores económicos e financeiros que o universo empresarial global e pelo impacto positivo em termos de crescimento económico e de desemprego. Contudo, foi evidente a escassez de projectos que incidissem claramente em actividades emergentes associadas à “Estratégia de Lisboa”, bem como de projectos com uma focagem especificamente regional e, em particular, projectos visando a promoção de novas áreas ou territórios ou visando acções de reconversão em áreas com um declínio potencial ou efectivo ou em áreas desfavorecidas, podendo concluir-se que as “parcerias e iniciativas públicas” não revelaram eficácia em termos de equidade territorial. Verificou-se igualmente que o Programa não constituiu um forte incentivo para a qualificação de recursos humanos, pelo menos ao nível da formação contínua de activos das empresas, e que os seus efeitos na I&D e na Inovação foram bem menores dos que tinham sido inicialmente antecipados. Estes resultados saldaram-se num contributo pouco relevante para o reforço da competitividade, embora não devam ser desvalorizados os efeitos resultantes da acumulação de capital físico, numa lógica de modernização tecnológica por actualização dos equipamentos e maior utilização de tecnologias de informação e comunicação, e da expansão do volume da produtividade das empresas apoiadas.

Os resultados do Programa Operacional Sociedade da Informação e do Conhecimento traduziram-se no aumento da formação básica em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) centrada nos públicos jovens, no aumento dos

níveis de acessibilidade à Internet por parte das instituições do ensino básico e secundário, no aumento da oferta de produtos e serviços TIC adaptados a cidadãos portadores de deficiência, no aumento da oferta de produtos e serviços “on-line” nos serviços públicos centrais e locais, na melhoria dos índices de eficiência interna do funcionamento dos organismos da Administração Pública Central e Local e no aumento do volume e da diversidade de serviços da Administração Pública disponíveis “on-line” para particulares e empresas. Contudo, foi notória a necessidade de se rever as tipologias de projectos e critérios de selecção, de se apostar na monitorização e no acompanhamento e de se elaborar documentos de divulgação de boas práticas no domínio da Sociedade de Informação, conducentes a uma oferta integrada de conhecimento e a uma qualificação consistente e adequada às necessidades, quer das empresas, quer dos cidadãos.

Os Programas Operacionais Regionais pautaram-se, de uma forma geral, pela obtenção de resultados positivos ao nível dos contributos para a concretização da modernização e alargamento das redes regionais de infra-estruturas e dos equipamentos especializados e da melhoria das condições de vida, decorrentes do reforço da inclusão social e do sistema urbano. Foi igualmente verificada uma elevada concretização do reforço da empregabilidade, determinada pelos impactos favoráveis resultantes da qualificação dos recursos humanos, da promoção regional e qualificação dos espaços rurais, da dinamização das estruturas empresariais, da criação de estruturas de comercialização (mercados) e da modernização da Administração Pública.

Não obstante os resultados positivos alcançados nos Programas Regionais, persistiram problemas que tornaram premente a necessidade de se reforçar o combate à literacia com novos projectos educativos e de formação profissional. Detectaram-se ainda problemas ao nível dos factores infra-estruturais, quer ao nível da modernização de infra-estruturas de produção e distribuição de energias renováveis, quer ao nível dos transportes e comunicações, e que estão na base do reforço do investimento privado nas regiões. Igualmente notória terá sido a não concretização eficaz dos objectivos de dinamização do aproveitamento dos recursos produtivos regionais e de revitalização e dinamização do tecido económico e empresarial regional. Também o nível de execução dos investimentos ao nível da recolha e do tratamento de efluentes foi baixo, tendo sido significativa a necessidade sentida de se reforçar a concretização de investimentos na vertente conservacionista em termos do ambiente. Ao nível da sociedade de informação foi sentida a necessidade do incremento das taxas de aprovação e de execução de projectos com investimento na digitalização das cidades e do reforço da presença das regiões nas redes globais da informação, comunicações, transportes, comércio e investimento.

Especificamente no que respeita à Região do Algarve, as avaliações intercalares do Programa Regional do Algarve – PROALGARVE deram conta de uma melhoria no planeamento, reordenamento e segurança da rede viária, com ganhos em termos de acessibilidades rodoviárias, da mobilidade e das condições de vida da população, os quais tiveram impacto positivo ao nível da redução das assimetrias regionais. Estes resultados positivos tiveram contudo reflexos no ambiente, nomeadamente na qualidade atmosférica.

Em resultado do investimento realizado no quadro do PROALGARVE registou-se, ao nível macro-económico, um forte efeito de alavancagem financeira dos Fundos Estruturais na Região. Estima-se que este investimento tenha tido um efeito positivo de 1,3% sobre o PIB e 1,6% sobre o emprego regional, dadas as taxas de colocação no mercado de trabalho na Região superiores às médias nacionais.

Não obstante os resultados alcançados, verificou-se um reduzido contributo do Programa no domínio da competitividade regional, especialmente nas vertentes da inovação e da envolvente empresarial. Verificou-se igualmente uma concentração das intervenções no domínio das acessibilidades, quase exclusivamente, na

componente rodoviária, não existindo projectos noutros modos de transporte, de inter-modalidade, de apoio ao sistema logístico regional ou de mobilidade sustentável.

Em geral verificou-se uma concretização pouco eficaz dos objectivos específicos no quadro das prioridades estratégicas regionais, como sejam a dinamização do aproveitamento dos recursos produtivos regionais, o alargamento do complexo de actividades em torno do turismo e do lazer e a promoção da criação e ordenamento de infra-estruturas de apoio à actividade produtiva. Neste aspecto em particular, saliente-se o balanço claramente negativo em três domínios: racionalização energética, acolhimento empresarial e logística e criação de infra-estruturas tecnológicas, da formação e da qualidade. Por outro lado, e para além do aspecto da autonomia de decisão regional (que permite corrigir trajectórias de forma concertada), são particularmente as medidas com deficiências ao nível da concepção (padronização sectorial nacional, com pouca adaptação à Região) que apresentam menores níveis de eficácia e eficiência. Nas medidas do Eixo 1 - Apoio ao Investimento de Interesse Municipal e Intermunicipal, é sobretudo nos domínios da mobilidade urbana e dos espaços de acolhimento empresarial e na concretização do PROVATER que se notou uma grande distância entre objectivos e aprovações, não tendo sido fácil cumprir o programado, dadas as disponibilidades financeiras. No que se refere ao Eixo 3 - Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas, a heterogeneidade do Eixo reflectiu-se na avaliação do cumprimento dos objectivos. As situações mais problemáticas foram as da formação para a sociedade da informação, alguns investimentos mais inovadores no campo da saúde, projectos de promoção na área da cultura/património, diversas acções na agricultura, desenvolvimento rural e pescas, o gás natural e a intervenção de requalificação da orla costeira (ver Anexo).

Em termos mais globais, a experiência do QCA III mostrou uma significativa dispersão dos Programas por eixos e medidas, a qual não se traduziu em níveis proporcionais de realização física e financeira, gerando repetidas vezes a confusão nos promotores e suscitando dúvidas em que medida os projectos candidatos a apoio comunitário se enquadravam.

3.4. Aferição da qualidade do racional (teoria da acção)

Para a análise da **fundamentação da construção lógica do PO para o Algarve** proceder-se-á a uma análise de interligação entre Eixos, numa perspectiva sistémica.

O objectivo de dinamizar a Região via incremento da competitividade do tecido empresarial constitui o mote central da intervenção prevista no Programa. O **Eixo 1 – Competitividade, Inovação e Conhecimento**, para além de captar uma parcela significativa das verbas disponíveis no Programa constitui, em si só, uma aposta regional, onde se conjugam dois pilares considerados nucleares: dar continuação à crescente internacionalização do sector do turismo, apostando na qualidade, e cativar novos investimentos em áreas consideradas emergentes, com elevado valor acrescentado na produção. A sustentabilidade destas actividades económicas entronca nos Eixos 2 e 3 uma vez que a qualidade ambiental e a competitividade urbana condicionam os resultados a obter no Eixo 1.

Sobressai, igualmente, na construção da lógica do PO para o Algarve, uma forte preocupação com a coesão territorial, inserindo-se a sustentabilidade ambiental como uma das dimensões imprescindíveis para a sua concretização.

O **Eixo 2 – Protecção e Qualificação Ambiental** pretende dinamizar intervenções que preservem a riqueza ambiental da Região, colmatando situações de degradação, nomeadamente aquelas que resultam da conflitualidade no uso dos solos pelas actividades económicas. Ao proteger o território da sobre-exploração

dos recursos, que a actividade turística e imobiliária exerce, estaremos a garantir a sustentabilidade daquelas actividades. Surge, neste contexto, o privilegiar de actividades turísticas e de lazer que utilizem de forma harmoniosa o ambiente, criando igualmente novas oportunidades de desenvolvimento para as zonas de interior e de baixa densidade. Esta actuação permitirá inverter o modelo territorialmente assente na exploração dos recursos do litoral, com as conhecidas consequências de congestionamento e de pressão urbanística.

Do **Eixo 3 – Valorização territorial e Desenvolvimento Urbano** emana a manutenção de uma preocupação com a organização do território, já existente no anterior período de programação financeira 2000-2006, apostando-se num sistema urbano moderno e com escala, que permita a internacionalização da Região, acompanhado do necessário fecho da malha das acessibilidades internas e externas.

A interface que resulta das sinergias entre os Eixos 2 e 3 permitirá colocar o ambiente como factor de qualidade de vida, criando o potencial para que novas oportunidades surjam, contribuindo, deste modo, igualmente, para a dinamização do Eixo 1.

Na avaliação da **dimensão do risco associado ao PO para o Algarve**, a equipa de avaliação tomou como referência duas dimensões: o risco resultante do comportamento dos actores regionais e o risco associado ao contexto.

Partindo do diagnóstico, surge com relativa clareza, que os principais promotores da actividade empresarial da Região Algarve, quer em sectores consolidados e de grande relevância económica, quer em sectores mais débeis, evidenciam comportamentos de aversão ao risco, o que pode vir a comprometer os objectivos traçados para o **Eixo 1 – Competitividade, Inovação e Conhecimento**. Para minimizar o risco resultante do comportamento dos actores regionais, o Programa deverá estabelecer mecanismos indutores da iniciativa empresarial, mudando o “modus operandi” da perspectiva de entidade balcão – receptora de candidaturas, instrução de processos e acompanhamento da sua implementação – para uma perspectiva mais próxima dos cidadãos e das empresas, possibilitando o colmatar de dificuldades e entraves sobejamente conhecidos e permitindo o desenvolvimento e/ou consolidação de novos projectos/iniciativas empresariais (projectos de interesse regional, PIR).

A não mudança na forma de captar e cativar projectos regionalmente interessantes, com potencial de gerar riqueza, pode comprometer a estratégia globalmente considerada para a Região.

A dinamização de um grupo de trabalho (constituição de um Grupo Temático Regional – GTR, para a competitividade e a Inovação), com consultores certificados, reveste-se, deste modo, de crucial importância. Caber-lhes-ia a responsabilidade de prestar apoio técnico na fase que antecede a instrução de candidaturas e na fase da sua realização, nomeadamente durante a concepção e execução dos projectos identificados como assumindo um carácter estrutural para a Região.

A colaboração daquele GTR será fundamental para criar e assegurar a manutenção dos mecanismos que possibilitam a atracção de novas iniciativas empresariais, quer em áreas já consolidadas, quer em áreas emergentes, onde um trabalho de *networking* será condição necessária para assegurar a redefinição dos sectores económicos com maior potencial de criação de riqueza na Região. O produto do trabalho desse grupo deverá assegurar um nível superior nas taxas de sucesso das iniciativas/projectos empresariais que beneficiam de apoio comunitário, onde a experiência do passado tem demonstrado que os promotores/projectos mais interessantes de apoiar, pelo seu impacto económico, não são atraídos pelos

mecanismos de apoio existentes, acabando em muitas ocasiões por se atribuir apoio a sectores ou áreas empresariais com um diminuto efeito multiplicador para a riqueza regional. Para assegurar o sucesso na captação de projectos empresariais de relevo regional (projectos PIR) será igualmente fundamental uma articulação plena com as orientações de política definidas pela Agência Portuguesa para o Investimento (API).

O comportamento dos actores privados regionais será muito condicionado pelo contexto em que vierem a operar, sendo crucial para o sucesso do Programa o papel activo que a entidade gestora do Programa vier a desempenhar. Num cenário internacional, devidamente descrito no documento de diagnóstico, onde só podem sobreviver as empresas competitivas, a abertura ao exterior do tecido empresarial terá de dar um salto quantitativo e qualitativo. Essa preocupação está presente de forma transversal em todo o PO para o Algarve, traduzindo-se a acção numa discriminação positiva das actividades de bens transaccionáveis.

4. Avaliação da coerência interna

Ao longo deste ponto, a equipa de avaliação procederá à aferição da consistência global da estratégia através da avaliação da sua coerência interna.

Na avaliação da coerência interna serão objecto de apreciação os seguintes aspectos:

- Aferição da complementaridade e hierarquia dos objectivos;
- Aferição da coerência entre objectivos e recursos.

Nesse sentido, a equipa de avaliação analisa a árvore dos objectivos propostos na estrutura de Eixos apresentada para o PO para o Algarve, tendo presente a sua necessária adequação, face à estratégia definida e aos meios (recursos) colocados à sua disposição.

4.1. Aferição da complementaridade e hierarquia dos objectivos

A estrutura do PO para o Algarve enquadra perfeitamente as áreas de intervenção consideradas prioritárias, tendo por base o diagnóstico dos pontos fracos e ameaças que a Região enfrenta.

No **Eixo 1 – Competitividade, Inovação e Conhecimento** são identificadas duas vertentes prioritárias para o fortalecimento da economia regional e para o aumento da sua competitividade. A primeira trata-se do reforço do papel do sector do turismo, dado constituir um sector chave para a riqueza e emprego gerados no Algarve, ao mesmo tempo que evidencia algumas dinâmicas de inovação que podem e devem ser potenciadas. A segunda, tendo em vista não descurar os demais sectores de actividade, traduz-se na criação de uma rede de áreas empresariais que permitam o aproveitamento de economias de escala e de aglomeração, para além da partilha dos efeitos externos que a inovação gera no tecido produtivo, permitindo que, quer sectores consolidados, quer sectores emergentes (com maior incorporação tecnológica, de conhecimento e de investigação), encontrem o seu espaço de crescimento.

Dado que uma reorientação da intervenção pública junto dos cidadãos e das empresas é hoje um imperativo para que possam ser reduzidos os chamados custos de contexto e para que sejam criadas as condições facilitadoras à

criação/estímulo das dinâmicas de inovação, faz todo o sentido contemplar no Eixo 1 as intervenções a realizar na área da modernização e qualificação da Administração Pública. De facto, uma nova abordagem pública junto das empresas, catalizadora de alterações comportamentais, constitui um factor chave para o sucesso de todas as intervenções contempladas no Eixo.

O Eixo 1 é desta forma materializado através da prossecução dos seguintes objectivos:

- Diversificar e qualificar o *cluster* Turismo e Lazer;
- Incentivar a modernização do tecido produtivo regional, promovendo ganhos de competitividade;
- Desenvolver um nicho de actividades intensivo em conhecimento.

O Eixo 1 encontra operacionalidade através das seguintes áreas de intervenção:

- Apoio à competitividade e inovação das empresas;
- Incentivo ao reordenamento de actividades económicas;
- Melhoria da envolvente para a inovação empresarial;
- Valorização do *cluster* Turismo e Lazer;
- Modernização e qualificação da Administração Pública / Desenvolvimento da sociedade do conhecimento;
- Promoção institucional da Região;
- Assistência técnica.

Estas áreas de intervenção são concretizadas mediante o apoio de diversa tipologia de acções, de onde se pode destacar:

** No apoio à competitividade e inovação das empresas*

- Desenvolvimento de actividades I&D em ambiente de empresa;
- Incentivos ao investimento em inovação;
- Fomento do empreendedorismo;
- Acções de promoção da transferência de conhecimento científico e tecnológico para o mercado;
- Favorecimento da utilização de factores de competitividade pelas PME.

** No incentivo ao reordenamento de actividades económicas*

- Qualificação do espaço urbano e dos espaços com vocação turística através de deslocalização de empresas geradoras de efeitos externos negativos ou de empresas dispersas territorialmente, para locais especificamente vocacionados para albergar, por tipo de actividade, essas empresas;
- Reordenamento das actividades económicas que, sem um adequado modelo de intervenção, se têm implantado ao longo da EN125.

** Na melhoria da envolvente para a inovação empresarial*

- A criação, articulação ou expansão da rede regional de parques empresariais de primeira linha;
- O apoio à dinamização de acções colectivas de participação empresarial em feiras internacionais, conducentes à promoção da Região e da sua economia.

** Na valorização do cluster Turismo e Lazer*

- O apoio ao desenvolvimento de novos produtos, com destaque para os serviços de animação turística e de organização de eventos e congressos, para os serviços relacionados com a prática do golfe, dos desportos náuticos e para os serviços ligados ao turismo de bem-estar e de saúde;
- A requalificação urbanística recorrendo ao conceito de Espaço de Ocupação Turística (EOT), definido no Plano Regional de Ordenamento do território do Algarve (PROTALGARVE);
- Valorização do recurso Mar como parte integrante da estratégia para a competitividade do tecido empresarial do Algarve.

** Na modernização e qualificação da Administração Pública/ Desenvolvimento da Sociedade do Conhecimento*

- Modernização e acréscimo da eficiência das estruturas da Administração Pública, tornando-a enquadradora e facilitadora do desenvolvimento económico e social, mediante o minorar dos denominados custos de contexto para os agentes económicos;
- Promoção da formação continuada e valorização dos funcionários públicos, incentivando a introdução de inovação nos processos e a aplicação de boas práticas, quer de gestão, quer de prestação do serviço público;
- Desenvolvimento das áreas de actuação do "e-government";
- Criação de uma rede digital de partilha de informação de apoio à actividade empresarial, ao cidadão e à divulgação de oportunidades de negócio.

** Na promoção institucional da Região*

- Desenvolvimento de produtos promocionais da Região;
- Participação em certames, feiras e missões internacionais.

** Na assistência técnica*

- Garantir as condições para uma eficaz e eficiente implementação do Programa.

A criação de espaços privilegiados de atracção de investimento será crucial para a emergência de novas empresas e de novos sectores de actividade. Nesse sentido, a equipa de avaliação considera que o Programa deveria realçar a necessidade imperiosa de ordenar e valorizar a cadeia de valor dos parques, zonas e loteamentos industriais do Algarve. Embora o PO para o Algarve faça referência à qualificação do espaço da Região, o que obrigará a um reordenamento das actividades económicas e consequente deslocalização de algumas delas, bem como à criação, articulação ou expansão da rede regional de parques empresariais de primeira linha, não lhes é dado o destaque como factores críticos de sucesso para a

concretização da estratégia preconizada. Tratando-se de áreas de intervenção com diminuta tradição na Região, há aqui uma margem de progresso que importa explorar a todo o custo, em prol da concretização dos objectivos delineados.

A equipa de avaliação considera ainda que as acções de fomento ao empreendedorismo poderiam ser mais detalhadas. Tratando-se de uma vertente fundamental para a emergência de empresas de nova geração, de base tecnológica e científica, seria de reforçar o apoio à criação de empresas *start-up* e *spin-off* como elemento nuclear para o sucesso do modelo de desenvolvimento pretendido para a Região. Embora o Programa, no capítulo do diagnóstico, faça alusão à importância deste tipo de empresas para o estabelecimento de redes de transferência tecnológica e de conhecimento entre os diversos actores regionais, a equipa de avaliação considera que não lhe é dada a correspondente relevância no capítulo relativo à definição dos Eixos Prioritários.

A equipa de avaliação considera, por último, que seria interessante contemplar na promoção institucional da Região a institucionalização de um modelo decisional de acolhimento do investimento, que sirva de instrumento referencial para os potenciais promotores. Esta prática clarificaria procedimentos, tornando mais apelativo, através do prévio conhecimento dos circuitos, o investimento nacional e estrangeiro.

Com a presente árvore de objectivos e correspondente desagregação em áreas de intervenção e tipologia de acções a ser objecto de financiamento, observa-se uma adequada estruturação do Eixo, que se traduz numa coerente articulação de objectivos dentro do mesmo Eixo.

Importa realçar que a execução deste Eixo é fundamental para a sustentabilidade a médio e longo prazo do modelo de desenvolvimento regional, o qual depende da diversificação da base produtiva que se conseguir concretizar durante o período de programação financeira 2007-2013.

