

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

A Política Regional da Região Autónoma da Madeira no quadro dos paradigmas de desenvolvimento regional das últimas décadas

Dionísio Alexandre Sousa Andrade

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

PhD Raúl Lopes, Professor Associado,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Março, 2021



CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

A Política Regional da Região Autónoma da Madeira no quadro dos paradigmas de desenvolvimento regional das últimas décadas

Dionísio Alexandre Sousa Andrade

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

PhD Raúl Lopes, Professor Associado,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Março, 2021

Para a Avó Olga e o Avô Jorge

Agradecimentos

Ao Professor Doutor Raúl Lopes, pela motivação e interesse que fez despertar em mim pela área de estudo da Política Regional, bem como pela sua exímia orientação e conselhos ao longo deste percurso.

Ao corpo docente do Mestrado em Economia e Políticas Públicas, do ISCTE-IUL, pela dedicação e disponibilidade, que contribuiu imenso para o alargar dos meus conhecimentos e lançou as bases para a presente dissertação.

À equipa do Instituto de Desenvolvimento Regional da Madeira, no nome da sua Presidente Dra. Emília Alves, pelo estágio que possibilitou aprofundar os meus conhecimentos práticos sobre a Política Regional da Madeira e que permitiu lançar a pesquisa para a presente dissertação. Um especial agradecimento à equipa da Unidade de Coordenação, Avaliação e Planeamento, Dra. Patrícia Chaves, Dra. Dília Silva, Dra. Carolina Gouveia, Dra. Graça Gonçalves e Dr. João Gouveia, pelo acompanhamento, apoio e amizade.

À equipa do Arquivo Regional da Madeira, no nome da Dra. Márcia Vieira, pelo apoio dado na pesquisa por documentação fundamental para a realização da presente dissertação.

Aos meus avós e família, pelo incansável apoio e incentivo. Um especial agradecimento à tia Ana e ao tio Daniel, que considero como verdadeiros pais, que me acolheram em Lisboa desde o início do meu percurso académico e que sempre me apoiaram e motivaram. Um especial agradecimento ao meu irmão Henrique, que sempre foi um parceiro nesta luta.

Por fim, agradeço aos meus amigos e a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para que a realização desta dissertação fosse possível.

Resumo

Com o processo de autonomia e descentralização de competências do pós-25 de Abril de 1974, a Região Autónoma da Madeira passou a ser responsável pela elaboração e condução da sua Política de Desenvolvimento Regional. A partir de uma análise sistemática dos documentos de planeamento estratégico da RAM, a presente dissertação procura confrontar a evolução do policy-making da Política Regional da Região com a evolução dos paradigmas de Política Regional dominantes na Academia nas últimas décadas – a Política Regional Tradicional; o Desenvolvimento Regional Endógeno; e as *Place-Based policies*. Concluimos que a evolução prática da Política Regional madeirense iniciou-se com algum desfasamento temporal em relação aos avanços teóricos na Academia, tendo a Região só reduzido esse *gap* a partir do século XXI.

Palavras-chave: Política Regional, Paradigmas, Desenvolvimento Regional Tradicional, Desenvolvimento Regional Endógeno, Place-Based Policies, Região Ultraperiférica

Abstract

The process of autonomy and decentralization of competences after the 25th of April 1974, led the Autonomous Region of Madeira to become responsible for the elaboration and conduction of its Regional Development Policy. Based on a systematic analysis of the strategic planning documents of the Autonomous Region of Madeira, this dissertation attempts to confront the evolution of the policy-making of the Regional Policy of the Region with the evolution of the major Regional Policy paradigms in the Academy in the last decades - the Traditional Regional Policy; the Endogenous Regional Development; and the Place-Based policies. We conclude that the practical evolution of Madeiran Regional Policy started with some time lag in relation to the theoretical advances in the Academy, with the Region only reducing this gap after the beginning of the XXI century.