O **Eixo 2 – Protecção e Qualificação Ambiental** tem como ponto central a minimização dos desequilíbrios ambientais identificados no diagnóstico.

Nesse sentido, o Eixo 2 visa a concretização dos seguintes objectivos:

- Assegurar níveis elevados de qualidade ambiental;
- Prevenir e minimizar riscos ambientais.

Em consonância, o Eixo 2 compreende as seguintes áreas de intervenção:

- Áreas classificadas e biodiversidade;
- Estímulo à reciclagem e reutilização de resíduos;
- Monitorização, informação e promoção ambiental e eficiência energética;
- Prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos;
- Ordenamento e valorização da orla costeira.

Das tipologias de acção a considerar, no âmbito de cada uma das áreas de intervenção, merece destaque:

* *Na intervenção nas áreas classificadas e biodiversidade*

- Acções de conservação e valorização da natureza e da biodiversidade que resultem no apoio à reconversão da actividade em sectores tradicionais e no estímulo de actividades emergentes, tais como o turismo de natureza.

** No estímulo à reciclagem e reutilização de resíduos*

- Ampliação e incremento dos sistemas de recolha selectiva multimaterial já existentes;
- Incrementar a valorização da fracção orgânica dos Resíduos Sólidos Urbanos;
- Valorizar outro tipo de resíduos através de centros de triagem de inertes e de locais para deposição de resíduos industriais banais.

** Na monitorização, informação e promoção ambiental e eficiência energética*

- Acções de monitorização dos parâmetros ambientais, nomeadamente da qualidade do ar e da água;
- Iniciativas de sensibilização e educação ambiental;
- Estímulo da implementação de Agendas 21 Locais;
- Implementação de soluções e de modelos de governação urbana ambientalmente sustentáveis.

** Na prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos*

- Acções na área da protecção e prevenção do risco de acidentes naturais e tecnológicos,
- Acções de formação/informação nas vertentes da Saúde Pública e Protecção Civil;
- Criação dos mecanismos de resposta às situações de emergência/crise.

** No ordenamento e valorização da orla costeira*

- Acções de requalificação e ordenamento da ocupação territorial das zonas costeiras e ribeirinhas;
- Intervenção com vista à prevenção de riscos que resultam, quer da acção humana, quer da acção da Natureza;
- Gestão e monitorização da orla costeira.

No Eixo 2, a hierarquia apresentada que vai desde os objectivos gerais até à tipologia de acções concretas a implementar afigura-se, na perspectiva da equipa de avaliação, bem estruturada. O único reparo vai não para a coerência, como um todo, da estratégia proposta no Eixo mas para a sua operacionalidade, a qual, contemplando um leque bastante alargado de intervenções, necessitaria de atrair um volume significativo de recursos financeiros, que o Programa por si só não assegura. Neste sentido será de repensar quais das acções referidas poderão ser as estritamente consideradas no âmbito do PO para o Algarve e quais as que só serão implementadas como complemento de outras fontes de financiamento. Importa pois, neste Eixo, proceder a um trabalho de estabelecimento de prioridades nas tipologias de acção a privilegiar, concentrando o esforço num número mais reduzido de acções, de forma a potenciar os efeitos positivos sobre a qualidade do ambiente. Esse enfoque possibilitaria a definição de um Plano Verde para a Região, ligado à

promoção da nova economia do ambiente e dos recursos naturais, o que constituiria uma mais valia resultante do PO para o Algarve, o qual a equipa de avaliação considera importante para a concretização da estratégia regional, e que não tem tradução no documento de suporte do Programa.

A equipa de avaliação considera que a gestão das acções deste Eixo deve ser feita, em conformidade, de forma concertada e integrada com as medidas do PO Temático Valorização Territorial e do Programa de Desenvolvimento Rural 2007-13, sobretudo em tudo o que diz respeito às áreas de paisagem protegida e à rede Natura 2000, garantindo a ligação com as múltiplas formas de agricultura multifuncional.

As energias alternativas, embora presentes no Eixo 2, deveriam merecer um maior destaque como factor determinante do sucesso da estratégia globalmente considerada, uma vez que um aproveitamento mais eficaz dessas fontes de energia implica uma melhor ocupação do território e a diversificação da sua base produtiva. Há aqui, também, uma grande margem de progresso, fundamental para o desenvolvimento da Região, mesmo que as intervenções a considerar não sejam integralmente financiáveis pelo PO para o Algarve, por falta de dotação orçamental.

O **Eixo 3 – Valorização Territorial e Desenvolvimento Urbano** pretende alterar “o modelo de crescimento urbano actual, associado ao crescimento da actividade imobiliária, (...), que tem conduzido a desequilíbrios importantes na malha urbana regional, com as respectivas consequências ao nível do ordenamento dos centros urbanos e turísticos, ...”. Tendo em vista colmatar esta realidade largamente conhecida, o Programa prevê, no âmbito deste Eixo, o cumprimento dos seguintes objectivos:

- Reforçar a rede urbana e de acessibilidades regionais;
- Valorizar o espaço público e a paisagem.

O Eixo 3 encontra operacionalidade através das seguintes áreas de intervenção:

- Parcerias para a regeneração urbana;
- Competitividade da rede urbana regional;
- Acessibilidades e mobilidade;
- Coesão territorial nas Áreas de Baixa Densidade, do Baixo Guadiana e da Bacia do Arade / Valorização económica de recursos endógenos.

As correspondentes tipologias de acções a considerar são seguidamente sistematizadas:

** Nas parcerias para a regeneração urbana*

- Intervenções nos centros históricos que possam fazer a interface com o sector do turismo;
- Recuperação de espaços urbanos descaracterizados e/ou degradados e de zonas urbano-turísticas desqualificadas;
- Acções de valorização e integração das zonas urbanas ribeirinhas.

** Na competitividade da rede urbana regional*

- Apoiar a criação de equipamentos estruturantes, com projecção nacional e internacional, complementares da actividade turística;

- Criar equipamentos ou infra-estruturas e serviços de apoio à actividade produtiva de âmbito municipal ou intermunicipal;
- Acções de diversificação da atractividade da rede de equipamentos colectivos/infra-estruturas existentes;
- Intervenções de fecho de malha em equipamentos colectivos/infra-estruturas;
- Consolidar o esquema director das Ecovias do Algarve.

** Nas acessibilidades e mobilidade*

- Impulsionar a conclusão da execução do Plano Rodoviário Nacional no Algarve;
- Modernizar a linha ferroviária regional;
- Fomentar o incentivo à utilização de modos de transporte alternativos.

** Na coesão territorial nas Áreas de Baixa Densidade, do Baixo Guadiana e da Bacia do Arade / Valorização económica de recursos endógenos*

- Acções de renovação urbana em pequenos núcleos;
- Valorizar os recursos patrimoniais, culturais e naturais;
- Valorizar o potencial endógeno;
- Elaborar Planos de Intervenção específicos.

Tendo presente a selectividade que é necessário impor às acções a contemplar no Programa, face às restrições orçamentais existentes no PO para o Algarve, a equipa de avaliação considera que teria sido mais eficiente remeter para outros Programas a tipologia de acções previstas para as áreas de Baixa Densidade, do Baixo Guadiana e da Bacia do Arade. Não foi esse o entendimento do QREN, pelo que a inclusão nos Programas Regionais do Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos (PROVERE) implicará, na perspectiva da equipa de avaliação, uma dispersão dos recursos financeiros, já de si escassos, não potenciando os efeitos multiplicadores pretendidos. Neste sentido, o Programa deveria evidenciar, de forma clara, a dificuldade em assegurar, através deste Eixo, todas as acções de manifesto interesse regional.

A equipa de avaliação regista ainda, com apreço, a relevância atribuída à regeneração urbana, tendo presente as orientações para a Política “Cidades XXI” e a importância atribuída pelo QREN ao papel das cidades como estruturantes da competitividade. As cidades, assumindo uma funcionalidade distintiva, devem aproveitar economias de aglomeração, tornando-se áreas de atracção de investimento, fazendo, desse modo, a interface com o Eixo 1.

A equipa de avaliação considera que a estrutura proposta do PO para o Algarve apresenta uma **clara definição da árvore de objectivos**, permitindo a identificação das acções a desenvolver no Programa, estritamente perfiladas no âmbito dos três Eixos considerados. Neste sentido, **não se identifica sobreposição ou redundância nos objectivos**, embora nos Eixos 2 e 3, como anteriormente referido, se considere que, aparentemente, a concretização operacional dos respectivos objectivos possa necessitar de recursos financeiros superiores aos existentes no Programa.

As relações que se vislumbram entre os diversos objectivos são predominantemente de complementaridade, embora possam ocorrer situações de

conflitualidade na concretização de alguns objectivos, dada a existência de um equilíbrio ténue entre desenvolvimento sustentado e preservação ambiental. **A estratégia definida no Programa pondera devidamente a relação**, nem sempre facilmente compatibilizável, **entre interesses económicos e ambientais**, a qual será assegurada, de acordo com o Programa, através da utilização dos diversos instrumentos legais de enquadramento da intervenção territorial, donde se destaca o Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (PROT Algarve). Deste modo, a equipa de avaliação considera estarem **asseguradas as condições necessárias à minimização do potencial conflito que possa vir a existir entre objectivos, nos respectivos domínios de produção de efeitos**.

4.2. Aferição da coerência entre objectivos e recursos

O grau de sucesso na concretização dos objectivos de um Programa está directamente relacionado com o adequado equilíbrio entre os recursos disponíveis para a sua implementação e os objectivos centrais que se pretendem concretizar. A aferição da coerência entre objectivos e recursos do PO para o Algarve permitirá avaliar a eficácia possível das opções de política, resultantes das escolhas feitas no âmbito do Programa, face aos instrumentos utilizados.

Neste sentido, a equipa de avaliação procede a uma análise comparativa dos fundos comunitários atribuídos ao PO para o Algarve em relação ao Programa Operacional Regional vigente no Quadro Comunitário de Apoio III (QCA III) – ver Anexo, num contexto de uma redução significativa das verbas atribuídas à Região pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). O facto de o Algarve estar a sair, de forma faseada (*phasing out*), de uma Região de objectivo 1 (Convergência), determinou a alteração de montante atribuído à Região, condicionando os objectivos prioritários a concretizar no período de programação financeira 2007-2013 e, consequentemente, as opções de política de desenvolvimento regional.

O Programa Operacional Regional (PROALGARVE) 2000-2006, revisto em 2004, é um programa pluri-fundo que integra os diversos apoios concedidos a nível regional numa única intervenção operacional. O PO para o Algarve 2007-2013 é um Programa mono-fundo, contemplando exclusivamente verbas comunitárias provenientes do FEDER. Esta diferença do contexto de partida entre o anterior e o actual período de programação financeira resulta numa diferença líquida de 224 milhões de euros nos montantes atribuídos, pelo FEDER, à Região, o que equivale a uma redução de cerca de 55% dos apoios comunitários, provenientes daquele Fundo, via Programa Operacional Regional. Em termos do conjunto dos Fundos Estruturais, excluindo o Fundo de Coesão, a quebra das verbas comunitárias atribuídas à Região (embora geridas predominantemente pela Administração Central) será muito menos acentuada, rondando os 5%.

A Tabela 1 sistematiza alguma da informação relevante para a análise da afectação dos recursos disponíveis aos objectivos delineados para o PO para o Algarve 2007-2013, face às verbas disponíveis no anterior período de programação financeira.

A reconfiguração do Programa Operacional Regional que deixou de ser pluri-fundo para ser mono-fundo, e a significativa redução do montante FEDER consignado ao Programa implicou uma correspondente diminuição do número de objectivos específicos a concretizar pelo Programa. São vinte os objectivos específicos contemplados no PROALGARVE 2000-2006, estipulando-se apenas quatro objectivos no PO para o Algarve 2007-2013.

A equipa de avaliação considera parcimonioso o enfoque selectivo num conjunto restrito de objectivos concretizáveis, dados os condicionalismos orçamentais já referidos, visualizando-se o privilegiar dos domínios da competitividade, do

ambiente e da valorização territorial, considerados nucleares, com tradução na configuração da estratégia para o desenvolvimento da Região.

Resulta da estratégia definida no Programa uma aposta nos objectivos de qualificação e inovação regionais e no acréscimo da competitividade regional, definindo-se claramente como os objectivos de primeira linha. Estes traduzem-se na afectação de recursos às áreas de incentivo à iniciativa empresarial e de modernização e qualificação da Administração Pública (Eixo 1), com acentuado crescimento perspectivado no número de projectos a ser objecto de apoio comunitário. Essa aposta é ainda mais evidente tendo presente a redução da dotação dos Fundos Comunitários provenientes do FEDER. A presente afectação de recursos a essas áreas está, portanto, em consonância com as prioridades anteriormente definidas, suportadas no diagnóstico e na análise SWOT feita à Região.

A componente orçamental afecta à vertente ambiental (Eixo 2) é igualmente reforçada em cerca de 32%, permitindo criar condições para que o número de projectos a apoiar possa aumentar. Este crescimento das verbas afectas pretende criar as condições de viabilização do objectivo de consolidação de um sistema ambiental sustentável e duradouro.

Tabela 1 – Comparação dos recursos financeiros FEDER afectos nos períodos de programação financeira 2000-2006 e 2007-2013

unidade: euros

PO para o Algarve 2007-2013		PO Regional 2000-2006		Taxa de Variação em %
Eixos	Financiamento Comunitário	Eixos	Financiamento Comunitário	
EP1 - Competitividade, Inovação e Conhecimento *	89.959.436	Eixo 3 - Medidas 5, 6, 12 e 14	72.808.967	23,6
EP2 - Protecção e Qualificação Ambiental	18.322.055	Eixo 3 - Medida 16	13.891.184	31,9
EP3 - Valorização Territorial e Desenvolvimento Urbano	60.985.850	Eixo 1 - Medidas 1, 2 e 4; Eixo 2 e Eixo 3 - Medidas 1, 4 e 15	207.409.753	-70,6
Total do Programa	169.267.341	Total dos Eixos	294.109.904	-42,4%
		Total do Programa	387.623.359	-56,3%

* Exclui Assistência Técnica
Fonte: Elaboração própria

Há, em contrapartida, claramente uma perda da relevância atribuída às áreas de intervenção incluídas no Eixo 3.

O financiamento da Região, em situação de *phasing-out*, deve ser complementado, sempre que possível, para a prossecução da sua estratégia, com verbas provenientes dos Programas-Quadro Comunitários e de outros instrumentos financeiros, não se devendo circunscrever às verbas provenientes dos Fundos Estruturais e de Coesão. A Região terá simultaneamente muito a beneficiar se houver um perfeito interface entre o PO para o Algarve e as demais intervenções comunitárias a nível regional, suportadas por outros Fundos Comunitários que não o FEDER. Cumulativamente, será igualmente de considerar a possibilidade de recurso a outras fontes de financiamento, como sejam fontes públicas nacionais e fontes privadas.

Embora nem todas as intervenções na Região necessitem de uma elevada participação dos Fundos Comunitários, outras há em que, sem essa comparticipação, os promotores não avançarão com os projectos empresariais. Neste sentido, a definição de um sistema de incentivos que contemple mecanismos de majoração para as empresas no segmento nuclear para a Região, o turismo, e para empresas com elevados índices tecnológicos, será fundamental.

Neste sentido, e indo ao encontro de uma sugestão da equipa de avaliação, a CCDR Algarve elaborou um documento com a designação Sistema de Incentivos à Competitividade e Inovação no Algarve (SICIAL), em apreciação na tutela, onde são configurados os princípios gerais para a aplicação de um sistema de incentivos na Região, o qual terá de assegurar uma estreita interligação com os três Sistemas de Incentivo (SI) ao investimento empresarial contemplados no QREN: SI I&DT, SI Inovação e SI Qualificação PME. O financiamento pelo PO para o Algarve do Sistema de Incentivos e de um Fundo de Capital de Risco (FINANCIA) irá absorver cerca de 23% do montante global FEDER.

Acrescem a estas fontes de financiamento, tal como o próprio Programa refere, “empréstimos e formas mistas inovadoras de intervenção como o concurso do Banco Europeu de Investimento – designadamente no quadro das iniciativas JESSICA (renovação e desenvolvimento urbano), JEREMIE (pequenas e médias empresas) e JASPERS (transportes e ambiente)”.

A ausência de informação detalhada relativa aos recursos financeiros afectos a cada área de intervenção contemplada em cada Eixo do Programa reforça a dificuldade do, já extremamente frágil, exercício de avaliação da coerência financeira, que decorre do montante escasso afecto ao PO para o Algarve.

Neste sentido, a equipa técnica considera, face aos elementos da programação financeira agregados apresentados, existir uma relativa **coerência entre objectivos e recursos afectos ao Programa**, sendo necessário quadros financeiros com informação mais detalhada para uma avaliação mais precisa desta matéria.

A equipa de avaliação considera ainda que o enfoque num menor número de objectivos específicos, principalmente no Eixo onde houve uma quebra acentuada de dotação orçamental, poderia ser proveitoso para a focalização das acções prioritárias a desenvolver, potenciando efeitos multiplicadores superiores para os objectivos mais globais da coesão territorial e do crescimento económico da Região. O reduzido número de instrumentos disponíveis à gestão do Programa obriga a um enfoque acrescido na tipologia de acções consideradas prioritárias, devendo a aposta ser naquelas com maior contributo para a concretização dos objectivos específicos.

5. Avaliação da coerência externa

A avaliação da coerência externa do PO para o Algarve pretende identificar a articulação existente entre a estratégia definida no Programa e as orientações do QREN, bem como com as demais orientações de política nacional e comunitária.

Este ponto reparte-se assim em três secções, onde a equipa de avaliação procederá à aferição da coerência, em primeiro lugar, entre o Programa e o QREN, em segundo lugar, entre o Programa e as políticas nacionais e, por último, entre o Programa e as políticas comunitárias.

5.1. Aferição da coerência entre o PO para o Algarve e o QREN

O modelo de desenvolvimento nacional, preconizado no Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN), com correspondente aplicação em cada região, baseia-se na especialização das bases regionais, confluindo para a definição e/ou consolidação de diversos *clusters*.

No caso do Algarve, a ligação mais imediata entre o modelo definido a nível central e a sua componente descentralizada resulta do efeito multiplicador, para a Região e para o País, da actividade económica em torno do *cluster* turismo e lazer.

O QREN privilegia intervenções mais selectivas e de natureza mais imaterial, em detrimento de áreas consideradas prioritárias no passado como as infra-estruturas e os equipamentos colectivos, em geral. Nesta perspectiva, a obtenção de ganhos na competitividade nacional é o mote nuclear das intervenções programadas pelo QREN, onde actuações em torno de *clusters* territoriais e de reposicionamento das cidades assumem lugar de destaque como motores do modelo. Pretende-se conseguir uma economia mais competitiva num mercado internacional globalizado.

Em termos de posicionamento relativo, o QREN considera o Algarve uma Região vencedora no plano da coesão e uma Região perdedora no plano da competitividade.

Outra das linhas fortes que orientam o modelo de desenvolvimento nacional e regional é a premente necessidade do tecido empresarial adquirir escala. Ora num tecido económico composto predominantemente por micro e pequenas empresas, tal intenção só será viável, no próximo quadro de programação financeira, se as empresas conseguirem constituir-se como parte integrante de redes internacionais.

O papel destinado à intervenção da Administração Pública e a sua capacidade de adaptação e modernização são igualmente uma preocupação que emana do QREN. A mudança para uma actuação do Estado como um **estratega**, facilitador da “vida” dos promotores dos projectos interessantes, pelo efeito reprodutivo que possam vir a ter para o País, é uma prioridade para a obtenção de ganhos de competitividade na economia.

Se por um lado o QREN procura introduzir critérios de eficiência na aplicação dos Fundos Comunitários, não deixa de prestar atenção às questões da coesão social, nomeadamente no respeito das orientações comunitárias para a promoção da igualdade de género e de oportunidades. O PO para o Algarve incorpora transversalmente estas preocupações ao garantir que “serão instituídos mecanismos e procedimentos que assegurem a consideração da dimensão da igualdade de oportunidades nas fases de selecção, acompanhamento, controlo e avaliação dos projectos”. O Programa admite ainda a possibilidade de disponibilizar informação estatística separada por sexos, sempre que tal seja possível, por forma a facilitar o acompanhamento da observância da igualdade de género.

Os objectivos específicos do PO para o Algarve visam contribuir de forma directa para as seguintes prioridades estratégicas consignadas no QREN:

- *Promover o crescimento sustentado através, especialmente, dos objectivos do aumento da competitividade dos territórios e das empresas, da redução dos custos públicos de contexto, ..., e da melhoria da produtividade e da atracção e estímulo ao investimento empresarial qualificante;*
- *Assegurar a qualificação do território e das cidades traduzida, em especial, nos objectivos de assegurar ganhos ambientais, promover um melhor ordenamento do território, estimular a descentralização regional da actividade científica e tecnológica, prevenir riscos naturais e tecnológicos e, ainda, melhorar a conectividade do território e consolidar o reforço do sistema urbano, tendo presente a redução das assimetrias regionais de desenvolvimento;*
- *Aumentar a eficiência da governação.*

Tendo por base o cruzamento apresentado no Programa entre os Eixos Prioritários do PO para o Algarve e as Prioridades Nacionais do QREN 2007-2013, é possível estabelecer três níveis de contribuição do PO regional para o QREN, os quais são sistematizados na tabela 2.

Tabela 2 – Relação, por níveis de relevância, entre Eixos Prioritários do PO para o Algarve e as Prioridades Nacionais do QREN

Contribuição dos Eixos Prioritários do PO Algarve 2007-2013	Prioridades Nacionais QREN 2007-2013
Contributo de maior relevo	Promover o crescimento sustentado
	Assegurar a qualificação do território e das cidades
Contributo de relevo intermédio	Garantir a coesão social
	Aumentar a eficiência da governação
Contributo de menor relevo	Promover a qualificação dos portugueses

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 2 evidencia que os principais contributos do Programa para os objectivos globais do QREN são ao nível da coesão territorial e do crescimento sustentado. Com base na informação apresentada, a equipa de avaliação considera haver uma **correcta definição dos mecanismos que permitem identificar o contributo do PO para o Algarve para os objectivos globais do QREN.**

5.2. Aferição da coerência entre o PO para o Algarve e as políticas nacionais

Na aferição da coerência do PO para o Algarve com as políticas nacionais a equipa de avaliação efectua um conjunto de cruzamentos entre os objectivos gerais propostos para o Programa e os objectivos considerados prioritários num leque diversificado de instrumentos de política nacional em vigor.

Tendo um horizonte temporal próximo do período de vigência do PO para o Algarve e constituindo a **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS)** um documento de enquadramento às diversas políticas nacionais, nomeadamente de cariz sectorial, que nele entroncam, faz todo o sentido iniciar a análise com a identificação das relações de causalidade, que se espera venham a decorrer da implementação do Programa Operacional.

A Tabela 3 sistematiza as principais relações de complementaridade entre objectivos que se perspectiva venham a ocorrer.

Tendo presente a tabela é possível afirmar que o PO para o Algarve assumirá um papel bastante importante na concretização dos objectivos da ENDS, nomeadamente nos relativos à melhoria da sociedade do conhecimento em Portugal, à melhoria do ambiente e da valorização do património natural e à valorização equilibrada do território.

Em contrapartida, o Programa aparenta contribuir, de forma modesta, para a promoção da equidade e da conectividade internacional.

A ENDS apresenta como grande desígnio:

“Fazer de Portugal, no horizonte de 2015, um dos países mais competitivos da União Europeia, num quadro de qualidade ambiental e de coesão e responsabilidade social.”

Tabela 3 – Articulação entre os objectivos do PO para o Algarve e os objectivos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS)

Obj ENDS	Preparar Portugal para a "Sociedade do Conhecimento"	Melhorar o ambiente e valorizar o património natural	Promover mais equidade	Proporcionar uma melhor conectividade internacional	Valorizar de forma equilibrada o território	Incrementar o papel activo de Portugal na construção europeia	Modernizar a Administração Pública tornando-a mais eficiente
Obj POAlgarve							
Qualificar, inovar e robustecer a economia	√√√√		√√√	√√√	√√√√	√	√√√√
Desenvolver competências para a competitividade da região	√√√√		√√√	√√	√√√√	√	√√
Promover um modelo territorial equilibrado e competitivo		√√√√	√√√	√√√	√√√√	√	
Consolidar um sistema ambiental sustentável e durável		√√√√	√√√		√√√√	√	

Legenda: Intensidade da complementaridade entre objectivos:

√√√√ = Articulação muito forte

√√√ = Articulação forte

√√ = Articulação mediana

√ = Articulação fraca

Fonte: Elaboração própria

Confrontando o desígnio da ENDS com o contributo a obter com o PO para o Algarve constata-se que o mesmo será maioritariamente conseguido via componente competitividade, o que está em consonância com as prioridades regionais.

Da análise da Tabela 4 resulta claramente que os objectivos do PO para o Algarve têm uma ligação estreita e fundamental com os objectivos definidos no **Programa**

Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), documento ainda em elaboração, sendo o Programa onde se regista um ajustamento mais perfeito entre os objectivos. Resulta desta forte articulação que cada um dos Programas condicionará e será condicionado pela implementação do outro, havendo sinergias entre ambos que podem e devem ser potenciadas, sob pena de o não cumprimento dos objectivos do PO para o Algarve comprometer o cabal cumprimento dos objectivos definidos no PNPOT.

A coesão territorial e a redução das assimetrias da ocupação do espaço ocupam, portanto, um lugar comum em ambos os Programas, como factor determinante para a concretização dos objectivos da competitividade e do desenvolvimento regional. Para esta grande proximidade entre objectivos muito contribuiu a elaboração quase coincidente do Plano Regional de Ordenamento do Território – Algarve (PROT-ALGARVE), parte integrante das intervenções territoriais nacionais. O PROT-ALGARVE constitui o instrumento delineador da actuação programada em termos territoriais para o PO do Algarve.

Tabela 4 – Articulação entre os objectivos do PO para o Algarve e os objectivos do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)

Obj PNPOT	Garantir a coesão territorial atenuando as assimetrias regionais	Estabelecer a tradução espacial das estratégias de desenvolvimento	Articular as políticas sectoriais com incidência na organização do território	Racionalizar o povoamento, a implementação de equipamentos estruturantes e a definição de redes	Estabelecer os parâmetros de acesso às funções urbanas e às formas de mobilidade	Definir os princípios orientadores da disciplina de ocupação do território
Obj POAlgarve						
Qualificar, inovar e robustecer a economia	√√√	√√√√	√√√√	√√√	√√	√√√√
Desenvolver competências para a competitividade da região	√√√	√√√√	√√√√	√√√	√√	√√√√
Promover um modelo territorial equilibrado e competitivo	√√√√	√√√√	√√√√	√√√√	√√√√	√√√√
Consolidar um sistema ambiental sustentável e durável	√√√√	√√√√	√√√√	√√√		√√√√

Legenda: Intensidade da complementaridade entre objectivos:

√√√√ = Articulação muito forte

√√√ = Articulação forte

√√ = Articulação mediana

√ = Articulação fraca

Fonte: Elaboração própria

Olhando em particular para o PNPOT o seu grande desígnio é:

“Tornar Portugal, progressivamente, um espaço mais sustentável e melhor ordenado, uma economia competitiva, mais integrada e aberta, um território mais equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar, e uma sociedade criativa e com sentido de cidadania.”

Por sua vez, o PROT-ALGARVE define como grande ambição:

“A afirmação do Algarve como uma das regiões mais desenvolvidas do País e da Europa, dotada de recursos humanos altamente qualificados e com uma economia dinâmica, diversificada e competitiva, impulsionada pelo *cluster* do

turismo, recreio e lazer, robustecida pelo surgimento de novos sectores complementares, qualificada pelo desenvolvimento sustentável de novas actividades e serviços avançados e plenamente inserida no contexto da Sociedade do Conhecimento e da Inovação, assegurando em simultâneo níveis elevados de emprego, de coesão e protecção social e preservando os valores ambientais.”

No PO para o Algarve é referido que:

“As cidades e o território devem constituir-se em espaços activos de competitividade, cidadania e qualidade de vida.”

A equipa de avaliação considera que há uma perfeita convergência nas orientações gerais dos referidos Programas tanto numa perspectiva *top-down* como no sentido inverso.

O território é encarado como factor de competitividade e simultaneamente factor limitativo à obtenção de ganhos de competitividade se as fragilidades que resultam da forma como se procede, em Portugal, à ocupação e uso do território não tiverem, no futuro próximo, uma racionalidade e uma lógica diferentes da que tem sido predominante nas últimas décadas, a qual tem gerado custos em termos da qualidade de vida das populações, e aos níveis da equidade e da justiça social.

No que se refere à correlação dos objectivos do PO para o Algarve com os objectivos do **Programa de Investimentos em Infra-estruturas Prioritárias (PIIP)**, apresentada na Tabela 5, a mesma é significativa na promoção de ganhos na competitividade da economia, bem como no crescimento económico e emprego.

Tabela 5 – Articulação entre os objectivos do PO para o Algarve e os objectivos do Programa de Investimentos em Infra-estruturas Prioritárias (PIIP)

Obj PIIP	Promover a integração dos projectos de investimento em infra-estruturas	Promover a competitividade da economia	Garantir a coesão	Valorizar as infra-estruturas	Promover o crescimento económico e o emprego
Obj POAlgarve					
Qualificar, inovar e robustecer a economia		√√√√	√√	√	√√√√
Desenvolver competências para a competitividade da região		√√√√	√√	√√√	√√√√
Promover um modelo territorial equilibrado e competitivo	√√	√√√	√√√	√√√	√√√
Consolidar um sistema ambiental sustentável e durável		√√√	√√√		√√√

Legenda: Intensidade da complementaridade entre objectivos:

√√√√ = Articulação muito forte

√√√ = Articulação forte

√√ = Articulação mediana

√ = Articulação fraca

Fonte: Elaboração própria

Existe igualmente uma relação forte, embora com menor efeito directo, entre os objectivos do Programa e os objectivos do PIIP relativos à garantia da coesão e à valorização das infra-estruturas.

O PIIP operacionaliza a estratégia do Governo para os investimentos públicos considerados prioritários para o País, com destaque para a vertente competitividade. A orientação estratégica do PIIP está traduzida na seguinte orientação:

“Colocar a qualificação do investimento público como um dos factores importantes para o aumento do crescimento e da competitividade da economia portuguesa, privilegiando a sua selectividade e o seu potencial indutor, directo e indirecto, de crescimento do investimento privado.”

Os programas operacionais regionais terão de assegurar uma estreita interligação com os vértices orientadores na selecção de projectos definidos a nível nacional, para que os efeitos de complementaridade das diversas intervenções sejam efectivos e não um mero somatório de estratégias regionais vistas de forma individualista. Nesse sentido, a integração dos investimentos, na lógica do vértice de enquadramento que constitui o PIIP, será um factor de potenciação do valor acrescentado que se pretende que a implementação do PO do Algarve venha a criar na Região e no País.

Dando corpo à Estratégia de Lisboa, aprovada pela União Europeia, o **Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego (PNACE)** apresenta como missão central:

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

Da articulação desta missão geral e respectivos objectivos globais do PNACE com os objectivos enunciados no PO para o Algarve, resultam os cruzamentos apresentados na Tabela 6. A equipa de avaliação considera que o Programa terá um significativo contributo para o grau de concretização dos seguintes objectivos do PNACE: fomento do crescimento económico; reforço da coesão social, territorial e ambiental, como factores de competitividade; e promoção do emprego e qualificação dos portugueses.

O PO para o Algarve pode ainda gerar efeitos de complementaridade importantes na implementação do plano tecnológico.

O Plano Tecnológico (PT), constituindo um dos pilares para o Crescimento e a Competitividade do PNACE, estabelece ainda relações cruzadas de complementaridade com o PO para o Algarve, apresentadas na Tabela 7.

O PT surge como um instrumento de acção, pretendendo dar resposta a um conjunto de fragilidades que Portugal tem permanentemente revelado ao nível da inovação e da evolução tecnológica.

A sua vocação resulta da:

“Necessidade de qualificar os portugueses e estimular a inovação e a modernização tecnológica, colocando no terreno políticas que acelerem o actual processo de mudança do padrão de especialização da economia portuguesa, no sentido da produção de bens e serviços diferenciados, apoiados em actividades de investigação e desenvolvimento e cada vez mais vocacionados para os mercados externos.”

Constituindo esta “necessidade” igualmente um imperativo a nível regional, naturalmente a interligação entre o PT e o PO para o Algarve terá de ser de natureza predominantemente muito forte ou forte, principalmente nas vertentes do impulso à inovação e do reforço das competências científicas e tecnológicas, como condição de partida para a criação de novas dinâmicas geradoras de acréscimos de competitividade e de internacionalização.

Tabela 6 – Articulação entre os objectivos do PO para o Algarve e os objectivos do Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego (PNACE)

Obj PNACE	Contribuir para a consolidação das contas públicas	Fomentar o crescimento económico	Assumir os desafios da competitividade, eliminando as práticas burocráticas	Contribuir para a implementação do plano tecnológico	Reforçar a coesão social, territorial e ambiental como factores de competitividade	Promover o emprego e a qualificação da população portuguesa
Obj POAlgarve						
Qualificar, inovar e robustecer a economia	√√√	√√√√	√√	√√√	√√√	√√√√
Desenvolver competências para a competitividade da região	√√√	√√√√		√√√	√√√	√√√√
Promover um modelo territorial equilibrado e competitivo		√√√√		√	√√√√	√√√
Consolidar um sistema ambiental sustentável e durável		√√√		√√√	√√√√	

Legenda: Intensidade da complementaridade entre objectivos:

√√√√ = Articulação muito forte

√√√ = Articulação forte

√√ = Articulação mediana

√ = Articulação fraca

Fonte: Elaboração própria

Tabela 7 – Articulação entre os objectivos do PO para o Algarve e os objectivos do Plano Tecnológico (PT)

Obj PT	Qualificar os portugueses para a sociedade do conhecimento	Reforçar as competências científicas e tecnológicas nacionais, públicas e privadas	Imprimir um novo impulso à inovação
Obj POAlgarve			
Qualificar, inovar e robustecer a economia	√√√	√√√√	√√√√
Desenvolver competências para a competitividade da região	√√√	√√√√	√√√√
Promover um modelo territorial equilibrado e competitivo	√√√	√√√√	√√√
Consolidar um sistema ambiental sustentável e durável	√√√	√√√	√√√

Legenda: Intensidade da complementaridade entre objectivos:

√√√√ = Articulação muito forte

√√√ = Articulação forte

√√ = Articulação mediana

√ = Articulação fraca

Fonte: Elaboração própria

O **Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)** tem como grande desígnio:

“A reforma estrutural da Administração Pública Central, de forma a esta melhor se constituir como instrumento do desenvolvimento económico, social e cultural sustentado do País e da afirmação e relevância no plano internacional.”

Neste contexto, a contribuição do PO do Algarve para a concretização dos objectivos do PRACE parece de menor relevo, comparativamente aos demais Programas analisados, conforme Tabela 8, embora neste caso se estabeleçam diversas relações cruzadas, nomeadamente com as questões da competitividade, podendo uma mera análise de relações directas ser insuficiente para abarcar toda a dimensão da tipologia de relações que se estabelecem. A equipa de avaliação considera que a reestruturação da Administração Pública é um factor chave para a concretização da visão definida no PO para o Algarve e para a estratégia de desenvolvimento do País. O PO para o Algarve pode contribuir para os objectivos do PRACE principalmente através da melhoria da qualidade dos serviços prestados e na aplicação do princípio da subsidiariedade.

Tabela 8 – Articulação entre os objectivos do PO para o Algarve e os objectivos do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)

Obj PRACE	Modernizar e racionalizar a Administração Central	Melhorar a qualidade de serviços prestados aos cidadãos	Colocar a Administração Central mais próxima do cidadão
Obj POAlgarve			
Qualificar, inovar e robustecer a economia	√√	√√	√√
Desenvolver competências para a competitividade da região		√√	√√
Promover um modelo territorial equilibrado e competitivo		√√√	
Consolidar um sistema ambiental sustentável e durável		√√√	

Legenda: Intensidade da complementaridade entre objectivos:

√√√√ = Articulação muito forte

√√√ = Articulação forte

√√ = Articulação mediana

√ = Articulação fraca

Fonte: Elaboração própria

O **Plano Nacional de Emprego (PNE)**, inserido por sua vez no PNACE, apresenta como orientação geral:

“Enfrentar, de modo integrado e coerente com as políticas macro e microeconómicas, quer as dificuldades conjunturais do País, quer os constrangimentos de natureza estrutural que cerceiam o desenvolvimento do sistema de emprego e, nesse sentido, o desenvolvimento do País.”

A Tabela 9 permite identificar que será principalmente através dos efeitos multiplicativos gerados pelos acréscimos de competitividade na Região que o PO para o Algarve mais irá contribuir para a concretização dos objectivos do PNE. As crescentes necessidades de mercado, que resultam do novo modelo de desenvolvimento regional pretendido para o Algarve, gerarão uma procura gradualmente maior de mão-de-obra qualificada, de perfil marcadamente tecnológico e em contínua formação, por forma a acompanhar as dinâmicas nacionais e internacionais da investigação, do novo conhecimento e, consequentemente, da inovação. Nesse sentido, o PO para o Algarve dará um contributo igualmente de relevo para os resultados pretendidos pelo PNE ao nível do reforço da educação e da qualificação dos portugueses.

Tabela 9 – Articulação entre os objectivos do PO para o Algarve e os objectivos do Plano Nacional de Emprego (PNE)

Obj PNE	Promover a criação de emprego, prevenir e combater o desemprego	Antecipar e gerir positivamente as reestruturações	Promover a flexibilidade com segurança no emprego	Reforçar a educação e qualificação da população	Modernizar o sistema de protecção social
Obj POAlgarve					
Qualificar, inovar e robustecer a economia	√√√√	√√√	√√	√√√	√
Desenvolver competências para a competitividade da região	√√√√	√√√√	√√	√√√	√
Promover um modelo territorial equilibrado e competitivo	√√√			√√	
Consolidar um sistema ambiental sustentável e durável					

Legenda: Intensidade da complementaridade entre objectivos:

√√√√ = Articulação muito forte

√√√ = Articulação forte

√√ = Articulação mediana

√ = Articulação fraca

Fonte: Elaboração própria

Por último importa articular o PO para o Algarve com o **Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI)**. O objecto central do PNAI consiste:

“Na promoção de políticas inclusivas e de combate à pobreza e exclusão social.”

O contributo do PO para o Algarve para os objectivos do PNAI, apresentado na Tabela 10, caracteriza-se essencialmente por um efeito mediano, embora nalguns casos possa ser considerado forte, como seja nos contributos ao combate à pobreza e à qualificação/formação da população. Não ressalta, deste modo, entre os dois instrumentos de intervenção uma ligação muito forte, a que não será alheio o facto de os enfoques nucleares de um e outro serem bastante diversos. Efectivamente, o PO para o Algarve, ao privilegiar a competitividade, conforme orientações da própria política comunitária, deixa de ter um contributo tão acentuado para a concretização de objectivos que visam a promoção de melhoria na coesão social.

Em termos gerais, dada a multiplicidade de Programas/Planos de enquadramento da política nacional, torna-se complexo o levantamento de todas as relações cruzadas que se podem estabelecer entre os diversos objectivos dos diversos

Programas/Planos e o PO para o Algarve. Torna-se, de facto, um exercício exigente, só facilitado se o número de Programas/Planos de orientação da política nacional fosse reduzido.