Keywords: Regional Policy, Paradigms, Traditional Regional Development, Endogenous Development, Place-Based Policies, Outermost Region

Índice

Introdução	1
Capítulo I. Enquadramento Teórico – A Evolução dos Paradigmas de Política Regional	3
1. O Primeiro Paradigma – a Política Regional Tradicional (anos 1950-1970)	4
2. O Segundo Paradigma – o Desenvolvimento Regional Endógeno (anos 1980-1990)	7
3. O Terceiro Paradigma – <i>Place-Based Policies</i> (século XXI)	9
4. Os Três Paradigmas de Política Regional	12
5. Os Debates Atuais	13
Capítulo II. A Organização Territorial Portuguesa e o Desenvolvimento Territorial na Região Autónoma da Madeira	15
1. O Processo de Autonomia e de Descentralização de Competências no Pós-25 de Abril de 1974	15
2. As Responsabilidades em matéria de Política Regional	17
3. O Estatuto Ultraperiférico da Região Autónoma da Madeira na União Europeia	19
Capítulo III. A Experiência Madeirense de Política Regional	27
1. O Diagnóstico da Política Regional	28
2. A Estratégia de Política Regional	46
3. Os Fundos Comunitários e o Desenvolvimento Regional da Região Autónoma da Madeira	67
Capítulo IV. Análise e Discussão de Resultados	71
1. O Desenvolvimento Regional Tradicional	71
2. O Desenvolvimento Regional Endógeno	71
3. A Promoção da Competitividade Regional e as Novas Problemáticas	74
Conclusão	81
Referências Bibliográficas	85

Índice de Tabelas

Tabela I.1 – Os três paradigmas da política regional	12
Tabela II.1 – Os sobrecustos das RUP	21
Tabela III.1 – O diagnóstico do PMP 1981-1984	29
Tabela III.2 – O diagnóstico do PMP 1987-1990 e do PDR 1986-1990	31
Tabela III.3 – O diagnóstico do PDR 1989-1993 e do POPRAM I	33
Tabela III.4 – O diagnóstico do PMP 1994-1999	35
Tabela III.5 – O diagnóstico do PDES 2000-2006	37
Tabela III.6 – O diagnóstico do PDES 2007-2013	40
Tabela III.7 – O diagnóstico do Madeira 14-20 e do Diagnóstico Prospetivo Regional 2014-2020	42
Tabela III.8 – O diagnóstico do PDES Madeira 2030	44
Tabela III.9 – Os objetivos estratégicos do PMP 1981-1984	47
Tabela III.10 – Os objetivos estratégicos do PMP 1987-1990 e do PDR 1986-1990	49
Tabela III.11 – Os objetivos estratégicos do POPRAM I e do PDR 1989-1993	52
Tabela III.12 – Os objetivos estratégicos do POPRAM II e do PMP 1994-1999	55
Tabela III.13 – Os objetivos estratégicos do POPRAM III e do PDES 2000-2006	57
Tabela III.14 – Os objetivos estratégicos do INTERVIR+ e do PDES 2007-2013	59
Tabela III.15 – Os objetivos estratégicos do RUMOS e do PDES 2007-2013	60
Tabela III.16 – Os objetivos estratégicos do Madeira 14-20 e do PDES 2014-2020	62
Tabela III.17 – Os objetivos estratégicos do PDES Madeira 2030	66
Tabela III.18 – Síntese da execução dos fundos comunitários na RAM	69

Glossário de Siglas

AC – Assembleia Constituinte

AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão

AR – Assembleia da República

BEI – Banco Europeu de Investimento

CdR – Comité das Regiões

CEE – Comunidade Económica Europeia

CINM – Centro Internacional de Negócios da Madeira

CPRUP – Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas

CRP – Constituição da República Portuguesa

CRPM – Conferência das Regiões Marítimas Periféricas

DPR – Diagnóstico prospetivo Regional

EPA-RAM – Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira

EREI – Estratégia Regional de Especialização Inteligente RIS3

FC – Fundo de Coesão

FEADER - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FEAGA – Fundo Europeu de Garantia Agrícola

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEEI – Fundos Europeus Estruturais de Investimento

FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

FEP – Fundo Europeu de Pescas

FSE – Fundo Social Europeu

GOP – Grandes Opções do Plano

IDR, IP-RAM – Instituto de Desenvolvimento Regional da Região Autónoma da Madeira

I&D – Investigação e Desenvolvimento

I&DT – Investigação e Desenvolvimento Tecnológico

IFOP – Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca

INTERVIR+ - Programa Operacional de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial

LFRA – Lei das Finanças das Regiões Autónomas

MAR – Registo Internacional de Navios da Madeira

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PAEF – Programa de Ajustamento Económico e Financeiro

PCT-MAC – Programa de Cooperação Transnacional Madeira-Açores-Canárias

PDES – Plano de Desenvolvimento Económico e Social

PDR – Plano/Programa de Desenvolvimento Regional

PEDIP – Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa

PIDT&I – Plano de Ação para a Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação da Região Autónoma da Madeira