Tabela 10 – Articulação entre os objectivos do PO para o Algarve e os objectivos do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI)

Obj PNAI	Combater a pobreza através de medidas que assegurem o direito de cidadania	Corrigir as desvantagens na educação e formação/qualificação	Reforçar a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes
Obj POAlgarve			
Qualificar, inovar e robustecer a economia	√√√	√√√	√√
Desenvolver competências para a competitividade da região	√√	√√√	√√
Promover um modelo territorial equilibrado e competitivo	√√√	√√	√
Consolidar um sistema ambiental sustentável e durável	√√		

Legenda: Intensidade da complementaridade entre objectivos:

√√√ = Articulação muito forte

√√ = Articulação forte

√√ = Articulação mediana

√ = Articulação fraca

Fonte: Elaboração própria

A existência de um menor número de Programas/Planos teria diversas vantagens: tornaria, por um lado, mais simples a articulação entre as várias intervenções, facilitando a identificação de relação de complementaridade entre objectivos de primeiro e de segundo níveis, bem como monitorizar, de forma efectiva, as contribuições e sinergias que se estabelecem inter-programas/planos, permitindo uma efectiva avaliação dos seus impactos. A este propósito, o parecer do Conselho Económico e Social relativo à proposta do QREN refere exactamente esta dificuldade que resulta da proliferação de Programas e Planos, não facilitador da tarefa global de coordenação e articulação das acções implementadas em cada um deles:

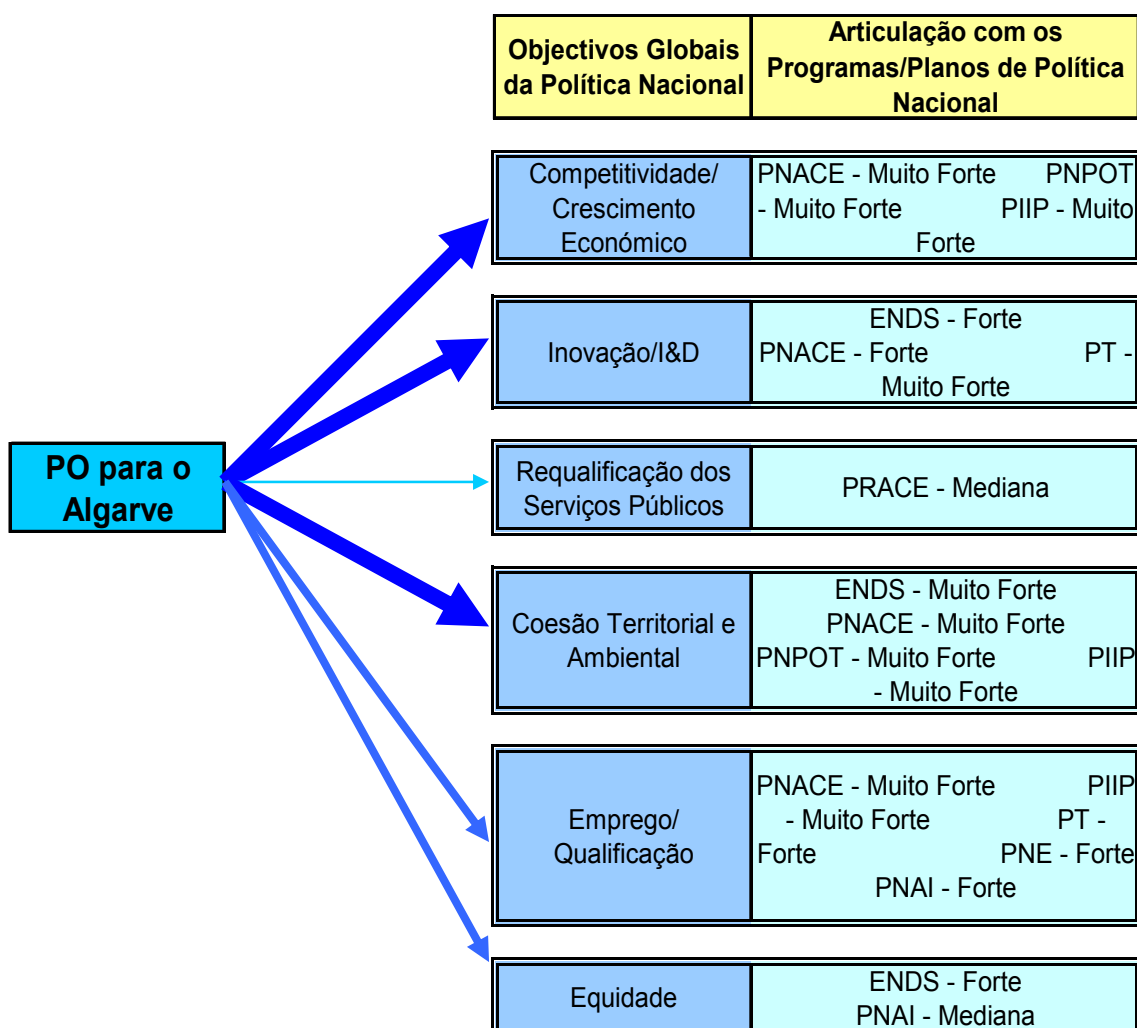
“... proliferação de planos e programas com que Portugal tem sido contemplado... Não é preciso ser versado na arte de velejar para se imaginar que com tantos lemes a coordenação dos timoneiros não afasta o risco de o barco oscilar na sua orientação.” (extracto do ponto 1 – pág.5)

Apesar desta limitação, a equipa de avaliação considera pertinente a apresentação de um esquema simplificado das principais relações que se podem estabelecer entre Programas/Planos, agregando-as em torno de alguns objectivos comuns. A Figura 2 apresenta o referido esquema.

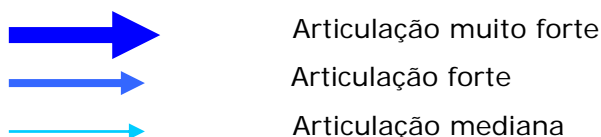
Trata-se de uma tentativa de organizar as relações que se estabelecem entre o PO para o Algarve e os Programas/Planos a nível nacional, não pretendendo esta ser

nem exaustiva, nem a única leitura possível das múltiplas relações que se podem vir a estabelecer entre objectivos. Neste sentido, procura-se evidenciar as vertentes consideradas prioritárias a nível nacional e qual o contributo do PO para o Algarve para a sua concretização, diferenciando-as de acordo com a intensidade do efeito que se perspectiva venha a ser gerado.

Figura 2 – Contributo do PO para o Algarve para os objectivos globais da Política Nacional



Legenda:



Fonte: Elaboração própria

Apesar das relações complexas que se podem estabelecer entre os diversos Programas, tal como foi referido, a equipa de avaliação considera que o PO para o Algarve é **coerente** com as principais **orientações de política nacional**.

5.3. Aferição da coerência entre o PO para o Algarve e as políticas comunitárias

Nesta secção a equipa de avaliação analisa o grau de coerência entre os objectivos e os instrumentos do Programa e as orientações e prioridades comunitárias, quer em termos das orientações estratégicas da Política de Coesão, quer em termos da Estratégia de Lisboa, na perspectiva do *Earmarking*.

No **Eixo 1 – Competitividade, Inovação e Conhecimento** observa-se um elevado grau de correspondência e um vínculo claro com as directivas estabelecidas nas Orientações Estratégicas da Política de Coesão. Com efeito, o fomento da inovação foi eleito como um dos objectivos prioritários pela União Europeia no Conselho Europeu de Lisboa, em Março de 2000, tendo em vista o desígnio estratégico de tornar a União Europeia no espaço económico mais dinâmico e competitivo (Estratégia de Lisboa). Este objectivo tem vindo a ser reforçado em Conselhos Europeus seguintes, tendo sido particularmente reforçado no Conselho de Barcelona, de Setembro de 2002, com o estabelecimento da meta de 3% para a fracção do investimento total em investigação e desenvolvimento (I&D) na Europa em função do produto interno bruto (PIB). A Comissão visa assim estimular o conhecimento e a inovação, contribuindo desta forma para uma base industrial europeia mais forte e para o reforço das competências e do conhecimento do tecido económico do País.

As áreas de intervenção propostas de incentivo à inovação, desenvolvimento e investigação do tecido empresarial regional, composto maioritariamente por pequenas e médias empresas, à introdução de novas tecnologias de comunicação e de informação, robótica, gestão e organização, sistemas de gestão e de tecnologia ambiental, investigação e desenvolvimento e de internacionalização das empresas respondem totalmente às directrizes da Comissão Europeia. Em particular saliente-se a integral observância do disposto no artigo 43 n.º 1 do *draft* do documento da Comissão que define as regras para a implementação do Regulamento do Conselho n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho, relativamente à engenharia financeira de apoio às pequenas e médias empresas.

O **Eixo 2 – Protecção e Qualificação Ambiental** apresenta um vínculo claro com as directrizes relativas ao desenvolvimento sustentável e à prevenção de riscos e, ao mesmo tempo, constitui um complemento ao objectivo da promoção da inovação. Relativamente a este último aspecto, e uma vez reconhecido que as inovações tecnológicas constituem um dos factores de influência da produção de resíduos, a Comissão determinou, no Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente, que a política de resíduos deve deixar de ser estanque e separada das políticas voltadas para os recursos naturais, sendo que o objectivo passou a ser o de definir os quadros económicos e sociais que devem integrar as políticas mais abrangentes de uso sustentável de recursos.

A gestão e o investimento em infra-estruturas ambientais e de saneamento de águas residuais e em equipamentos de apoio às actividades, as iniciativas de sensibilização e educação ambiental, bem como a remodelação de sistemas existentes e todo o trabalho para a prevenção de riscos encontram-se pontualmente reconhecidos nas orientações comunitárias para o ambiente. Com efeito, na Resolução do Conselho de 1 de Fevereiro de 1993, relativa a um programa comunitário de política e acção relacionado com o ambiente e o desenvolvimento sustentável, foram consideradas necessárias políticas e estratégias de ambiente e desenvolvimento mais progressivas, mais coerentes e melhor coordenadas, que impliquem todos os níveis da sociedade. Por isso, defende-se, a fim de evitar, nomeadamente, um consumo exagerado de recursos naturais e de impedir a poluição, a exploração do conceito de gestão do ciclo de vida dos produtos e processos, particularmente no que se refere à gestão dos

resíduos, à utilização de tecnologias limpas ou mais limpas e à substituição de determinados processos e substâncias perigosos por outros menos perigosos.

Em termos da eficiência energética que se encontra prevista no PO, esta visa dar cumprimento à directiva comunitária 2001/77/CE, de 17 de Setembro de 2001, a qual constitui o principal instrumento legislativo comunitário em vigor para promover a electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis, consubstanciando objectivos de aumento da segurança de abastecimento, através da diversificação e utilização de fontes endógenas, e objectivos de sustentabilidade ambiental, inerentes às energias renováveis. Segundo esta directiva, Portugal fica obrigado a cumprir a meta indicativa de 39% referente à contribuição das fontes de energia renovável para a produção bruta de electricidade em 2010.

A medida de prevenção e gestão de riscos naturais enquadra-se no que são as determinações do Sexto Programa da Acção em matéria de ambiente que defende a necessidade de se compreender as ameaças sobre o ambiente e a saúde humana e do Sétimo Programa-Quadro 2007-2013 para a investigação sobre alterações climáticas, poluição e riscos.

O **Eixo 3 – Valorização Territorial e Desenvolvimento Urbano** reporta-se a várias orientações comunitárias sobre revitalização urbana. Com efeito, as acções integradas de regeneração e de valorização de áreas construídas e os incentivos à reabilitação do edificado privado, as acções estruturantes de aumento da competitividade dos núcleos urbanos, como sejam as prioridades aos equipamentos ou infra-estruturas de apoio à actividade produtiva e as acções imateriais ligadas à criatividade e à inovação, constituem o eco da Resolução do Conselho da União Europeia sobre a qualidade arquitectónica em ambientes rurais e urbanos.

Acresce ainda o facto de na comunicação da Comunidade Europeia sobre “Desenvolvimento Urbano Sustentável” o desenvolvimento cultural e o património serem apontados como factores cruciais para a vitalidade das cidades e para o seu desempenho económico. Entre os objectivos de política previstos naquela comunicação encontram-se o desenvolvimento de centros urbanos coesos, sustentáveis e competitivos, o reforço da capacidade de aglutinação dos espaços urbanos em relação aos espaços envolventes, o fomento da utilização de novas tecnologias e de técnicas ambientalmente sustentáveis, a promoção da utilização sustentável dos recursos naturais, e a promoção da utilização das tecnologias de informação. Tratam-se de objectivos perfeitamente enquadráveis na visão da Nova Carta de Atenas de 2003 que define o que se entende por “vida urbana” e objectiva o desenvolvimento do conceito de “cidades coerentes”, o qual contempla uma dimensão social, uma dimensão económica e uma dimensão ambiental.

Neste Eixo é considerado um conjunto de intervenções com vista a tornar as cidades espaços de competitividade e de qualidade de vida, nomeadamente através do reforço da rede de acessibilidades, da preservação do património ambiental e cultural das regiões de baixa densidade e ainda do reforço de cooperação inter-regional.

Tendo como base de partida o quadro apresentado no PO para o Algarve com o cruzamento entre os seus Eixos Prioritários e as Orientações Estratégicas Comunitárias 2007-2013, é possível identificar três níveis de contribuição. A Tabela 11 agrupa as diversas vertentes da estratégia comunitária por níveis de contribuição do Programa Regional.

Da análise efectuada, é entendimento da equipa de avaliação, que **os objectivos do Programa estão em consonância com as Orientações Estratégicas da Política de Coesão.**

Os objectivos e os instrumentos que se inserem na Estratégia de Lisboa, na perspectiva do *Earmarking*, ou seja, com base nas áreas específicas de

investimento que reforçam o objectivo de competitividade e de criação de emprego são identificadas no Anexo IV do Regulamento (CE) N° 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006, complementado pelo QREN. A **estrutura proposta para o PO para o Algarve integra instrumentos de acção que, no geral, respeitam as orientações regulamentares comunitárias relativas ao Earmarking**, uma vez que é cumprido o patamar mínimo de 60% estipulado pela Comissão. Mais precisamente o total de despesas *Earmarking* corresponde a cerca de 67% do total do Programa.

Para o **Eixo 1 – Competitividade, Inovação e Conhecimento** é proposta uma intervenção que ascende a 55,4% do fundo total e constitui a primeira prioridade da intervenção regional em termos de despesa. São previstos instrumentos de política de incentivo à inovação e à investigação e desenvolvimento tecnológico nas pequenas e médias empresas que constituem o tecido empresarial da Região, de promoção de condições para a criação de novas empresas, bem como de instrumentos financeiros facilitadores do acesso ao crédito pelas pequenas e médias empresas. Estes instrumentos visam atender às prioridades estabelecidas pela Comissão no âmbito da Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Empreendedorismo, em termos do apoio ao investimento na investigação e na inovação nas pequenas e médias empresas, à promoção dos produtos e à modificação dos processos de fabrico.

Todos estes temas são considerados prioritários na perspectiva do *Earmarking*.

Tabela 11 – Relação, por níveis de relevância, entre Eixos Prioritários do PO para o Algarve e as Orientações Estratégias Comunitárias

Contribuição dos Eixos Prioritários do PO Algarve 2007-2013	Orientações Estratégicas Comunitárias 2007-2013
Contributo de maior relevo	Reforçar as sinergias entre a protecção ambiental e o crescimento
	Reforçar e melhorar o investimento em IDT
	Facilitar a inovação e promover o espírito empresarial
	Melhorar os acessos aos financiamentos
Contributo de relevo intermédio	Desenvolver e melhorar as infra-estruturas de transporte
	Promover a sociedade de informação para todos
	Reforçar a capacidade administrativa
	Contribuir e manter uma população activa e saudável
	Reforçar a contribuição das cidades para o crescimento e o emprego
	Apoiar a diversificação económica das zonas rurais
Contributo de menor relevo	Reforçar o investimento no capital humano, melhorando a educação e as competências
	Cooperação territorial

Fonte: Elaboração própria

Para o **Eixo 2 – Protecção e Qualificação Ambiental**, que absorverá 10% do total da dotação financeira do Programa, estão previstos instrumentos de política que se enquadram nas prioridades da Comissão de garantia de uma gestão integrada dos recursos ambientais, quer ao nível dos apoios às actividades económicas tradicionais e aos sectores emergentes na utilização de tecnologias de prevenção da poluição, quer ao nível da eficiência energética e de gestão da energia, que constitui uma das áreas prioritárias da Comissão. Este Eixo prevê uma intervenção no que respeita à eficiência energética e ao aumento da produção de energias renováveis. Estão também previstas intervenções nos domínios da gestão da água e dos resíduos e em termos da gestão de riscos.

O **Eixo 3 – Valorização Territorial e Desenvolvimento Urbano** constitui um importante Eixo de acção, estando dotado de 34,6% dos recursos financeiros disponíveis, o que lhe atribui o segundo lugar em termos do montante afecto no PO para o Algarve. Neste Eixo é considerado elegível, na perspectiva do *Earmarking*, as intervenções nos transportes ferroviários e nos transportes multimodais, as intervenções de reabilitação urbana e rural e as infra-estruturas de ensino, tendo a elegibilidade das duas últimas categorias resultado do acréscimo, introduzido pelo QREN, à lista inicial de categorias consideradas relevantes.

6. Avaliação da utilidade global: mais valia da intervenção dos Fundos Estruturais resultante do Programa Regional

Neste ponto a equipa de avaliação procede a um levantamento dos principais efeitos perspectivados, em termos de valor acrescentado, resultantes da aplicação, no Algarve, dos Fundos Estruturais, no período de programação financeira 2007-2013. A análise que se segue tem por base a informação disponível sobre os vários indicadores considerados de interesse para aferir o potencial de valor acrescentado do PO para o Algarve. Para tal, foram considerados valores de diversos indicadores para um período relativamente alargado que, em termos gerais vão desde meados dos anos 90 até à actualidade, abrangendo assim vários anos de vigência dos anteriores Quadros Comunitários de Apoio.

Na avaliação do valor acrescentado do Programa serão analisadas as seguintes dimensões:

- Valor Acrescentado ao nível da realização de objectivos comunitários – Contribuição para a coesão económica e social da União Europeia;
- Valor Acrescentado ao nível da realização de objectivos comunitários – Contribuição para a realização de prioridades comunitárias;
- Valor Acrescentado ao nível da cooperação e partilha de informação.

Para aferir o potencial de **valor acrescentado para o objectivo da coesão económica e social**, a equipa de avaliação considerou informação relativamente aos efeitos esperados nas vertentes PIB/VAB, emprego e investimento. A Tabela 12 sintetiza a principal informação relativa aos correspondentes efeitos pretendidos.

Entre 2001 e 2003, o PIB regional apresentou uma taxa média anual de crescimento de 2,1%, tendo, de acordo com o INE, o contributo regional para o crescimento do VAB nacional, entre 1995 e 2003, sido de 5.3%. Dados estes valores, e atendendo a que a aposta no PO para o Algarve é na obtenção de ganhos de competitividade e inovação que conduzam a um crescimento do produto regional, pretende-se que o contributo da Região para o crescimento do VAB nacional, entre 2007 e 2013, beneficiando do efeito de alavancagem do Programa,

não seja inferior a 6%. Consequentemente, a taxa de crescimento do VAB regional também não deverá ser inferior à taxa de crescimento do VAB nacional.

Para alcançar este objectivo em termos de VAB regional é fundamental que ocorram efeitos ao nível da produtividade do trabalho. Se entre 2001 e 2003 foi registado um crescimento médio anual da produtividade de cerca de 1,3%, pretende-se que o crescimento para o período 2007-2013 não fique aquém daquele valor.

Tabela 12 – Avaliação do Valor Acrescentado ao nível da realização de objectivos comunitários – Contribuição para a coesão económica e social da União Europeia

Critério	Contributo esperado
Aumento do PIB/VAB	O contributo da região para o crescimento do VAB nacional não deverá ser inferior a 6%
	Um crescimento médio anual da produtividade acima de 1,3%
	Percentagem de indústrias de alta e média-alta tecnologia no Algarve deve aproximar-se, pelo menos, da média nacional - 3,5% em 2003
Emprego	Uma redução na proporção de desempregados com formação aos vários níveis, com a consequente redução da taxa de desemprego regional
	Subida da percentagem de população activa com formação universitária que, em 2004, era de 12,9%
	Aumento da proporção do emprego em actividades TIC de forma a alcançar o valor de 3,3% observado no País
	Redução do diferencial em relação ao País no que respeita à proporção do emprego em serviços intensivos em conhecimento
Investimento	Aumento da despesa em I&D nas empresas e no Estado
	Aumento do número de utilizadores da Internet
	Aumento da proporção de empresas a exercerem actividades de inovação
	Aumento na proporção de empresas com acções de formação profissional
	Crescimento do número de novos diplomados para valores acima de 11%, valor observado no ano lectivo de 2004/2005
	O contributo mínimo para o investimento empresarial no total do contributo dos POs regionais não deverá ser inferior a 3%

Fonte: Elaboração própria

A forte aposta na inovação dos procedimentos e dos produtos do tecido produtivo leva a esperar que a percentagem de indústrias de alta e média-alta tecnologia no Algarve se possa aproximar da actual média nacional, situada em 3,5%, o que representa um aumento substancial em relação aos actuais 0,3%.

A Região do Algarve apresentava, em 2005, de acordo com o *Eurostat*, uma taxa de desemprego de cerca de 6.2%, abaixo do correspondente valor nacional, de 7.6%, concentrando cerca de 3% do desemprego do País. Verifica-se que a taxa de desemprego é alimentada fundamentalmente pela população activa com formação ao nível do 1º, 2º e 3º ciclos. Em 2005, a taxa de desemprego em qualquer um daqueles grupos ultrapassou os 7,5%.

Espera-se que o Programa contribua, no período entre 2007 e 2013, para uma redução da proporção de desempregados, principalmente do desemprego de longa duração associado às baixas qualificações académicas e profissionais, com a

consequente redução da taxa de desemprego regional. Prevê-se igualmente uma subida da percentagem de população activa com formação universitária que, em 2004, era de 12,9%. Este efeito não resultará de uma política directa sobre a formação profissional exercida pelo PO para o Algarve, mas será uma consequência da necessidade de adaptação do tecido empresarial a crescentes exigências decorrentes da inovação e da competição, onde só as empresas mais robustas e capazes de acompanhar as dinâmicas do conhecimento conseguirão vingar, o que decorrerá da intervenção do Programa.

A aposta nas tecnologias, na investigação e no conhecimento leva a antecipar um aumento da proporção do emprego em actividades TIC, de forma a alcançar o valor de 3,3% observado no País. De igual modo, será de esperar um aumento da proporção de trabalhadores em actividades de I&D e, consequentemente, uma redução do diferencial em relação ao País no que respeita à proporção do emprego em serviços intensivos em conhecimento. Estamos a falar da correcção de um diferencial, cujos valores base, em 2004, de acordo com o INE, eram de 29% e 40%, na Região e no País, respectivamente.

No que se refere aos efeitos esperados ao nível do investimento perspectiva-se que os mesmos sejam significativos pela própria natureza das acções de intervenção previstas no PO para o Algarve, muito em particular no Eixo 1. Os efeitos serão naturalmente sentidos em termos do aumento da despesa em I&D nas empresas, a qual, em 2003, representou cerca de 6,4% no Algarve comparativamente a um total de 33,2% em Portugal. Como consequência, dado o aumento da dotação orçamental dos Fundos Estruturais de estímulo da inovação, serão esperados efeitos positivos em termos do número de utilizadores da Internet e em termos da proporção de empresas a exercerem actividades de inovação no Algarve, de forma a eliminar a diferença que existe actualmente em relação ao País.

Neste mesmo sentido, espera-se que ocorra um aumento do número de empresas a desenvolver acções de formação profissional. Em sintonia, perspectiva-se que o esforço na qualificação dos recursos humanos inverta a variação negativa observada no crescimento dos diplomados em C&T, na Região, entre os anos lectivos 2002/2003 e 2004/2005 e que promova o crescimento dos diplomados em geral, para valores acima de 11%, valor que foi observado no ano lectivo de 2004/2005.

De acordo com o estudo: QCA III – Impacto macro-económico – Avaliação Intercalar, de 2003, realizado pelo Departamento de Planeamento e Prospectiva (DPP), o contributo máximo esperado do PO Algarve para o investimento empresarial, entre 2000 e 2004, no total do contributo dos POs Regionais terá sido de 1,82%. Atendendo à orientação predominante dada às verbas orçamentadas no Programa Regional para 2007-2013, direccionadas para o crescimento do investimento empresarial, privilegiando essencialmente maiores efeitos reprodutivos face aos apoios concedidos no passado, não se perspectiva que a contribuição para o crescimento do investimento empresarial do PO para o Algarve para a totalidade dos Programas Operacionais Regionais possa ser inferior a 3%.

Relativamente ao valor **acrescentado para a realização das prioridades comunitárias**, a equipa de avaliação presta especial atenção às vertentes do ambiente, da sociedade da informação, da igualdade de oportunidades, das acessibilidades, da rede urbana e, por fim, da convergência regional. A Tabela 13 apresenta uma súmula dos principais efeitos pretendidos como mais valias nestas vertentes.

Em termos da vertente ambiente, espera-se um aumento, para valores próximos dos nacionais, da percentagem da população servida por sistemas de abastecimento de água e de tratamento e drenagem de águas residuais. É de referir que em 2004, esses valores, para a Região, eram de 91,7%, 78% e 83,1%, respectivamente. Espera-se que, desta forma, o contributo do PO para o Algarve

para a sustentabilidade, se situe num nível nunca inferior a 1%, acima do contributo estimado pelo estudo já referido do DPP de 0,75%, entre 2000 e 2004. Da implementação do Programa deverá igualmente resultar como uma mais valia a elaboração de um Plano Verde, permitindo integrar regionalmente as diversas acções a empreender numa lógica de conservação do ambiente, constituindo um instrumento estruturante da intervenção pública, nesta matéria, no Algarve.

A equipa de avaliação considera que o contributo do PO para o Algarve para a sociedade do conhecimento não deva ser inferior a 3%, pela forte aposta regional e nacional nesta área e pelo facto de, entre 2000 e 2004, de acordo com estudo já citado do DPP, esse contributo ter-se situado entre os 2,3% e os 2,8%. Este contributo deverá ser materializado nos efeitos positivos que se espera venham a ocorrer em termos do aumento da qualificação dos recursos humanos da Região, traduzida na diminuição da percentagem da população activa sem qualquer nível de instrução e no aumento da população activa com formação superior.

Tabela 13 – Avaliação do Valor Acrescentado ao nível da realização de objectivos comunitários – Contribuição para a realização de prioridades comunitárias

Critério	Contributo esperado
Ambiente	Aumento da percentagem da população servida por sistemas de abastecimento de água e de tratamento e drenagem de águas residuais para valores próximos dos nacionais
	Contributo do PO Algarve para a sustentabilidade, situando-se a um nível não inferior a 1%, acima do contributo estimado de 0,75% entre 2000 e 2004
	Elaboração de um Plano Verde
Sociedade de informação	O contributo para a sociedade do conhecimento não deve ser inferior a 3%
	O contributo para o investimento em infra-estruturas e tecnologias do conhecimento dentro do contributo dos POs regionais deverá exceder os 3%
Igualdade de oportunidades	Redução da discrepância na taxa de emprego entre homens e mulheres
Acessibilidades	Reforço da rede de cobertura das acessibilidades com o correspondente fecho de malha
	Aumento da densidade ferroviária por cada 1000 km ²
	Aumento da percentagem de movimentos internacionais do aeroporto de Faro no total nacional
Rede urbana	Aumento de escala dos principais aglomerados urbanos, estimulando e respeitando as áreas de competência distintivas entre centros urbanos
Convergência regional	Redução das disparidades de desenvolvimento entre Litoral e Serra
	Redução da concentração da população residente em áreas consideradas de alta densidade, essencialmente localizadas na faixa junto ao mar

Fonte: Elaboração própria

O DPP estima igualmente que o contributo do PO Regional (PROALGARVE), entre 2000 e 2004, para o investimento em infra-estruturas e tecnologias do conhecimento, dentro do contributo dos POs regionais, terá sido de 2,56%, pelo que não será de esperar um valor inferior a 3% para um dado homólogo, a observar entre 2007 e 2013.

O PO para o Algarve terá igualmente uma acção fundamental em termos da promoção da igualdade de oportunidades, tendo em conta que, em 2005, se terá registado uma grande discrepância na taxa de emprego entre homens e mulheres na Região, tendo assumido as respectivas taxas os valores de 73,4% e 59,8%.

As acessibilidades continuarão a merecer atenção por parte do Programa, tal como previsto no Eixo 3, através principalmente de intervenções que visam completar a rede viária já existente. O crescimento da rede ferroviária e do movimento aeroportuário será igualmente uma mais valia a empreender. A densidade ferroviária por cada 1000 km² deverá registar um nível de crescimento superior aos 0,56% observados, entre 1997 e 2003. A percentagem de movimentos internacionais no Algarve, no total nacional dos aeroportos, foi de 18,3%, em 2005, valor que se espera claramente ultrapassar dado a importância crescente assumida pelo cluster do turismo, que se pretende continuar a consolidar na Região.

A mais valia gerada pelo PO para o Algarve far-se-á igualmente sentir ao nível da rede urbana, pela acção dirigida à revitalização das zonas rurais, de forma a atenuar o fenómeno de concentração urbana, a qual terá igualmente reflexos ao nível da convergência regional.

O **valor acrescentado do PO para o Algarve para a cooperação e partilha de informação** poderá situar-se ao nível de projectos de cooperação, de projectos de partilha de experiências e de projectos inovadores. Dada a verba relativamente reduzida atribuída a esta vertente no Programa, a equipa de avaliação antecipa que possam vir a ser aprovados a tipologia de projectos apresentada na Tabela 14.

Tabela 14 – Avaliação do Valor Acrescentado ao nível da cooperação e partilha de informação

Critério	Contributo esperado
Projectos de cooperação	Pelo menos 2 projectos com envolvimento empresarial
Projectos de partilha de experiências	Pelo menos 1 projecto na área de cooperação transnacional com regiões de mais do que dois países
Projectos inovadores	Pelo menos 1 projecto na área da cooperação transnacional entre Algarve e Espanha, que potencie acréscimos de competitividade regional

Fonte: Elaboração própria

Os grandes efeitos perspectivados para o próximo período de programação financeira têm, em última instância, de concretizar os objectivos da ENDS (ver secção 5.2).

A tabela 15 pretende complementar a análise dos efeitos já anteriormente apresentada, evidenciando o contributo de cada tema prioritário do *Earmarking* para os objectivos específicos da ENDS. À semelhança do anteriormente identificado como sendo o principal contributo do PO para o Algarve para os objectivos do QREN (ver secção 5.1), mais de três quartos da dotação financeira do Programa induzem uma mais valia nos objectivos definidos pela ENDS relativos à valorização do território e à promoção da equidade.

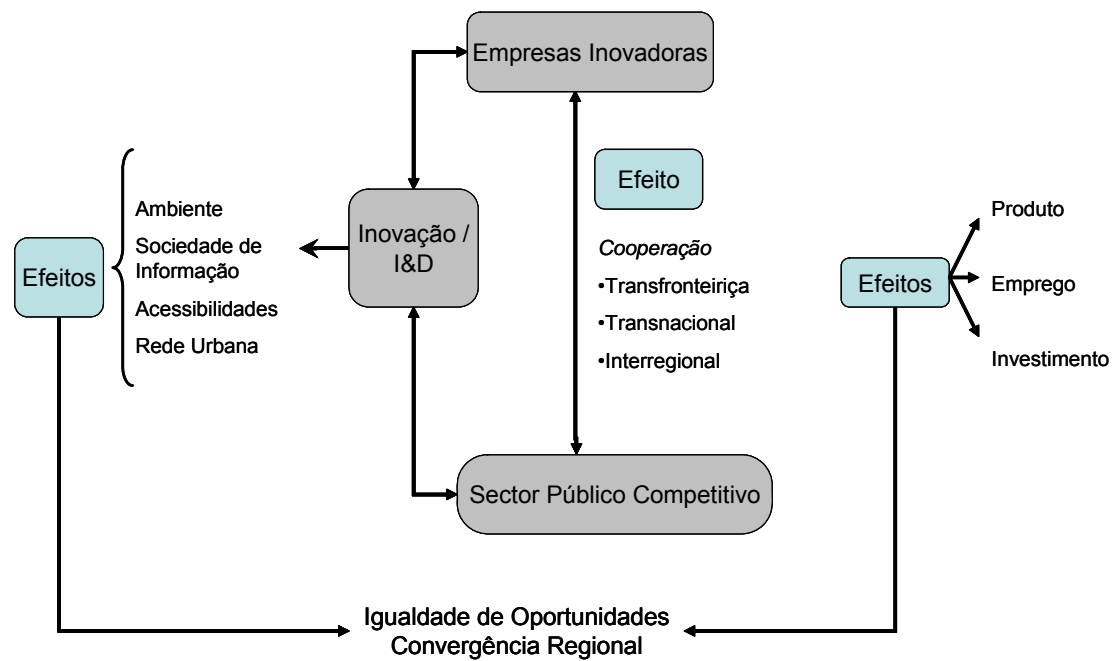
Face ao exposto a equipa de avaliação considera estarem **identificados** no Programa **os grandes efeitos previstos no contexto socio-económico** para o próximo período de programação 2007-2013.

A figura 3 evidencia as relações de carácter estrutural que se podem estabelecer entre as diversas vertentes em análise, potenciando efeitos multiplicadores a nível regional, nacional e comunitário.

Da articulação que se observa existir entre as diversas vertentes, as quais estabelecem entre si sinergias e efeitos potenciadores, quer de maior coesão económica, quer de maiores níveis de crescimento, quer de estabelecimento de

ligações intra e inter-regional, a equipa de avaliação pode concluir existir uma adequada **identificação do carácter estrutural da intervenção**.

Figura 3 – Definição das cadeias de efeitos potenciadores de mais valia a gerar pelo PO para o Algarve



Fonte: Elaboração própria

Tabela 15 – Efeitos específicos do PO para o Algarve para os objectivos da ENDS

Objectivos ENDS	Impactos específicos do PO Algarve	Tema prioritário Earmarking	Dotação Financeira	Repartição financeira em %
Preparar Portugal para a "Sociedade do Conhecimento"	Desenvolvimento da sociedade do conhecimento	1+2+11+14	10.052.631	8,6
				8,6
Valorizar de forma equilibrada o território Promover mais equidade	Apoio à competitividade e inovação das empresas	3+4+8+9+10+63	46.708.052	40,0
	Incentivo ao reordenamento de actividades económicas	7	6.342.857	5,4
	Melhoria da envolvente para a inovação empresarial	5	3.093.506	2,7
	Valorização do Cluster Turismo e Lazer	6	4.093.506	3,5
	Competitividade da Rede Urbana Regional	75	12.213.454	10,5
	Acessibilidade e mobilidade para reforço do sistema urbano	16+26+30	8.124.676	7,0
	Coesão territorial nas áreas de Baixa Densidade	61	12.374.026	10,6
				79,7
Melhorar o ambiente e valorizar o património natural	Estímulo à reciclagem e reutilização de resíduos	44	3.557.532	3,0
	Monitorização, informação e promoção ambiental e eficiência energética	43+52	2.877.922	2,5
	Prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos	53	4.124.675	3,5
				9,1
Modernizar a Administração Pública tornando-a mais eficiente	Modernização e Qualificação da Administração Pública	13	3.093.506	2,7
				2,7
Total de Despesas Earmarking			116.656.345	100,0
Total despesas fora Earmarking			58.295.671	
Assistência Técnica			5.684.675	
Total do PO para o Algarve			174.952.016	

Fonte: Elaboração própria

7. Adequação do modelo de governação do Programa

Neste ponto da avaliação ex-ante serão objecto de análise detalhada os seguintes aspectos chave do processo avaliativo:

- Aferição da consistência da arquitectura do modelo de governação;
- Sistematização das lições do passado (balanço da experiência do QCA III);
- Aferição da consistência dos mecanismos de gestão operacional;
- Aferição da consistência dos instrumentos de apoio à gestão estratégica;
- Aferição da razoabilidade dos recursos afectos à assistência técnica.

7.1. Aferição da consistência da arquitectura do modelo de governação

A Resolução do Conselho de Ministros nº25/2006, publicada em Diário da República de 10 de Março de 2006, apresenta o modelo de governação das estruturas operacionais nacionais e regionais, a vigorar no período de vigência do QREN. De acordo com a referida Resolução a governação dos PO regionais, no Continente, será assegurada pelos órgãos de direcção política, de aconselhamento estratégico, de gestão e de acompanhamento. O modelo de governação proposto visa prosseguir os objectivos de consistência política, eficácia, profissionalização e simplicidade.

O órgão de direcção política é fundamentalmente um órgão de coordenação ao qual reportam os restantes órgãos. O órgão de direcção política para o PO para o Algarve e demais PO's é a comissão ministerial de coordenação do QREN.

O órgão de aconselhamento estratégico, novidade em relação ao anterior modelo de governação, é composto por membros do governo, pelo Presidente da CCDR e por representantes regionais, quer do ensino superior, quer das associações empresariais, quer ainda das associações sindicais e de municípios. Este órgão reporta, através do membro do Governo responsável pelo desenvolvimento regional, à comissão ministerial de coordenação. O órgão de aconselhamento estratégico, não tendo competências de gestão, está especialmente vocacionado para acompanhar a execução do Programa Operacional e para verificar qual o efeito das intervenções face aos objectivos delineados. O QREN faz referência, em simultâneo, à criação de Centros de Observação das Dinâmicas Regionais, os quais em termos gerais teriam o mesmo tipo de competências, mas agora apenas sob a responsabilidade da CCDR Algarve. Não se torna, neste contexto, claro para a equipa de avaliação, quais as competências específicas de cada órgão, parecendo haver evidência de sobreposição, o que não facilita o entendimento da lógica organizativa.

No que respeita ao órgão de gestão, este é entendido como uma estrutura técnica administrativa, composta pelo Presidente da CCDR, e por dois vogais não executivos designados por despacho ministerial e por dois vogais não executivos designados pelos municípios da Região. O órgão de gestão de cada PO regional responde perante os órgãos de direcção política do respectivo PO. Uma análise mais detalhada deste órgão e dos efeitos que resultam da mudança de paradigma que lhe está subjacente é remetida para a secção 7.3.

Por último, o órgão de acompanhamento do PO regional é responsável pelo exercício das competências das comissões de acompanhamento e é composto pelo Presidente da CCDR Algarve, que preside, por representantes de diversos Ministérios, pelo Presidente do Conselho da Região do Algarve e por diversos

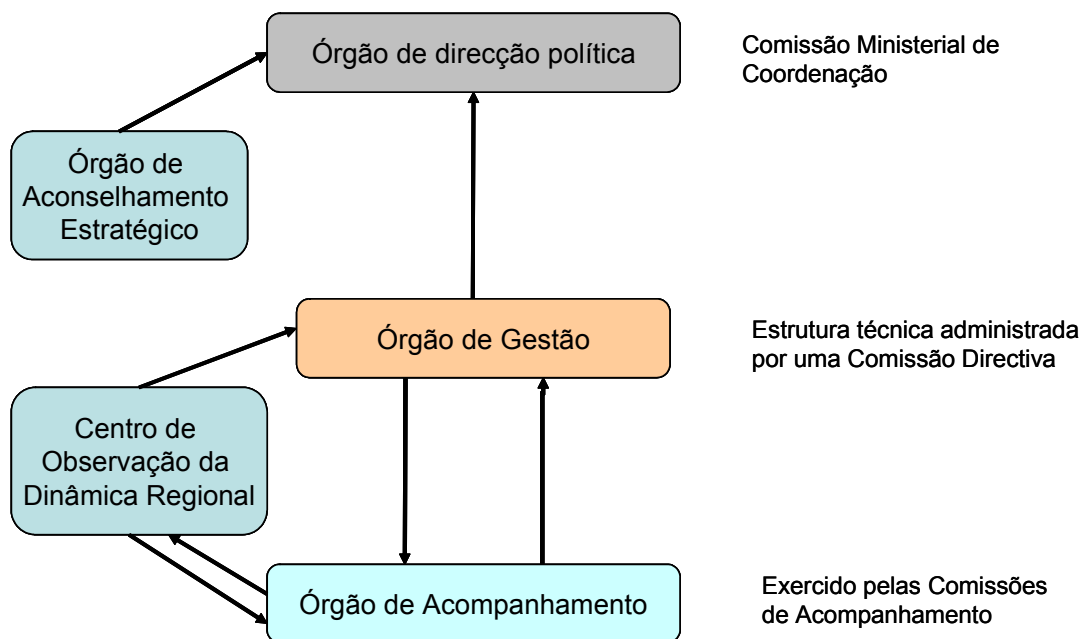
representantes da sociedade civil. São membros, na qualidade de observadores, representantes da Comissão Europeia e do Banco Europeu de Investimento e um representante da Autoridade de Auditoria.

Embora o diploma não detalhe em pormenor as competências deste órgão, o PO para o Algarve enuncia o conjunto das suas atribuições, sistematizando-as de forma exaustiva.

De salientar que o órgão de acompanhamento continua a ter, tal como no passado, uma preocupação marcadamente financeira, não discutindo os problemas fundamentais que resultam da implementação do Programa, nomeadamente os que resultam dos novos desafios impostos ao PO para o Algarve, devendo para além das componentes de foro mais administrativo, garantir igualmente que, com a tipologia de projectos aprovados, a coerência da estratégia é assegurada. Nesse sentido, este órgão deveria, na opinião da equipa de avaliação, ser investido de maior capacidade de decisão e mais autonomia. Parte substantiva das competências que poderiam ser asseguradas por este órgão são remetidas para o órgão de aconselhamento estratégico, o qual tem uma intervenção muito marcada da administração central, o que pode condicionar a definição das prioridades regionalmente consideradas. Não se pretende com isto afirmar que a solidariedade entre regiões não deva estar presente mas as opções de estratégia regional devem resultar de forças *bottom-up* e não ser o resultado de orientações específicas de sentido inverso, as quais, face ao modelo de governação configurado, têm elevada probabilidade de vir a ocorrer.