PME – Pequenas e Médias Empresas

PMP – Plano de Médio Prazo

POISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego

POPRAM – Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira

POSEI - Programa de Opções Específicas para o Afastamento e a Insularidade

POSEUR – Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos

POVT – Programa Operacional do Território – Eixo V – Redes e Equipamentos Estruturantes da Região Autónoma da Madeira

PRODERAM – Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira

QFP – Quadro Financeiro Plurianual

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

RAM – Região Autónoma da Madeira

RUMOS – Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social

RUP – Região Ultraperiférica

SIBR – Sistemas de Incentivos de Base Regional

SIFAP – Sistema de apoio ao investimento nas explorações agrícolas

SIII – Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento

SIPE – Sistemas de Incentivos ao Potencial Endógeno

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia

UE – União Europeia

ZEE – Zona Económica Exclusiva

ZFM – Zona Franca da Madeira

Introdução

A presente dissertação aborda a Política de Desenvolvimento Regional da Região Autónoma da Madeira após o 25 de Abril de 1974 e subsequente processo de autonomia e de passagem de competências do Estado Central para a Região, a par da evolução das teorias de desenvolvimento regional dominantes nas últimas décadas.

As teorias de desenvolvimento regional agrupam-se em três grandes paradigmas – a Política Regional Tradicional, o Desenvolvimento Regional Endógeno e as “Place-based Policies” – sendo que estas procuram explicar a realidade e propor aos policy-makers a melhor forma de prosseguir, no seu entender, uma política de desenvolvimento regional.

Todavia, por vezes as teorias falham o seu objetivo, ocorrendo assim uma mudança de paradigma: novas correntes formulam-se com base na crítica à anterior, e procuram explicar a nova realidade emergente.

Dado que por vezes ocorre um desfazamento entre a teoria e a evidência empírica, a presente dissertação pretende confrontar a evolução prática da política de desenvolvimento regional da Região Autónoma da Madeira com a evolução dos paradigmas de política regional dominantes na Academia, ao longo das últimas décadas. Deste modo, formulámos a seguinte pergunta de partida: A evolução da Política Regional da Região Autónoma da Madeira segue a evolução dos paradigmas de desenvolvimento regional dominantes nas últimas décadas?

Para esta análise adotamos uma metodologia qualitativa, através da análise sistemática dos documentos estratégicos de planeamento regional – os Planos a Médio Prazo, os Planos/Programas de Desenvolvimento Regional, os Planos de Desenvolvimento Económico e Social e os Programas Operacionais regionais.

No primeiro capítulo realizamos um enquadramento teórico da evolução dos paradigmas de desenvolvimento regional.

No segundo capítulo abordamos a organização territorial portuguesa e o desenvolvimento territorial na Região Autónoma da Madeira, à luz da Constituição da República Portuguesa, do Estatuto Político-Administrativo da Região e da Lei das Finanças Regionais.

No terceiro capítulo procedemos à análise da experiência madeirense de política regional através da comparação dos problemas identificados e objetivos e estratégia delineados em cada período de planeamento.

Por fim, no quarto capítulo realizamos uma análise crítica da experiência madeirense de política regional, nomeadamente através da apreciação da adequação da estratégia de desenvolvimento regional adotada face aos diagnósticos realizados em cada período de planeamento.

CAPÍTULO I

Enquadramento Teórico – A Evolução dos Paradigmas de Desenvolvimento Regional

Para estudar a evolução da Política de Desenvolvimento Regional da Região Autónoma da Madeira no quadro dos paradigmas de política regional nas últimas décadas, importa conhecer quais são estes paradigmas, o que os caracteriza e o que os diferencia entre si. Cada paradigma reflete um conjunto de diversas teorias que em determinado período histórico dominaram o debate sobre a política regional na Academia. Este debate, por sua vez, tem influenciado as políticas públicas de desenvolvimento regional.

As teorias de desenvolvimento regional procuram explicar a realidade, isto é, a forma como o desenvolvimento regional ocorre, e procuram dar apoio ao processo de *policy-making* naquilo que, a seu ver, corresponde à melhor forma de prosseguir uma política regional. Todavia, por vezes a evidência empírica ultrapassa aquilo que é defendido por cada teoria, ocorrendo assim uma mudança de paradigma: “Novas correntes teóricas formulam-se com base na crítica e na rejeição de quadros teóricos existentes” (Pike et al., 2006: 62) e procuram explicar a nova realidade emergente, pois “conceitos e teorias não são estáticos; estes evoluem constantemente em paralelo com o mundo que procuram compreender e explicar” (*ibidem*). É nesta dinâmica teoria-evidência empírica que vemos que “o contexto do desenvolvimento local e regional tem se drasticamente transformado por mudanças profundas no padrão de atividade económica, tornando-se significativamente mais desafiante” (Pike et al., 2006: 3).