Os principais patamares hierárquicos de responsabilidade e afectação de tarefas previstos na arquitectura do modelo de governação são evidenciados na Figura 4.

Figura 4 – Arquitectura do Modelo de Governação



Fonte: Elaboração própria

A equipa de avaliação considera que parte das funções de avaliação da coerência da estratégia poderiam ser asseguradas pelo Centro de Observação da Dinâmica Regional, da responsabilidade da CCR Algarve, permitindo que o *benchmarking* do

passado seja utilizado ao serviço da Região, encontrando interfaces entre os agentes económicos que potenciem a dinamização económica da Região e criem as condições facilitadoras necessárias à emergência de projectos inovadores (projectos de interesse regional, PIR) e com níveis elevados de geração de riqueza. Nesse sentido, a equipa de avaliação recomenda que o Centro de Observação da Dinâmica Regional tenha um papel nuclear na orgânica da governação do Programa a nível regional, por forma a que se reúnam as necessárias condições para a dinamização das “forças vivas” da Região, em torno de uma causa comum: tornar o Algarve uma Região economicamente atractiva e competitiva.

A conjugação de alguns factores críticos já anteriormente enunciados, a saber, recursos escassos, programa mono-fundo, necessidade de uma estreita articulação entre programas temáticos e regionais, défice de promotores acreditados na Região para os novos objectivos, faz com que o elemento nuclear do próximo período de programação financeira para o Algarve seja o modelo de gestão institucional. Embora para a racionalização de procedimentos seja útil dispor da maior homogeneidade possível na gestão dos programas operacionais regionais, esta deverá conseguir acomodar as situações particulares, garantindo que a situação do Algarve face ao contexto nacional (*phasing out*) seja devidamente considerada.

A experiência do passado revela que o órgão de acompanhamento é bem considerado pelos demais intervenientes regionais, tendo garantido as condições de parceria necessárias à aplicação de uma política de desenvolvimento integrada através da promoção de consensos entre os diversos actores de desenvolvimento, tão necessários no novo modelo pretendido de desenvolvimento regional. A grande crítica que lhe é normalmente apontada é o facto de ser um órgão muito burocrático, demasiado focalizado em questões regulamentares e técnicas. Parte dessa carga administrativa pode ser cabalmente assegurada pela Estrutura Técnica (ET), definida mais em detalhe na secção 7.3., permitindo um melhor aproveitamento das aptidões já manifestadas em torno da coordenação dos diversos interlocutores e promotores regionais.

Aos órgãos referidos acrescem ainda a Autoridade de Certificação do PO para o Algarve, responsabilidade atribuída ao Instituto Financeiro do Desenvolvimento Regional e a Autoridade de Auditoria, sob a responsabilidade da Inspeção Geral de Finanças.

Em termos gerais, a estrutura proposta pelo Conselho de Ministros reflecte uma maior concentração dos poderes junto da tutela, em relação à arquitectura de governação que advinha do anterior período de programação. De facto, verifica-se que o órgão de direcção política assume a supremacia na condução das matérias relativas no PO para o Algarve e nos restantes PO's regionais, não havendo no seu seio representantes dos órgãos do poder regional. Ao nível dos restantes órgãos, com excepção do órgão de acompanhamento, verifica-se a intervenção governamental na respectiva composição. Esta comparativa centralização do modelo de governação é igualmente patente na criação de centros de racionalidade temática.

A equipa de avaliação considera que o modelo de governação que vigorará no período de programação 2007-2013 assenta num hiato cada vez maior entre o promotor do projecto e o nível de decisão (selecção e aprovação de projectos), facto que não será isento de riscos. Desconhecendo a realidade específica regional, o processo de decisão mais centralizado pode afastar os promotores da administração pública, contrariando o princípio da subsidiariedade, o que, por sua vez, pode comprometer os objectivos operacionais do PO para o Algarve.

Há ainda que ter em conta que uma decisão centralizada tende a valorizar grandes projectos, esquecendo tendencialmente as especificidades regionais, bem como os promotores de menor dimensão. A ideia de que os grandes projectos são mais interessantes para o País pode ser uma assumpção verdadeira quando vista de

forma abrangente mas não é necessariamente verdadeira quando se tem em atenção as realidades específicas de cada região, que só a Administração Pública mais próxima da sociedade civil conhece. A este facto acresce que as entidades desconcentradas conhecem as garantias que os promotores regionais oferecem de concretização dos projectos, informação relevante no seu processo de selecção, mas totalmente inacessível a uma entidade supra-regional (nacional). Tal como definido no Relatório de Prospectiva do Comité das Regiões de 2 de Julho de 2003 sobre a "Governança e simplificação dos fundos estruturais após 2006" não deve ser esquecido que o objectivo nuclear dos programas estruturais é o desenvolvimento regional.

Na perspectiva da equipa de avaliação, o modelo de governação essencialmente centralizador acarreta custos de transacção administrativa acrescidos, muito provavelmente não totalmente cobertos com os ganhos obtidos na eficiência procurada, implicando, igualmente, face à distância dos promotores e ao fluxo de informação que é necessário "alimentar", prazos de decisão porventura mais longos. Uma decisão pouco célere será um desincentivo para que promotores de potenciais projectos a privilegiar se desinteressem, comprometendo o modelo de desenvolvimento pretendido para a Região, que terá de assentar em dinâmicas de inovação, que se não compadecem com trâmites demorados e pouco estimulantes para qualquer investidor.

Acresce que a esta complexa teia de relações há ainda a necessidade de criar outras relações, que não resultam directamente dos dispositivos legais em vigor, mas que a sua não concretização pode ter consequências no grau de sucesso do Programa.

O modelo de governação mais centralizador, se não for acompanhado de uma mudança de atitude dos interlocutores públicos regionais, evidenciando um comportamento mais pró-activo junto dos promotores de potenciais candidaturas, dadas as diferentes dinâmicas entre regiões, pode implicar que as actuais regiões "ganadoras", na perspectiva do QREN, permaneçam nesse estatuto em 2013.

De facto, no novo período de programação financeira há um conjunto de alterações relativamente ao anterior período de programação, às quais se associa o acomodar de alterações na lógica de governação já conhecida, o que implicará um esforço, por parte da Região, e um envolvimento acrescido, de todos os seus intervenientes, de adaptação à mudança, para que o modelo de governação não venha ele próprio a comprometer a concretização da estratégia de desenvolvimento regional.

A experiência adquirida com a implementação do QCA III recomenda ainda que o modelo de governação privilegie a existência de coordenadores nas delegações regionais para permitir uma melhor articulação regional-sectorial. O apoio nas estruturas desconcentradas dos Ministérios permite perceber melhor as necessidades específicas de cada uma das sub-regiões. O desenvolvimento de canais de comunicação com os diferentes domínios sectoriais, tendo como *pivot* o Gestor do programa / Presidente da CCDR Algarve, é essencial para que o modelo funcione. A capacidade de diagnóstico e de planeamento do território, com sede no organismo CCDR Algarve, são condições necessárias a essa comunicação.

Em termos de balanço, a equipa de avaliação considera que o **modelo de governação** embora **definindo claramente os respectivos órgãos e as suas principais atribuições**, evidencia algumas lacunas associadas, nalguns casos, à não definição exaustiva de atribuições, à existência de aparentes sobreposições e à não identificação clara de todas as complementaridades a potenciar entre os diversos órgãos previstos no modelo de governação.

No que se refere à **identificação do grau e dos modos de articulação com o nível de decisão político**, a equipa de avaliação considera que os mesmos são definidos com precisão no texto do Programa.

7.2. Sistematização das lições do passado (balanço da experiência do QCA III)

Num balanço global, a experiência de gestão do passado das Medidas desconcentradas no quadro de organismos regionais foi entendida como positiva, mas com margens de progresso, sobretudo em termos de eficiência. Foi considerado necessário dar vários saltos qualitativos no âmbito da desconcentração de competências, reforçando as competências de gestão do Presidente da CCDR, atribuindo-lhe a competência de aprovação e homologação de todos os projectos. Foi igualmente considerado necessário desenvolver as experiências de contratualização, de forma a incrementar o envolvimento das entidades supra-municipais no modelo de gestão das acções. Considerou-se também necessário garantir a autonomia de decisão dos coordenadores das medidas desconcentradas relativamente à definição e apresentação de projectos, dispondo de autonomia financeira, o que não parece ter sido o caminho actualmente adoptado, dada a existência de PO's Temáticos, no actual período de programação financeira, que, por si, aglutinam transversalmente a todo o País as intervenções previstas.

No QCA III verificou-se não existir ainda uma adequada articulação entre Ministérios que tutelam outras intervenções operacionais (Exemplo: Ciência e Tecnologia e Formação Profissional), o que provocou sobreposição de ofertas de incentivos, condições díspares entre os mesmos, concorrência entre intervenções operacionais e ausência de colaboração entre os diversos programas operacionais, de modo a que as especificidades da tipologia e dos apoios fossem orientadas para características diferenciadas da procura.

A estas limitações acresceu, em cada Região, aquilo que é descrito como a interferência do nível local no processo de decisão, com consequências nomeadamente nos investimentos seleccionados, os quais não faziam parte de uma visão global regionalmente estruturada. É, no entanto, reconhecido, tal como referido na secção anterior, o papel que a CCDR Algarve e os serviços desconcentrados prestaram na concertação inter-institucional, nomeadamente através do órgão de acompanhamento, capital esse que deve ser cabalmente rentabilizado durante o próximo período de programação financeira, embora o modelo de governação proposto suscite à equipa de avaliação, a este propósito, dúvidas de efectivamente potenciar o aproveitamento desse *know-how*.

A implementação de um quadro de articulação funcional e institucional entre os vários responsáveis pela gestão permitiu ultrapassar dificuldades, através da criação de "fóruns" de concertação e mecanismos de cooperação, contribuindo positivamente para o reforço de uma mentalidade de colaboração interna e, concomitantemente, para a eficácia dos Programas Operacionais. Contudo, resulta, da experiência do passado, a necessidade de uma melhor operacionalização das estratégias, a adopção de modelos de gestão assentes em lógicas de repartição funcional de tarefas e de responsabilidades, que evitem a sua duplicação de tarefas e não criem situações de dupla dependência hierárquico-funcional.

A resposta encontrada para as limitações do anterior modelo de governação regional foi uma superior centralização, mas esta não é a única resposta possível. Uma definição de critérios de selecção dos projectos de maior valor acrescentado para a Região (projectos de interesse regional, PIR) e o estabelecimento de projectos tidos como prioritários permitiria refrear parte substancial das forças de intervenção local e até sectorial, permitindo evitar tentações, garantindo que o sucesso da estratégia delineada não seria comprometida. Nesse sentido, a avaliação ex-ante do anterior Programa Operacional do Algarve já referia a necessidade da existência de uma arbitragem (agora ainda mais premente) entre

investimentos materiais e imateriais, nomeadamente em domínios sensíveis como sejam o ordenamento do território, o ambiente e os investimentos produtivos.

Da experiência do QCA III resultou ainda a necessidade de organizar novos modelos de gestão, com controlo estratégico, descentralização operacional e simplificação administrativa, para que possa ser alcançada a concentração financeira e temática desejada, a qual induza, com iniciativas mais precoces ou mais atempadas, uma maior qualidade e eficácia das intervenções e o desenvolvimento de novas formas de contratualização de parcerias público-público e público-privadas.

Resultou igualmente das lições do passado a necessidade de definição de um novo modelo de governação, delimitando o âmbito de actuação que deverá estar subjacente às intervenções sectoriais desenvolvidas a nível central e regional, condição fundamental para evitar situações de sobreposição entre intervenções levadas a cabo a diferentes escalas. Esta delimitação pressupõe uma relação de diálogo e forte articulação entre estruturas centrais e desconcentradas, no seio de cada tutela sectorial, na fase de concepção das intervenções.

Neste âmbito, as Unidades de Gestão no passado revelaram-se fóruns de afinação de critérios de decisão, sobretudo da concertação de políticas entre diferentes organismos do Ministério, funcionando numa plataforma de articulação institucional. As Unidades de Gestão constituíram espaços privilegiados de concertação e articulação, embora pudessem ter, de alguma forma, condicionado a margem de manobra ao Gestor imparcial e interessado na prossecução dos objectivos estratégicos regionais. Neste entendimento, a equipa de avaliação considera necessário clarificar em definitivo as hierarquias de competências para que se possa acatar responsabilidades a quem decide sobre a aprovação dos projectos.

No que se refere ao sistema de informação do anterior Programa Operacional do Algarve constatou-se que o mesmo dispunha das funcionalidades e do conteúdo informativo necessário ao acompanhamento estratégico, de todos os intervenientes na gestão, nas Unidades de Gestão e na Comissão de Acompanhamento, para extrair os relatórios periódicos a enviar mensalmente para as autoridades nacionais de pagamento dos Fundos Estruturais, e ao acompanhamento operacional dos processos. A equipa técnica considera necessário manter a existência de um sistema de informação eficaz na recolha, estruturação e fornecimento de dados de suporte à gestão e acompanhamento (e, também, avaliação) do Programa, o que pressupõe uma concertação estratégica operativa entre as entidades intervenientes (da gestão e coordenação à execução).

Face à experiência vivida no âmbito do processo longo, complexo e confuso, de concepção de um verdadeiro sistema de indicadores e atendendo ao mérito da sua utilização diferenciada (gestão, acompanhamento, controlo e avaliação), é aconselhável para o actual período de programação financeira, uma intervenção mais atempada e concertada, entre a comissão ministerial de coordenação do QREN e os Gestores das intervenções regionais e temáticas. A concertação servirá o interesse e a vantagem de concepção de um sistema de indicadores mais simples, que integre os indicadores mais adequados aos objectivos prioritários e estratégicos, de cada Programa e do conjunto dos Programas, ficando desde logo definida a metodologia de cálculo (uniformização de critérios de cálculo) de cada um, e a organização dos processos de recolha de dados de base para alimentar os indicadores. A experiência do QCA III revelou ainda a necessidade de se fazer algum trabalho de sensibilização quanto à importância da quantificação dos indicadores de acompanhamento, quer ao nível dos promotores, quer ao nível dos intervenientes na gestão estratégica.

A vertente de acompanhamento dos projectos é aquela em que se verificou, de forma mais clara, o bom desempenho da gestão do Programa Operacional do Algarve (PROALGARVE) 2000-06. Em muitas situações, tal resultou de uma

articulação entre as estruturas de missão e o organismo em que se inseria. Em consequência, os Gabinetes de Apoio Técnico assinalaram alguma sobrecarga funcional com o aumento do número de projectos que careciam de acompanhamento, exibindo a necessidade de dispor de mais recursos humanos afectos.

Da experiência adquirida, a equipa de avaliação considera necessário continuar a apostar na monitorização e no acompanhamento. Porém, deve-se “separar as águas” entre funções de carácter mais geral e estratégico, formais ou não (Comissão de Acompanhamento ou Unidades de Gestão, Grupos de Trabalho Temáticos Regionais, etc.) e a função de acompanhamento ao projecto. Há já uma experiência acumulada e uma estrutura montada que dão garantias de um acompanhamento eficaz, permitindo que os projectos se desenvolvam sem desvios sensíveis face aos seus objectivos. No domínio do acompanhamento interno, o nível aconselhável e desejável de acompanhamento físico da execução dos projectos exige uma estrutura técnica melhor dimensionada. Considera-se ainda necessário mudar a cultura organizacional, devido à existência de uma baixa sensibilidade/disponibilidade dos técnicos para aumentar o número de acções de acompanhamento dos projectos associados às intervenções que acompanham administrativamente, o que pode comprometer a nova tipologia de projectos que se pretende fomentar na Região.

O exercício da função controlo, no anterior QCA, revelou-se bastante positivo, justificando a sua continuidade. Importa também ampliar a incidência das actividades de controlo e incorporar os seus resultados, de forma mais corrente, na prática da gestão, em especial se for adoptada uma metodologia mais generalizada de contratualização da gestão operacional.

Feito o **balanço do passado recente** importa saber que ensinamentos se retiram. Houve sucessos mas houve igualmente alguns problemas, sendo os principais os que resultaram de falhas na racionalização e na coordenação das diversas intervenções com implantação territorial. Este é, de facto, o argumento principal que fundamenta a escolha de um modelo de governação mais centralizador do que o modelo em vigor durante a vigência do QCA III.

Na definição do actual período de programação há uma escolha clara pela eficiência. O enfoque demasiado orientado para a racionalização e os ganhos de eficiência, considerado novidade para a gestão regionalmente desconcentrada dos PO's regionais, pode, na perspectiva da equipa de avaliação, comprometer a eficácia da actuação, dado não estar em sintonia com a observância do princípio da subsidiariedade.

7.3. Aferição da consistência dos mecanismos de gestão operacional

O modelo de gestão proposto para o PO para o Algarve apresenta diferenças significativas em relação ao modelo que esteve em vigor no período de programação 2000-06. Esta diferença deve-se não só, mas também, à necessidade de acomodar a transição de um programa pluri-fundos para um programa mono-fundo.

No anterior período de programação financeira a gestão técnica, administrativa e financeira do Programa Operacional estava a cargo de um Gestor, figura que era assegurada pelo Presidente da CCDR Algarve. Em contrapartida, a Gestão do PO para o Algarve irá ser assegurada por um órgão colegial, designado Comissão Directiva do Programa, constituída, para além do Presidente da CCDR Algarve, que preside, por dois vogais não executivos, representantes do Governo e por dois vogais não executivos, designados pelo conjunto dos municípios da Região.

Observa-se, deste modo, uma clara perda de autonomia da Região, face ao quadro comunitário anterior. Ressalta igualmente uma intervenção incisiva do governo nas decisões regionais através dos seus vogais, o que poderá complicar os procedimentos e eventualmente comprometer um dos princípios chave que se pretende norteie a governação do QREN: a simplificação.

A Comissão Directiva, dando corpo ao estipulado no Artº60 do Regulamento (CE) nº 1083/2006, será responsável pela gestão e execução do Programa, de acordo com o princípio da boa gestão financeira. O PO para o Algarve sistematiza, no seu texto, as principais funções que serão asseguradas pela Comissão Directiva do Programa.

Da confrontação com o Programa Regional do QCA III ressalta, quase imediatamente, uma diferença significativa entre as competências do órgão de gestão do anterior Programa Regional e as competências da Comissão Directiva. Enquanto que no anterior figurino o órgão de Gestão, “aprovava ou propunha a aprovação das candidaturas de projectos ao Programa, obtido o parecer da Unidade de Gestão”, no actual PO para o Algarve, “assegura que as operações seleccionadas para financiamento estão em conformidade com os critérios aplicáveis ao Programa”. Verifica-se, deste modo, uma perda de autonomia, ao nível da aprovação de projectos, do órgão de gestão, o qual passou a depender de um órgão de direcção política.

As demais funções da Comissão Directiva do Programa, nomeadamente as que se referem ao registo das operações contabilísticas, à conformidade das despesas apresentadas pelos promotores com os dispositivos legais e ao assegurar da informação de base necessária às tarefas incumbidas ao órgão de acompanhamento e à autoridade de certificação, seguem, de perto, as competências já anteriormente atribuídas ao órgão de gestão do PO.

Compete ainda à autoridade de gestão efectuar o controlo de primeiro nível, dos projectos aprovados, nas suas componentes material, financeira e contabilística. É referido no texto do Programa que a autoridade de gestão deverá assegurar a separação das funções de gestão das de controlo, não definindo, no entanto, qual a forma de o garantir. Sendo esta uma área importante para a transparência e a separação de poderes que devem estar subjacentes às duas vertentes gestão e controlo, a equipa de avaliação considera importante que esta questão fique devidamente explanada, assegurando uma completa compreensão das competências, o que deverá ser clarificado no Regulamento do Programa.

O órgão de gestão tem ainda competências, sob a coordenação do Grupo Técnico de Avaliação do QREN, no sistema de avaliação de natureza operacional.