As teorias são agrupadas em três grandes paradigmas – o paradigma da ‘Política Regional Tradicional’ (anos 1950-1970), o paradigma do ‘Desenvolvimento Regional Endógeno’ (anos 1980-1990), e o paradigma das ‘*Place-Based policies*’ (século XXI). Esta divisão de paradigmas segue a divisão realizada por diversos autores e também por diversas organizações, como a OCDE e a UE.

Importa realçar que esta mesma divisão entre paradigmas não é evidente nem linear, não havendo sempre ruturas claras e óbvias ao longo do tempo, o que se reflete na coexistência de elementos de diferentes paradigmas no seio das políticas públicas de desenvolvimento regional. Isto mesmo concluiu Galhardo (2017: 79) quando analisou a evolução da política regional das regiões do continente português, onde encontrou elementos da política regional tradicional (I paradigma) a coexistirem com elementos da política de desenvolvimento endógeno (II paradigma): “embora as políticas tradicionais [I paradigma] tenham mantido uma

forte presença do ponto de vista da execução, durante um período do desenvolvimento do potencial endógeno [II paradigma]”.

Deste modo, a política regional deve ser entendida do ponto de vista sistémico; cada um destes paradigmas tem os seus próprios conceitos e visões do que é (e do que deve ser) o desenvolvimento regional, o seu objeto, objetivos, instrumentos e intervenientes. Como poderemos constatar, esta é uma política em constante redefinição.

1. O Primeiro Paradigma – a Política Regional Tradicional (anos 1950-1970)

“Desde os anos 1930, uma sucessão de *policy makers* têm acreditado que existem razões sólidas para a existência de uma política regional. É vastamente reconhecido que as disparidades económicas regionais (ex.: em taxas de desemprego e rendimento per capita) que persistem por longos períodos de tempo têm efeitos nefastos para a eficiente operação da economia nacional.” (Armstrong & Taylor, 2000: 206). O primeiro paradigma – a Política Regional Tradicional – surge anos mais tarde, já na década de 1950, aquando de um período de grande crescimento económico e rápida industrialização nos Estados Unidos e na Europa, onde determinados países, como a França, cresciam a dois dígitos. Todavia, “em Portugal essas questões só mereceram a atenção do governo da República nos anos 1960.” (Costa, 2016: 74).

A evidência empírica mostrava que este crescimento económico era espacialmente dicotómico, havendo regiões que cresciam muito, como a região de Île-de-France, enquanto que outras cresciam muito pouco (Lopes, 2020). Estamos num contexto em que a recuperação económica do pós-guerra mostrou-se territorialmente assimétrica, onde os problemas de desenvolvimento não se manifestaram da mesma forma, tendo incidências territoriais distintas.

Deste modo, a motivação fundadora da política regional esteve ligada à correção das assimetrias regionais de desempenho económico, expressa em duas abordagens distintas – estas diferem em termos de diagnóstico e dos objetivos a seguir pela política regional.

A abordagem ‘*market-based*’, de inspiração neoclássica, vê o problema das assimetrias regionais “como resultado de ineficiências de mercado, da falta de uma ‘cultura’ empreendedora e da excessiva intervenção do Estado” (Armstrong & Taylor, 2000: 210). Deste modo, o objetivo da política regional passaria por resolver essas mesmas falhas de mercado, “removendo as barreiras à livre operação das forças de mercado” (*ibidem*), nomeadamente a remoção de barreiras à deslocação de empresas e trabalhadores. Esta abordagem assume que

existe perfeita mobilidade de capital e trabalho entre as regiões, e que empresas e trabalhadores deslocar-se-iam para as regiões onde as taxas de retorno fossem mais favoráveis. Deste modo, “a intervenção é unicamente considerada necessária se versar sobre as falhas de mercado (...). As outras intervenções seriam vistas como distorções ao natural funcionamento dos mercados.” (Pike et al., 2016: 65), já que a longo-prazo o mercado tenderia a conduzir ao equilíbrio e à convergência.

Todavia, esta abordagem assenta sobre alguns pressupostos irrealistas, sobretudo quando falamos que a produtividade do trabalho e do capital varia geograficamente e por existir limitações à mobilidade dos mesmos. Nesta linha encontramos o princípio da causalidade circular e cumulativa de Myrdal (1957), que advoga que existe um processo cumulativo de agravamento de desequilíbrios, em que se numa primeira interação os recursos de uma região pobre vão para uma região rica, numa segunda interação a região rica terá maior vantagem sobre a região mais pobre, agravando assim as assimetrias entre elas – “O efeito ‘backwash’ poderia agravar ainda mais as disparidades através do encorajamento de fluxos de capital e trabalho das regiões mais atrasadas para as regiões mais desenvolvidas” (Pike et al., 2006: 74). Assim, mesmo sem barreiras à deslocação, as empresas continuariam a investir nas zonas mais ricas pois é onde a produtividade é maior. Desta forma, esta abordagem seria insuficiente, razão pela qual importa conhecer a abordagem oposta.

A abordagem contrária corresponde à abordagem intervencionista, de inspiração keynesiana, que vê o problema das assimetrias regionais como consequência de “fraquezas estruturais na economia regional, aliadas a uma deficiência de investimento devido à fuga de capital financeiro das regiões pobres para as ricas” (Armstrong & Taylor, 2000: 210), em linha com o argumento supramencionado de Myrdal. Neste sentido, a política regional justifica-se pela necessidade de o Estado adotar uma posição proativa de investimento em infraestruturas e na promoção da deslocação de empresas para as regiões menos desenvolvidas, promovendo também a justiça social ao procurar garantir que todos os cidadãos têm as mesmas condições de vida, independentemente da região onde residam – algo que é incompatível com a existência de assimetrias regionais.

Está aqui presente um debate entre argumentos que defendem uma intervenção com maior preponderância em nome da eficiência – abordagem ‘*market-based*’ – e outro com maior preponderância em nome da equidade – abordagem intervencionista. Esta divisão entre eficiência e equidade encontra-se no âmago da política regional e é uma discussão que ainda persiste até aos dias de hoje, a que voltaremos mais adiante.

Deste modo, o primeiro paradigma teve como seu objeto as regiões menos desenvolvidas e menos dinâmicas.

Dada a incapacidade do mercado em assegurar um crescimento espacialmente equilibrado, o objetivo das primeiras políticas territoriais focou-se na correção de assimetrias de crescimento económico e na promoção da convergência entre as regiões mais ricas e as regiões mais pobres, através de uma política regional assistencialista e redistributiva.

Neste âmbito, os instrumentos ao dispor da política regional consistiam na “provisão de infraestruturas físicas— estradas, caminhos-de-ferro, saneamento, e afins – e em ajuda estatal.” (Barca et al., 2012: 137). Aqui a ênfase é colocada na questão das acessibilidades aos principais centros de produção através das “*hard infrastructures*” e no incentivo às empresas, através de subsídios e benefícios fiscais. Subjacente a isto está o pressuposto de que seria possível “alterar as condições de oferta (essencialmente pela mudança nos custos de produção através de subsídios e incentivos) e, por sua vez, influenciar as decisões de (re)localização para as empresas existentes e para novos investimentos” (OCDE, 2009b: 50). Estaria assim criado um diferencial que compensasse a menor produtividade das regiões mais pobres, tornando-as mais atrativas para a deslocalização das empresas e novos investimentos.

Quando eram identificados casos de sucesso, os modelos de desenvolvimento dessas regiões eram exportados para outros territórios sem ter em conta as características e a realidade do local aonde eram aplicados: “as mesmas soluções tendiam a ser aplicadas a problemas semelhantes em diferentes sítios, sem qualquer consideração real pelas especificidades do vasto contexto regional e local” (Barca et al., 2012: 137), ou seja, havia uma abordagem ‘*one-size-fits-all*’. Garcilazo et al., (2015: 18) comparam esta abordagem com “as políticas sociais que visavam o mesmo grupo de pessoas com base nalgum critério de necessidade (ex.: desempregados), tratando-os de forma uniforme (ex.: com transferências destinadas à manutenção de rendimento), mas com pouca atenção às causas inerentes a essas tais necessidades (ex.: a falta de qualificações) ou a formas de as ativar (ex.: através de programas de emprego)”.

Ao nível da governança da política regional tradicional, tudo era decidido pelo governo central sem o envolvimento das regiões visadas – modelo de governança *top-down* – ou seja, este paradigma correspondia a uma política de desenvolvimento exógeno.

Em suma, trata-se de uma política regional ‘*one-size-fits-all*’, redistributiva, exógena e centralizada (Lopes, 2020).