A equipa de avaliação considera muito importante que o órgão de gestão, para suportar a selecção de projectos a financiamento, se socorra da assessoria de “*stakeholders*” e de peritos privilegiados e independentes, os quais permitirão reforçar a argumentação subjacente à selecção dos projectos candidatos a financiamento, junto do órgão de direcção política. Tendo presente o modelo de governação definido pela tutela, estes especialistas teriam um papel de aconselhamento estratégico para apoio à decisão. Este ajustamento dos intervenientes no processo de decisão regional permitiria algum grau de adaptação à especificidade da Região, com possíveis ganhos, quer em termos de eficiência, quer em termos de eficácia.

Será igualmente premente uma superior aproximação entre as entidades regionais se o modelo de governação mais centralizador não permitir agilizar procedimentos, nem facilitar a troca de informação com os promotores dos projectos, condição imprescindível para que novos projectos, de carácter inovador e mais imateriais (projectos PIR), possam ser dinamizados a nível regional.

A adaptação terá igualmente de integrar uma nova abordagem da intervenção pública, mudando a perspectiva de balcão de atendimento para uma dimensão mais pró-activa, catalizadora de projectos e da convergência dos promotores em torno de causas comuns. Nesse sentido, muito contribuirá a definição, já referida na secção 3.4, de um grupo de trabalho (Grupo Temático Regional – GTR, para a competitividade e a Inovação) com consultores certificados, os quais teriam a responsabilidade de prestar apoio técnico na fase que antecede a instrução de candidaturas e na fase da sua realização, nomeadamente durante a concepção e execução dos projectos identificados como assumindo um carácter estrutural para a Região. Este GTR executaria tarefas de carácter operacional, promovendo as necessárias iniciativas junto dos potenciais promotores de projectos inovadores e com elevado valor acrescentado para a Região, nomeadamente contactos internacionais de captação de parceiros para o co-financiamento dos projectos.

Atendendo a que o órgão de gestão terá de assegurar que as operações propostas a financiamento cumprem os critérios aplicáveis ao Programa, será importante conhecê-los. De facto, no texto do PO para o Algarve não se encontra a definição das condições de acesso a cada Eixo ou o conjunto de critérios de selecção a considerar na hierarquização dos projectos candidatos a financiamento. No documento é apenas referenciada, em cada Eixo de intervenção, a tipologia de acções que poderão ser contempladas. Neste entendimento, a equipa de avaliação considera esta informação insuficiente, devendo a mesma ser objecto de detalhe aquando da elaboração do Regulamento do Programa.

A equipa de avaliação detecta igualmente que não são definidas no PO para o Algarve as etapas no processo de decisão para um projecto candidato. A identificação das etapas que uma candidatura deverá ter de percorrer será uma informação chave para a avaliação da carga “burocrática” que um sistema de gestão, mais centralizado, muito provavelmente, irá implicar, com custos no tempo de resposta aos promotores das candidaturas a financiamento, não simplificando procedimentos, como pretendido.

Conhecer as etapas do processo de decisão para um projecto candidato é particularmente importante para o Eixo 1, o qual privilegia candidaturas de carácter inovador (projectos PIR), para as quais a Região não tem, à partida, muita experiência e conhecimento acumulados. Nesse sentido, seria de todo relevante a identificação de um caminho crítico, o qual permitiria definir à partida as condições de base para que surjam os projectos da tipologia pretendida.

A experiência anterior do QCA III revelou que alguns dos problemas mais importantes, identificados pelos promotores de candidaturas, associados à gestão, prendiam-se com a interpretação das regras de funcionamento da orgânica do Programa Operacional, com a elegibilidade de despesas e com as regras de gestão financeira, lacunas que será importante resolver no período de programação 2007-2013, para cativar a emergência de projectos candidatos inovadores.

Face ao retrato apresentado do modelo de gestão do PO para o Algarve, a equipa de avaliação considera que há ainda lugar a melhorias que deverão ser introduzidas nos **procedimentos associados à gestão operacional**, já que ao **nível da responsabilização e da autonomia da decisão**, decorrente da rigidez inerente ao processo de definição do modelo de governação, os mesmos já não serão passíveis de beneficiar de qualquer alteração.

O modelo de governação do QREN admite a possibilidade de contratualização da execução descentralizada com Associações de Municípios ou entidades da Administração Central, nomeadamente com o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento – IAPMEI. Nesse contexto, as Associações de Municípios ou outras entidades poderiam exercer parte das atribuições de gestão

dos PO's regionais afectas ao órgão de gestão – a Comissão Directiva, nomeadamente tarefas de gestão técnica, administrativa e financeira.

O grupo de Trabalho do QREN, veio posteriormente, através de um Memorando, detalhar a configuração da contratualização com as Associações de Municípios. Nesse documento, que constitui o enquadramento específico no contexto do QREN, é indicado que é condição indispensável para que a contratualização com as Associações de Municípios ocorra:

“A apresentação e subsequente aceitação formal pela Autoridade de Gestão de uma proposta de Plano de Desenvolvimento que contemple intervenções supra-municipais e articuladas entre si... A aprovação em causa não dispensa a aprovação, por parte dessa mesma Autoridade de Gestão dos projectos de investimento que o integrem.”

Em conformidade com as orientações resultantes do QREN, a possibilidade de contratualização encontra-se devidamente traduzida no texto do PO para o Algarve. No entanto, há que chamar a atenção que a contratualização com outras entidades implica a atribuição correspondente de verbas para a Assistência Técnica, as quais, como explicado em detalhe na secção 7.5, registaram uma quebra acentuada em relação ao período anterior de programação financeira. Nesse sentido, a repartição de uma dotação orçamental já relativamente diminuta por outras estruturas de implementação do Programa pode implicar uma dispersão e uma duplicação de tarefas, para as quais a equipa de avaliação não pode deixar de chamar a atenção, tendo em vista racionalizar recursos escassos e evitar a atomização das estruturas técnicas do PO para o Algarve.

A equipa de avaliação considera ainda ser imprescindível, para que a contratualização com a Associação de Municípios possa ter efeitos reprodutivos, que sejam clarificadas as relações institucionais, as funções e as competências, entre a junta metropolitana, a associação de municípios, o conselho consultivo regional, a CCDR e as ligações/ divisão do trabalho entre a administração desconcentrada e a administração local. Esta definição será uma condição de partida importante para a definição dos projectos de carácter supra-municipal considerados prioritários pela Região, evitando a experiência do passado onde os projectos, envolvendo mais do que um Município, resultavam, maioritariamente, de um somatório de projectos municipais individuais e não de verdadeiros projectos de âmbito regional.

Embora haja uma **adequada consideração dos mecanismos de descentralização e contratualização**, não surge como evidente, à equipa de avaliação, quais as suas **vantagens**. Particularmente no caso das Associações de Municípios, se as mesmas não têm competências descentralizadas ao nível das aprovações de candidaturas, não parece que haja ganhos significativos com a contratualização em causa (embora a experiência do passado, ao abrigo do contrato-programa, celebrado em 1997, se tenha saldado por uma parceria com o órgão de gestão, com vantagens mútuas). Haverá, inclusive, o **risco** de alguma perda de eficiência, fundamento de base e objectivo nuclear do modelo de governação definido pelo QREN.

A contratualização terá exclusivamente fundamento se a entidade que vier a exercer a actividade de gestão, por delegação dessas competências pelo órgão de gestão do PO para o Algarve, estiver melhor apetrechada para desempenhar parte dessas funções, isto é, se dessa contratualização resultarem ganhos evidentes, quer de eficiência, quer de eficácia, na acção a desenvolver.

O PO para o Algarve prevê a implementação de um sistema de informação para a gestão do Programa, em articulação com o sistema que for definido pelo QREN.

O histórico do QCA III mostrou que o sistema de informação de suporte, embora de grande qualidade técnica, conforme Relatório Intercalar relativo ao Programa

Operacional de Assistência Técnica, não deu cabalmente resposta às necessidades de gestão, de acompanhamento, de avaliação e de controlo das diversas intervenções operacionais. O investimento a realizar no Sistema de Informação deverá, no entanto, capitalizar o que de melhor foi conseguido pelo Sistema de Informação anterior.

Tendo como referencial as limitações do anterior QCA importa que o sistema de informação interligue "on-line" os diversos órgãos de governação do QREN, por forma a facilmente partilhar informação relevante, salvaguardando, em simultâneo, a confidencialidade da informação. O Sistema de Informação deverá ser "alimentado" trimestralmente pelo órgão de Gestão, disponibilizando conteúdos e informações actualizadas, evidenciando projectos de referência e boas práticas implementadas, bem como toda a bateria de informação relativa a aprovações, execução e evolução dos indicadores relevantes.

Atendendo a que ainda não é conhecido, em concreto, o sistema de informação que vigorará, não é possível à equipa técnica aferir sobre a **adequada consideração do papel do sistema de informação de apoio à decisão e de gestão operacional**, embora o mesmo seja considerado no texto do Programa como referência indicativa. De acordo com informação prestada pela CCDR Algarve a informação sobre o funcionamento do sistema de informação para a gestão do Programa será objecto de detalhe em Regulamento próprio a elaborar.

Em síntese, a equipa de avaliação considera que o **modelo de governação** proposto para o **PO para o Algarve** não é o que melhor defende a representatividade dos interesses da Região, esperando que o mesmo se venha a revelar o mais adequado para a implementação, com sucesso, da **estratégia definida** no Programa. Dadas as limitações associadas ao modelo predefinido, há que acomodar, a nível regional, alterações institucionais que permitam otimizar o modelo de governação que irá vigorar, sob pena de a **arquitectura prevista para a gestão estratégica e operacional do Programa** poder vir a comprometer a sua **adequada implementação**.

7.4. Aferição da consistência dos instrumentos de apoio à gestão estratégica

A gestão estratégica, tal como o nome indica, pretende garantir que o modelo de governação, em termos estratégico, é coerente e respeita a árvore de prioridades que se estabelecem desde as orientações comunitárias, passando pelas orientações nacionais e culminado com a observância das prioridades regionais.

Trata-se, portanto, de um modelo que deverá assegurar transversalmente a integração de todas aquelas dimensões. Tal implica que, durante a implementação do PO para o Algarve, se devam criar mecanismos de acompanhamento, controlo, monitorização e avaliação, os quais permitam identificar, em tempo, desvios que se possam verificar em relação à estratégia preconizada, desenvolvendo, em simultâneo, mecanismos de correcção de percurso, caso seja necessário.

A Figura 5 apresenta um esquema da integração, que se pretende constante, entre as diversas prioridades de intervenção, salvaguardando o respeito pela individualidade e características particulares da situação da Região do Algarve, a qual está a sair, de forma faseada (*phasing out*), de uma Região de objectivo 1 (Convergência).

A integração nas prioridades nacionais não poderá descurar a prossecução dos objectivos específicos do QREN e do PNPT, como anteriormente referido, mas deverá atender igualmente às orientações dos diversos Planos Sectoriais, dos

Planos de Ordenamento da Orla Costeira, dos Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas e da Rede Natura e dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, que se vierem a desenvolver, após ratificação do PROT Algarve.

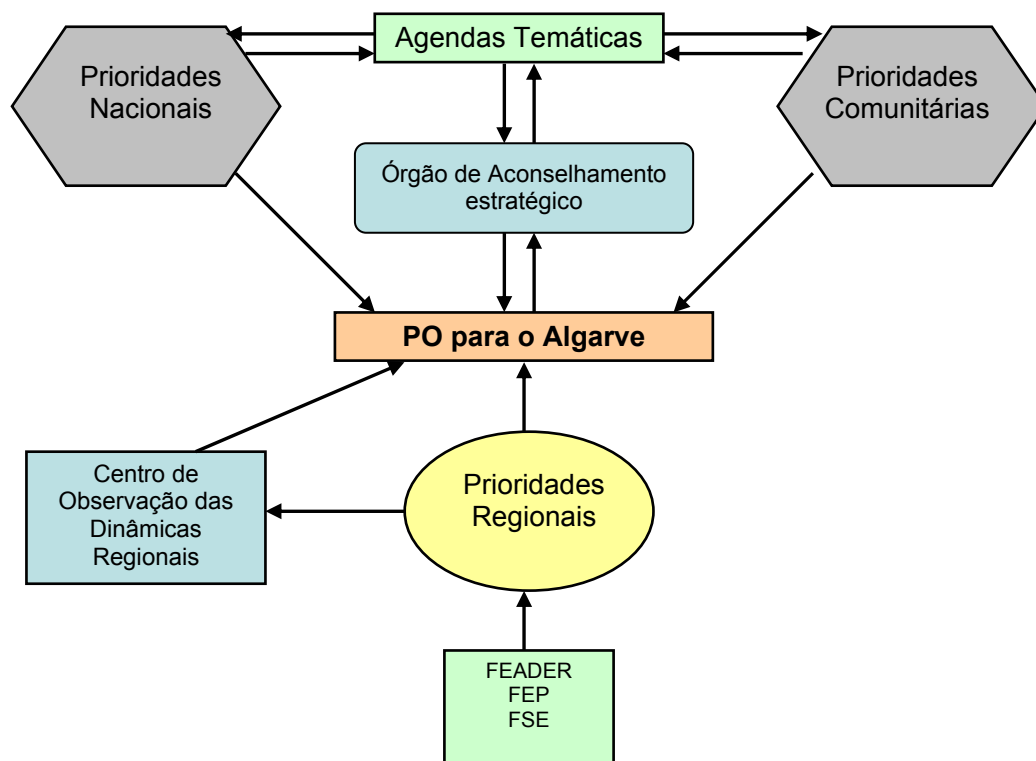
Nesse intuito, o Programa define um conjunto de indicadores que pretende possibilitar a monitorização da implementação do Programa, garantindo o cumprimento das diversas orientações comunitárias e nacionais, observando o respeito pelas prioridades regionais. Os indicadores propostos pretendem constituir-se como a **quantificação dos objectivos a alcançar**, traduzidos em **metas**, predominantemente avaliadas em **termos de resultados**.

Para um efectivo acompanhamento, monitorização e controlo daquelas metas, as quais validarão a gestão estratégica, é necessário que o sistema de informação de gestão do PO para o Algarve e para o QREN no seu conjunto (abrangendo todos os Programas Operacionais) seja suficientemente integrado, mas ao mesmo tempo suficientemente flexível, para permitir identificar em tempo útil, desvios acentuados em relação à estratégia, possibilitando a correcção da rota de aprovação de projectos em curso.

De acordo com o QREN, o sistema de informação contemplará três níveis:

1. Estratégia Global de Comunicação do QREN, da responsabilidade do respectivo órgão de monitorização estratégica do QREN e que conterá orientações transversais para os restantes níveis de implementação;
2. Planos de Comunicação por Fundo, cuja elaboração e concretização compete às respectivas Autoridades de Certificação; e,
3. Planos de Comunicação dos Programas Operacionais, da responsabilidade das correspondentes Autoridades de Gestão.

Figura 5 – Consistência dos instrumentos de apoio à gestão estratégica



Fonte: Elaboração própria

O QREN refere ainda que:

“Os instrumentos e as metodologias de comunicação a utilizar para a implementação da estratégia de comunicação nos diferentes níveis de intervenção constarão dos respectivos Planos de Comunicação (QREN, Fundos Comunitários e Programas Operacionais), que apresentarão as necessárias especificações, em conformidade com os respectivos objectivos específicos de comunicação, mensagens e público-alvo.”

Tendo por base os elementos referidos, a equipa de avaliação é de opinião que existe uma **adequada consideração do sistema de informação de apoio à monitorização e à avaliação**.

No que se refere à identificação do plano de avaliação, o QREN refere que as avaliações a realizar durante o seu período de vigência terão natureza estratégica e operacional.

De acordo com o QREN:

“As avaliações de natureza estratégica, destinam-se a *examinar a evolução de um programa ou grupo de programas relativamente às prioridades comunitárias e nacionais*” incidirão sobre as prioridades estratégicas de desenvolvimento cuja prossecução é assumida pelo QREN e pelos Programas Operacionais – qualificação dos portugueses e das portuguesas, crescimento sustentado, coesão social, qualificação das cidades e do território e eficiência da governação.

As avaliações de natureza operacional, visam *“apoiar o acompanhamento de um programa operacional, em particular quando esse acompanhamento indicar que há um desvio considerável em relação aos objectivos inicialmente fixados ou sempre que sejam apresentadas propostas de revisão dos programas operacionais.”*

De acordo com o mesmo documento, o plano de avaliação incluirá uma lista indicativa dos exercícios de avaliação previstos para o período 2007-2013.

No texto do PO para o Algarve, o **plano de avaliação está correctamente identificado**, contemplando a existência de avaliações intercalares, da responsabilidade do Estado-Membro, e de uma avaliação *ex-post* da responsabilidade da Comissão Europeia.

7.5. Aferição da razoabilidade dos recursos afectos à assistência técnica

Na dependência da Comissão Directiva do Programa está uma Estrutura Técnica (ET), que prestará apoio técnico, logístico e administrativo. A estrutura técnica encontra suporte material no **Eixo 1 – Competitividade, Inovação e Conhecimento**, detendo diversas atribuições, que vão desde a programação e preparação das operações, à implementação de procedimentos de acompanhamento e controlo, à coordenação entre as diversas entidades envolvidas na gestão, entre outras.

Cabe igualmente à ET verificar a elegibilidade das despesas apresentadas pelos promotores das candidaturas aprovadas, bem como da sua conformidade com o projecto e dispositivos legais em vigor. Nesta vertente, as atribuições previstas para a ET são as mesmas da Estrutura de Apoio Técnico existente no anterior período de programação financeira.

A análise da implementação do QCA III permitiu constatar que os recursos humanos de gestão das estruturas de apoio estavam sub-dimensionados exigindo,

alguns projectos de maior complexidade, recursos de gestão mais especializados. Esta necessidade já havia sido previamente referida no relatório da revisão intercalar de 2004 do Programa Operacional do Algarve (PROALGARVE) 2000-06.

A necessidade de gerar, captar e operacionalizar uma tipologia de projectos de carácter inovador para a Região (projectos de interesse regional, PIR) implicará um fortalecimento técnico das funções de acompanhamento, o qual estará condicionado, dada a redução em 47.5% da dotação orçamental afecta à Assistência Técnica.

No actual quadro de programação financeira, a estrutura técnica deve ir além dos aspectos de natureza operacional, devendo os recursos humanos e técnicos estar habilitados a prestar apoio ao nível da gestão do projecto, o qual tem início muito antes da formalização de qualquer candidatura.

Nesse sentido, embora o PO para o Algarve não defina a composição humana e técnica da ET, que ficará responsável pela implementação do Programa, é de todo oportuno referir a necessidade de reforçar a dimensão das equipas, tendo em vista as novas exigências que resultam de uma nova tipologia de projectos, os quais estarão em predominância, não havendo para estes rotinas implementadas que permitam dar resposta cabal às necessidades. Esta mudança de abordagem junto dos promotores de projectos, devendo ser mais pró-activa, implica o recurso a mais meios quer humanos, quer materiais, de forma a garantir uma justa e equilibrada arbitragem entre investimentos materiais e imateriais.

O possível recurso à contratação de "*stakeholders*", de peritos e/ou consultores para dinamizar e reforçar o interesse de projectos regionais considerados prioritários não deve ser uma hipótese a ignorar. A equipa de avaliação considera inclusive que será estrategicamente determinante o apoio dessas equipas para a prossecução com êxito das prioridades regionalmente definidas, muito em particular no que se refere às vertentes inovação e empreendedorismo.

A experiência do anterior QCA permite afirmar que nos circuitos financeiros são asseguradas a transparência e a eficácia dos procedimentos a eles associados. No entanto, será interessante reavaliar o tempo médio de liquidação dos pedidos de pagamento de despesa apresentados pelos promotores, sendo desejável uma meta que estabeleça uma redução desse tempo para metade.

O Programa **define os recursos financeiros afectos à ET**, mas não fornece informação relativamente à sua composição, sendo apenas possível à equipa de avaliação inferir que será assegurada pelo órgão de gestão, dados os recursos orçamentais disponíveis, uma **adequada** composição dos **recursos humanos e técnicos**, tendo em vista garantir a implementação do PO para o Algarve de forma eficiente e eficaz.

Os recursos materiais, humanos e técnicos que vierem a ser definidos para a ET deverão assegurar a articulação necessária entre meios afectos e objectivos a concretizar. A Figura 6 sistematiza as principais interacções que se deverão estabelecer, decorrentes das atribuições da ET, de forma a viabilizar uma adequada articulação entre a acção que a mesma desenvolverá e a missão e os objectivos definidos no PO para o Algarve.