A mudança de paradigma ocorre durante a crise económica dos anos 1970. A nível económico deixa de haver crescimento e, por conseguinte, verbas disponíveis para

redistribuições. A nível social, os efeitos da crise fizeram-se sentir sobretudo nas regiões mais ricas e populosas, numa altura em que a política regional focava a sua atenção nas regiões mais pobres – esta situação tornou politicamente insustentável a continuação deste tipo de política regional.

Esta mudança deve-se também à quebra entre teoria e evidência empírica. Mais especificamente, este paradigma não conseguiu explicar nos anos 1970 “os padrões de desenvolvimento local sem precedentes em Itália (...) [com] o crescimento súbito e rápido alcançado por certas regiões italianas - as do nordeste e do centro em particular - quando as zonas industrializadas do país mostravam sinais evidentes de crise económica” (Capello & Nijkamp, 2009: 41).

Deste modo, apesar dos elevados fundos alocados, a política regional falhou o seu objetivo de reduzir as disparidades regionais. Isto levou a um exacerbar de outros problemas cujo novo paradigma procurou resposta: nomeadamente a “falta de competitividade regional e a subutilização do potencial regional” (Pike et al., 2016: 193). É neste ambiente que surgem novas teorias que enfatizam o potencial endógeno de desenvolvimento – elemento central do paradigma que sucede.

2. O Segundo Paradigma – o Desenvolvimento Regional Endógeno (anos 1980-1990)

O paradigma do Desenvolvimento Regional endógeno surge no contexto de resposta à falência do paradigma de desenvolvimento tradicional. No quadro da análise de Armstrong & Taylor (2000: 263) da política regional britânica, no âmbito do primeiro paradigma, estes concluíram que a grande crítica esteve relacionada com o facto de “a política regional britânica no passado ter-se baseado fortemente no encorajamento de empresas de fora das zonas assistidas para se deslocarem para dentro das áreas assistidas (...), não prestando atenção suficiente ao desenvolvimento endógeno. Em particular, prestou pouca atenção à promoção da criação de novas empresas, à indução de pequenas e médias empresas (PMEs) a se expandirem, e ao encorajamento das empresas à adoção da última tecnologia.” (Armstrong & Taylor: 2000, 263).

Nesta linha, Garcilazo et al. (2015: 19) argumentam que a promoção de deslocalizações de empresas para as regiões mais pobres “muitas vezes distorcia os mercados e prejudicava as chances de desenvolvimento destas regiões no médio e longo prazo; em muitos casos elas geravam mais deslocalizações do que crescimento”, isto é, dividiam os frutos do crescimento

ao invés de promovê-lo e multiplica-lo. Ademais, para além de subsidiar indústrias em declínio, “em muitos casos criava uma cultura de dependência nas regiões menos desenvolvidas, muitas das quais experienciavam armadilhas de desenvolvimento” (*ibidem*).

É então que se dá o reconhecimento de que “já não é possível tratar o desenvolvimento como exógeno na sua origem. O desenvolvimento é agora, por definição, endógeno. Está fundamentalmente dependente de uma organização concentrada do território, enraizado num sistema socioeconómico e cultural cujos componentes determinam o sucesso da economia local: a capacidade empreendedora, os fatores de produção locais (trabalho e capital), as competências relacionais dos atores locais (...) e a capacidade de *decision-making* que permite aos atores económicos e sociais locais guiarem o seu processo de desenvolvimento” (Capello & Nijkamp, 2009: 41).

Entre os dois paradigmas existem, naturalmente, continuidades e ruturas.

Em termos das continuidades, estas prendem-se sobretudo com o diagnóstico que justifica a existência de política regional, ou seja, o problema a colmatar continua o mesmo – a existência de assimetrias regionais; e com o objeto, que também continua o mesmo – as regiões menos desenvolvidas.

As grandes ruturas entre os dois paradigmas dizem respeito aos objetivos a seguir pela política para melhor ultrapassar o problema das assimetrias regionais, os instrumentos a utilizar e o modelo de governança.

Quanto ao objetivo, este passa a ser o de promoção do potencial endógeno de desenvolvimento das regiões através da mobilização dos seus atores locais, ativos e mais-valias. Nesta linha, a abordagem deixa de ser *one-size-fits-all*, para ser *tailored*, isto é, adaptada às especificidades de cada região.

Para concretizar este objetivo, os instrumentos de política regional deixam de ser tanto restritivos, diretivos e materiais, passando a ser mais promocionais, orientadores e imateriais. O foco é agora colocado nos fatores imateriais de desenvolvimento, nomeadamente a qualificação dos recursos humanos, a capacitação organizacional/institucional, e a mobilização da capacidade empreendedora regional (Lopes, 2020). Esta mudança “procura que as regiões foquem na exploração de recursos regionais e fiquem menos dependentes de interesses económicos externos” (Barca et al. 2012, em Pike et al., 2016: 205).

No paradigma anterior, o governo central era o responsável por identificar as necessidades de cada região. Com a mudança de paradigma, num contexto de descentralização, surgem estruturas com legitimidade territorial que reclamam um modelo de governança *bottom-up*.

Apesar do reconhecimento do importante papel do governo central na política regional, sobretudo em termos de controlo de despesa e de coordenação da política, desde cedo se percebeu que o desenvolvimento regional não poderia ser comandado e gerido unilateralmente pelo centro, que muitas vezes desconhecia as realidades regionais.

É num contexto de um mundo cada vez mais globalizado, em que as regiões passaram a competir com todas as regiões do globo, e não apenas com as suas regiões vizinhas, que se dá novamente a mudança de paradigma. A palavra de ordem já não é a convergência, mas sim a promoção da competitividade de todas as regiões.

3. O Terceiro Paradigma – *Place-Based Policies* (século XXI)

O paradigma da política regional *Place-Based* surge com o trabalho pioneiro de Fabrizio Barca (2009), no seu relatório ‘Uma agenda para a reforma da política de coesão: uma abordagem de base territorial (*place-based*) para atingir os desafios e expectativas da União Europeia’, mais conhecido como ‘Relatório Barca’. É aqui que Barca define uma política regional *Place-Based* como:

“Uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo cujo objectivo é reduzir a ineficiência persistente (subutilização de todo o potencial) e a desigualdade (percentagem de pessoas abaixo de um determinado padrão de bem-estar e/ou extensão das disparidades interpessoais) em locais específicos, através da produção de pacotes de bens e serviços públicos integrados e adaptados ao local, concebidos e implementados através da obtenção e agregação de preferências e conhecimentos locais através de instituições políticas participativas, e através de um sistema de governança multinível em que as subvenções estão sujeitas a condicionalidades, tanto em termos de objetivos, como de instituições, sendo transferidas do nível superior para o nível inferior do governo.” (Barca, 2009: 5)

Este paradigma surge num contexto de resposta ao crescente processo de globalização. Segundo McCann e Rodríguez-Pose (2011: 204), com a globalização “o papel do território, muitas vezes anteriormente negligenciado, ganha uma nova centralidade em muitos debates”, onde as características e a capacidade das regiões passaram a ser vistas como peça-chave na promoção do desenvolvimento: “Os aspetos únicos de uma localidade e a habilidade de criar e fortalecer vantagens comparativas está no coração do sucesso e desenvolvimento económico” (Barca et al., 2012: 136).

Este foi um processo contínuo e em crescendo, com elementos já presentes no anterior paradigma. A mais recente fase da globalização colocou maior ênfase no papel do capital humano, da inovação e na importância das instituições – aspetos centrais no novo paradigma de desenvolvimento *Place-Based*.

Face ao paradigma anterior encontramos, uma vez mais, ruturas e continuidades. Em termos desta última, uma das grandes continuidades prende-se com a abordagem da política regional, que se mantém *tailored*, isto é, específica ao contexto, e na grande atenção ao potencial endógeno de desenvolvimento.

Quanto às ruturas, estas são de diversa natureza: desde o objeto, aos problemas identificados, aos objetivos e ao modelo de governança.

No que respeita ao objeto da política regional, esta deixa de se focar unicamente nas regiões mais pobres e passa a tratar todas as regiões, independentemente do seu estágio de desenvolvimento. Esta é uma política que cobre todo o território nacional e reconhece que todas as regiões têm um potencial competitivo a explorar – “maior ênfase nas oportunidades do que nas desvantagens” (Garcilazo et al., 2015: 22).

Em termos do diagnóstico do problema a ser resolvido pela política regional, esta deixa de ser exclusivamente as disparidades regionais e passa a focar a baixa competitividade regional (no sentido da sua estrutura económica e tecido empresarial, e associada à sua capacidade de inovação) e o subaproveitamento do potencial de desenvolvimento das regiões – “o problema passa das disparidades regionais para a falta de competitividade regional e a subutilização do potencial regional” (Pike et al., 2016: 214).