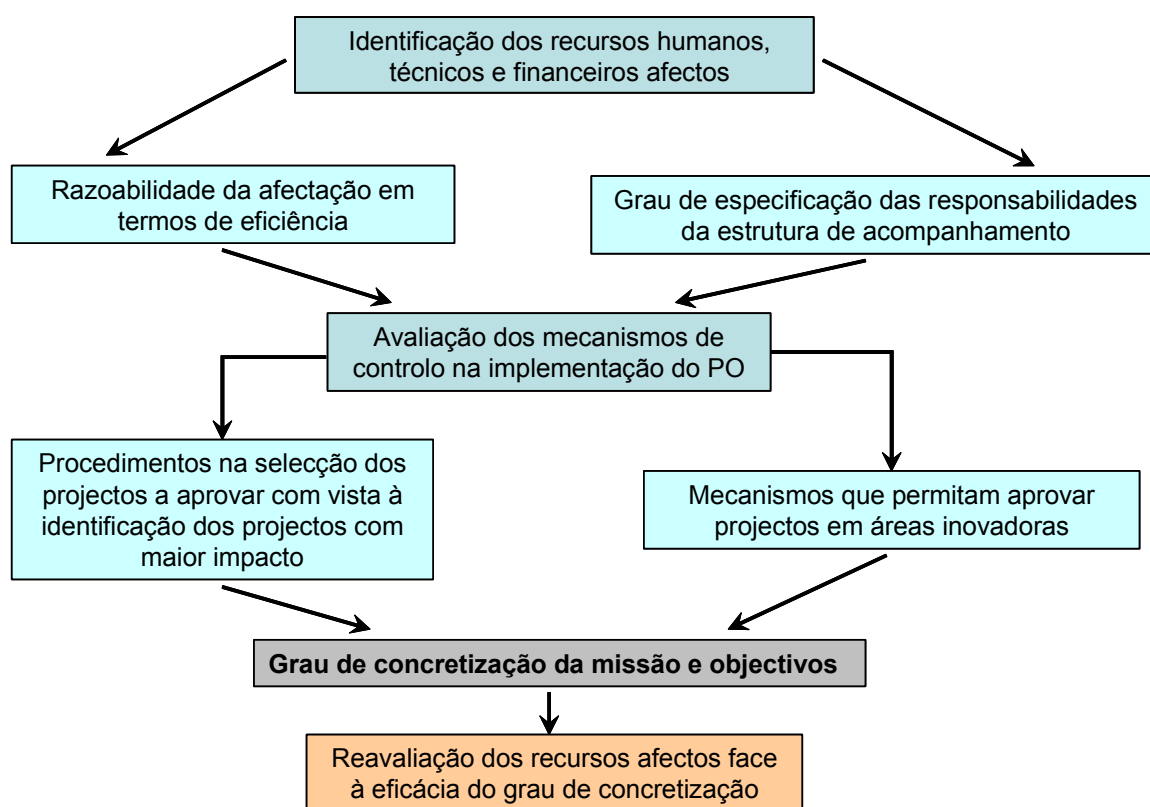
No âmbito da contratualização, já referida na secção 7.3, serão celebrados contratos entre as partes, onde serão explicitadas as competências específicas da entidade objecto da contratualização, a qual terá de ser devidamente fundamentada, de acordo com os princípios que o próprio Programa define.

De facto, no texto do PO para o Algarve pode ler-se que, tendo em vista

"a orientação para a produção de resultados, qualquer forma de contratualização implicará o prévio estabelecimento da tipologia das operações cuja execução é objecto de delegação, da estratégia de

desenvolvimento inerente e que justifica essa modalidade de gestão, dos objectivos quantificados a alcançar e a especificação das consequências de eventuais incumprimentos e, bem assim, das responsabilidades formalmente assumidas pelas entidades contraentes no cumprimento das normas e disposições nacionais e comunitárias aplicáveis.”

Figura 6 – Coerência entre missão/objectivos do PO para o Algarve e os recursos humanos, técnicos e financeiros da ET



Fonte: Elaboração própria

Tendo por base estes elementos, a equipa de avaliação considera estarem **acauteladas as condições** para a definição das **competências específicas a mobilizar no âmbito da contratualização**. O Programa não faz qualquer referência a estabelecimento de contratos-programa.

8. Principais recomendações da avaliação para a implementação do Programa

As recomendações que a equipa de avaliação seguidamente apresenta pretendem constituir instrumentos de orientação à condução de boas práticas, tendo em vista potenciar uma mais eficiente e eficaz implementação do Programa.

1. A equipa de avaliação considera muito importante que os apoios a conceder a empresas de menor dimensão sejam adequadamente especificados,

reforçando a tipologia de empresas, dentro das já existentes no tecido regional, consideradas estratégicas para a beneficiação de acções específicas. Dado que grande parte do universo das micro-empresas revela uma forte resistência à mudança, precisarão de acções concretas de apoio à adaptação para a inovação. Embora esta preocupação encontre tradução na estrutura proposta para o PO para o Algarve, nomeadamente no **Eixo 1 – Competitividade, Inovação e Conhecimento**, a equipa de avaliação não pode deixar de realçar como um factor decisivo para que a Região consiga obter ganhos significativos de competitividade, que as pequenas e médias empresas venham a ter uma participação relevante no produto e no emprego regional, o que será condicionado pela forma como essas empresas se renovarem e incorporarem processos de inovação.

2. Embora em termos absolutos a verba agora considerada para o **Eixo 1** aumente mais de 20% em relação ao anterior período de programação financeiro (ver Tabela 1), o **Eixo 3 – Valorização Territorial e Desenvolvimento Urbano** regista uma redução de cerca de 70% na dotação financeira afectada. Dada a mudança de paradigma para o desenvolvimento da Região, um maior enfoque num menor número de áreas de intervenção, focalizaria a estratégia na concretização do número circunscrito de objectivos específicos. O Eixo 3 poderia beneficiar dessa redução, uma vez que os instrumentos de actuação disponíveis muito dificilmente permitirão a concretização de todas as áreas de intervenção nele inscritos.
3. Áreas emergentes de elevada relevância regional ou áreas de negócio consolidadas mas com elevado efeito multiplicador para a Região, como as que resultam do cluster turístico deverão ser incentivadas no âmbito da actuação prevista no Programa, pelo que a equipa de avaliação recomenda que sejam criados mecanismos facilitadores da iniciativa empresarial e do empreendedorismo. Nesse sentido será crucial a identificação do caminho crítico que os promotores, de um determinado projecto candidato (projectos de interesse regional, PIR), terão de percorrer, com a especificação do inerente tempo necessário para realizar o percurso.
4. Tendo presente a experiência adquirida, no QCA III, com o Programa Operacional Ciência, Tecnologia e Inovação, a equipa de avaliação recomenda um maior enfoque, no apoio a conceder às empresas, que valorize uma superior cultura científica e tecnológica e o empreendedorismo, afastando-se da ideia de que o conhecimento só se produz em ambiente universitário, constituindo o investimento público o principal elemento de alavanca para a inovação, em termos nacionais e regionais.
5. Numa lógica de actuação das entidades públicas completamente distinta do mero balcão de acolhimento de candidaturas para uma intervenção pró-activa junto da sociedade, a equipa de avaliação recomenda o retomar da ideia da criação de um grupo de trabalho com consultores certificados (constituição de um Grupo Temático Regional – GTR, para a competitividade e a Inovação), os quais actuariam na fase de concepção e execução dos projectos regionalmente mais interessantes, criando as condições facilitadoras ao estabelecimento de parcerias e à criação de redes de trabalho que dinamizem novas iniciativas empresariais, quer em áreas já consolidadas, quer em áreas emergentes. A equipa de avaliação considera que um modelo de governação mais centralizado, face ao passado, não será um elemento facilitador da dinamização de serviços mais pró-activos, mas não será impossível consegui-lo. Caso contrário, todo o exercício que se desenvolve no documento do Programa, de mudança do paradigma de desenvolvimento regional estará, à partida, comprometido.

6. A experiência do passado revelou a necessidade de uma selectividade apertada dos projectos a apoiar em matéria de ambiente, pelo que a equipa de avaliação recomenda que, nos projectos a contemplar no **Eixo 2 – Protecção e Qualificação Ambiental**, se considere a sua interligação com a inovação e o ordenamento do território, a fim de evitar erros cometidos durante o QCA III de apoio a projectos com um reduzido efeito reprodutivo. Trata-se, no fundo, de aplicar o triplo critério do desenvolvimento sustentável: projectos economicamente eficientes, ambientalmente saudáveis e socialmente equitativos.
7. A equipa de avaliação considera importante que sejam detalhadas, em fase subsequente e antes do início do processo de recepção de candidaturas, as disposições específicas relativas às avaliações intercalares e *ex-post*, bem como das condições de acesso a cada Eixo e o conjunto de critérios de selecção a considerar na hierarquização dos projectos candidatos a financiamento. É, em concreto, esta nova ordenação de prioridades e critérios que permitirá dar cumprimento ao novo paradigma de política de desenvolvimento para a região.
8. O modelo de governação definido pela tutela pode acarretar, na perspectiva da equipa de avaliação, custos de transacção administrativa acrescidos, caso o sistema global de gestão do QREN não gere mecanismos céleres de partilha de informação e de decisão. A equipa de avaliação realça a necessidade de o modelo de governação, a nível regional, dever permitir operacionalizar o Programa e contribuir para a prossecução da estratégia delineada, para a qual o papel que vier a ser acometido ao Centro de Observação da Dinâmica Regional poderá constituir uma peça chave. Esta entidade que deverá incorporar as principais contribuições de "*stakeholders*" e de peritos/observadores privilegiados, deve contribuir decisivamente na identificação e selecção dos projectos mais importantes para a Região, tendo em vista a estratégia definida, assente no apoio a projectos maioritariamente de natureza imaterial e com um carácter inovador.
9. Com base na experiência do passado, a equipa de avaliação considera que os recursos humanos e técnicos afectos à ET devem ser reforçados, diversificando as suas competências, sob pena de os recursos necessários para operacionalizar o modelo de intervenção pública na Região, que potenciem a emergência de projectos com maior nível de investigação, de tecnologia e de conhecimento, poderem ficar seriamente comprometidos. O montante limitado afecto à Assistência Técnica não possibilitará o incremento do número de recursos humanos afectos, pelo que o reforço da ET terá de resultar de ganhos na capacidade operacional, devendo a sua actuação ser orientada para a dinamização de projectos e para a prática de um exercício mais próximo dos cidadãos e das empresas, a qual só será viável se a carga administrativa de validação de documentos for aligeirada. Neste sentido, será necessário introduzir ganhos de eficiência, sem contudo comprometer a eficácia do controlo.
10. A equipa de avaliação recomenda ainda que o modelo de governação possibilite a existência de coordenadores nas delegações regionais para permitir uma melhor articulação regional-sectorial. Esta tarefa é tanto mais necessária porque o PO para o Algarve é apenas uma parcela das intervenções previstas para a Região. Tendo presente a actuação dos Programas Operacionais Temáticos também a nível regional, a equipa de avaliação recomenda uma estreita articulação entre os projectos a contemplar pelo Programa e as demais intervenções programadas para a Região, nomeadamente com recursos a outros Fundos Comunitários como o FEADER, o FSE, o FEP e o Fundo de Coesão. A perfeita articulação das intervenções previstas nos Programas Temáticos e Regional permitirão

aproveitar sinergias entre os projectos apoiados, racionalizar o uso dos recursos escassos do PO para o Algarve e incrementar os resultados a obter no objectivo de convergência regional.

9. Conclusões

Tendo como ponto de partida as questões suscitadas pela avaliação ex-ante, enunciadas na nota metodológica deste relatório de avaliação, a equipa de avaliação retira as seguintes conclusões:

1. Os objectivos específicos definidos no PO para o Algarve e, portanto, considerados prioridades regionais, estão em consonância com o diagnóstico de partida, traduzido nos pontos fracos e ameaças da análise SWOT.
2. As formas de intervenção propostas dão primazia a áreas consideradas essenciais para superar pontos fracos e ameaças. A equipa de avaliação considera, no entanto, que seria proveitoso um enfoque acrescido nas áreas de intervenção enunciadas no Programa, principalmente no Eixo 3, o qual foi objecto de uma redução orçamental significativa, em comparação com o anterior Programa Regional, podendo, desse modo, mais facilmente potenciar-se efeitos de sinergia entre as diversas acções. A procura de complementaridades com outras iniciativas comunitárias desconcentradas, nomeadamente com o FSE, o FEADER, o FEP e o Fundo de Coesão podem trazer contributos importantes para a concretização da estratégia definida para o Programa, o qual, dispondo de um número limitado de instrumentos para actuar na Região, não reúne, obviamente, os recursos necessários para solucionar todos os problemas identificados no diagnóstico.
3. As orientações globais da estratégia delineadas no PO para o Algarve, embora condicionadas pela restrição orçamental resultante do facto da Região estar em *phasing out*, estão em conformidade com a dotação disponível no Programa. O montante limitado de verbas implicou um enfoque em áreas consideradas fundamentais para o desenvolvimento regional (embora com alguns ajustamentos ainda possíveis, conforme sugestão da equipa de avaliação) e uma racionalização da aplicação dos apoios comunitários, os quais a equipa de avaliação não considera serem limitativos para ultrapassar os principais condicionamentos de desenvolvimento do Algarve, nomeadamente tomando como referencial a experiência do passado de aplicação de fundos comunitários a nível regional.
4. Após um processo de sucessivos ajustamentos decorrentes de um trabalho que contou com contributos da equipa de avaliação, possíveis num ambiente de interacção com a equipa técnica da CCDR Algarve que trabalhou na elaboração do documento do Programa, a estrutura do PO para o Algarve está adaptada à especificidade da estratégia preconizada no mesmo, potenciando o aproveitamento de sinergias e de complementaridades entre os Eixos que o compõem.
5. Resulta da análise do documento do PO para o Algarve uma avaliação francamente positiva entre os objectivos traçados para o Programa e a correspondente estratégia preconizada, pelo que a equipa de avaliação considera que o Programa evidencia uma adequada coerência interna.
6. O Programa apresenta uma acentuada ligação com os principais instrumentos de intervenção da política nacional, com principal destaque

- para a componente da competitividade, relegando para segundo plano, sem contudo descurar, a interligação com Programas com preocupações de cariz marcadamente social. A equipa de avaliação considera ainda que o Programa cumpre de forma bastante abrangente as principais orientações de política comunitária, nomeadamente é cumprido o patamar mínimo de 60% estipulado pela Comissão para o *Earmarking*. Mais precisamente o total de despesas *Earmarking* corresponde a cerca de 67% do total do Programa. Desta apreciação geral resulta a conclusão de que o PO para o Algarve assegura uma adequada coerência externa.
7. O FEDER, através da intervenção operacional para a Região do Algarve potencia a criação de mais valias em três dimensões: ao nível da realização dos objectivos comunitários, ao nível da realização das prioridades comunitárias e ao nível da cooperação e partilha de informação. Apesar dos limitados meios ao dispor da equipa de avaliação para avaliar, com integral precisão, os efeitos gerados com a implementação do Programa, podemos afirmar estarem reunidas as condições para que esses efeitos sejam bastante positivos, evidenciando um salto quantitativo e qualitativo em relação ao anterior período de intervenção do Fundos Comunitários. Nesse sentido, a implementação do PO para o Algarve contribuirá para a concretização da estratégia de desenvolvimento preconizada para a Região e, consequentemente, para o País e para a União Europeia.
 8. A equipa de avaliação é da opinião que o modelo de governação proposto para o Programa poderia sair beneficiado se o processo de decisão fosse mais desconcentrado, o que potenciaria uma mais fácil operacionalidade dos seus objectivos e da sua estratégia. No entanto, a equipa de avaliação considera que, se o sistema de informação, peça vital em toda a engrenagem de gestão do Programa e do QREN, conseguir eficazmente partilhar em tempo útil a informação, a maior centralização do processo decisório pode converter-se num acréscimo de eficiência. A equipa de avaliação não pode deixar de realçar, no entanto, que um maior cumprimento do princípio da subsidiariedade teria igualmente vantagens que não deverão deixar de ser potenciadas e aproveitadas.
 9. Na opinião da equipa de avaliação, o modelo de gestão imposto pela tutela pode não assegurar a flexibilidade necessária que as intervenções de carácter regional deveriam ter para prosseguirem a sua própria estratégia. No entanto, a criação de um Centro de Observação das Dinâmicas Regionais pode contribuir decisivamente para a introdução de alguma "maleabilidade" no sistema de decisão, permitindo ajustá-lo à especificidade da Região e ao contexto de *phasing out* em que a mesma se encontra. Um adequado modelo de gestão operacional é condição de base para a conversão de um modelo de desenvolvimento essencialmente assente em projectos materiais (nomeadamente infra-estruturais) para um modelo de desenvolvimento cujo motor se baseia muito mais em projectos de cariz imaterial (estimulantes da inovação e do empreendedorismo). As potencialidades da Região só serão integralmente aproveitadas se houver uma mudança de paradigma, no qual os Fundos Comunitários e, em particular, o PO para o Algarve serão um elemento chave, gerando efeitos que potenciem o crescimento, o emprego e o investimento, bem como a coesão territorial e social.

Analisando globalmente as principais conclusões que emanam do processo de avaliação ex-ante do PO para o Algarve, a equipa de avaliação considera que o Programa satisfaz a quase totalidade dos aspectos considerados relevantes nas especificações técnicas para a realização de avaliações ex-ante. O esclarecimento dos aspectos relativos às componentes da avaliação ex-ante processo de avaliação

que ainda não encontram resposta no documento do Programa são remetidos para o Regulamento do Programa, a elaborar em fase subsequente.

Em síntese, estamos perante uma mudança de paradigma do desenvolvimento regional do Algarve:

- uma mudança de objectivo e filosofia da política regional, com a saída faseada do objectivo convergência;
- uma mudança do modelo de governação e gestão interna, mais centralizado, mais temático e mais virtual.

Em consequência, estamos perante uma nova estratégia de desenvolvimento regional que se poderia resumir desta forma: "fazer mais e melhor com menos recursos". O Programa Operacional não dissimula as dificuldades de percurso em face das mudanças operadas. O caminho faz-se caminhando, por isso, é decisiva a qualidade da gestão operacional e a definição de critérios para a eleição de verdadeiros projectos de interesse regional (PIR), que, só por si, poderão constituir um quadro e um espaço público muito interessantes e inovadores para a definição de um novo quadro institucional na Região. O Programa aponta nesta direcção e nós, equipa de avaliação, também. Só ela poderá impulsionar uma nova estratégia de "funding", indispensável para o financiamento do novo paradigma de desenvolvimento da Região do Algarve.

Anexo

Estrutura do PROALGARVE 2000-2006

Eixo 1 – Apoio ao Investimento de Interesse Municipal e Intermunicipal

- Medida 1 – Infra-estruturas de Requalificação Territorial
- Medida 2 – Equipamentos Colectivos
- Medida 3 – Recursos Humanos
- Medida 4 – Acções Específicas de Valorização Territorial
- Medida 5 – Bonificação de Juros em Linhas de Crédito ao Investimento Autárquico
- Medida 6 – Saneamento Básico do Algarve

Eixo 2 – Acções Integradas de Base Territorial

- Medida 1 – Acção Integrada de Revitalização de Áreas de Baixa Densidade
- Medida 2 – Acção Integrada de Qualificação e Competitividade das Cidades – Componente Territorial
- Medida 3 – Apoio ao Desenvolvimento Regional Integrado – Componente Empregabilidade

Eixo 3 – Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas

- Medida 1 – Infra-estruturas da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário
- Medida 2 – Ensino Profissional
- Medida 3 – Promoção da Empregabilidade e do Emprego ao Nível Local
- Medida 4 – Apoio ao Investimento no Desenvolvimento Local
- Medida 5 – Ciência, Tecnologia e Inovação
- Medida 6 – Sociedade da Informação (FEDER)
- Medida 7 – Sociedade da Informação (FSE)
- Medida 8 – Saúde
- Medida 9 – Cultura
- Medida 10 – Desporto
- Medida 11 – Agricultura e Desenvolvimento Rural (FEOGA)
- Medida 12 – Pescas (FEDER)
- Medida 13 – Pescas (IFOP)
- Medida 14 – Economia
- Medida 15 – Acessibilidades e Transportes
- Medida 16 – Ambiente
- Medida 17 – Assistência Técnica (FEDER)
- Medida 18 – Assistência Técnica (FSE)
- Medida 19 – Assistência Técnica (FEOGA)