De modo a colmatar estas fragilidades identificadas, o objetivo passa a ser o de promover a competitividade de todas e cada uma das regiões, e surgem agora preocupações com a inclusão social e com a sustentabilidade ambiental – “um entendimento mais vasto de desenvolvimento regional e local que procura integrar preocupações económicas com preocupações sociais e ambientais de uma forma mais sustentável” (Pike et al., 2016: 196).

Os instrumentos aprofundam a linha seguida pelo paradigma anterior, no sentido em que se tornam mais promocionais, orientadores e com maior foco nos fatores imateriais do desenvolvimento, nomeadamente a qualificação dos recursos humanos, a inovação, o capital social e a espessura organizacional – estes elementos fazem parte dos “determinantes chave do crescimento regional” (OCDE, 2009a: 6). Ao mesmo tempo ganha importância a aposta em infraestruturas ‘*soft*’, sobretudo as infraestruturas TIC. Na prática, consiste na aposta na dinamização de *networking* e dos atores (bem como do reforço da sua capacitação), na coordenação territorial de intervenções e na valorização da articulação local-global.

Isto leva-nos a falar de outra rutura, nomeadamente quanto ao modelo de governança, que passa a combinar elementos exógenos com endógenos, numa articulação multinível, dinamizadora de sinergias decorrentes do *networking* – não só vertical (entre diferentes níveis de poder: europeu, nacional, regional e local), mas também horizontal (entre diferentes políticas sectoriais e diferentes atores, públicos e privados).

Neste quadro, a promoção do desenvolvimento torna-se muito mais complexa, visto que existe uma multiplicidade de atores, públicos e privados, com diferentes interesses. A chave passa por identificar quais são esses atores, qual o seu papel no processo, a gestão dos seus interesses (por vezes) conflitantes e, sobretudo, a coordenação entre todos estes níveis.

“A política regional agora vai além de uma distinção tradicional entre abordagens *top-down* e *bottom-up*. As políticas (...) agora dependem de uma clara governança multinível em que cada nível de governo e cada ator contribui para a visão e para a elaboração da política e, igualmente importante, para a implementação das mesmas” (OCDE, 2009b: 12).

A liderança deste processo far-se-á pelos governos subnacionais e pelo governo central. Pelos governos subnacionais, pois “estas autoridades estão mais ‘próximas ao terreno’ e, deste modo, melhor posicionadas que as autoridades nacionais para decidir quais as prioridades para otimizar os programas de desenvolvimento regional e local” (OCDE, 2009b: 109); isto é, são um elemento central na dinamização do processo de desenvolvimento regional, conhecedores das vicissitudes regionais. Pelo governo central, pois cabe a este “o papel de apoio à capacitação [organizacional e institucional], o apoio financeiro, e a orientação das políticas locais de desenvolvimento de forma a que os *spillovers* beneficiem o resto do país” (*ibidem*). Nesta linha, o governo central deve elaborar as estratégias de desenvolvimento regional e garantir a coordenação entre as várias entidades subnacionais, de modo a que não haja contradições entre as várias atuações e duplicações de recursos.

Esta coordenação envolve também a ligação entre as políticas setoriais e a política regional, sendo de extrema importância a adaptação das primeiras às realidades locais. Costa (2016:80) conclui que “uma matéria crucial para o êxito das políticas regionais implementadas é a consistência entre as políticas sectoriais e a política regional”. É importante que haja uma abordagem integrada, para que ambas não se contradigam, o que acabaria por ter efeitos nefastos para a eficácia das mesmas.

Deste modo, é deixado de lado a dicotomia endógeno-exógeno. O ponto de partida deve ser o lado endógeno, que permite ter um maior conhecimento das características e especificidades locais que permitam explorar o potencial de desenvolvimento; não obstante, este lado deve ser conciliado com o lado exógeno, pois não se pode descurar as oportunidades

do exterior. Deste modo, Barca et al. (2012: 147) afirmam que “o conhecimento necessário para explorar em pleno o potencial de crescimento (...) deve resultar de um processo de deliberação e participação envolvendo atores locais e externos”. A promoção de sinergias entre o que é endógeno e o que é exógeno torna a política regional mais rica.

Com este novo paradigma, a “performance económica varia consideravelmente entre regiões devido a vários fatores, incluindo a geografia, a demografia, a especialização da economia, a produtividade, o capital humano e físico, as infraestruturas *hard* e *soft* e a capacidade de inovar” (OCDE, 2009a: 3). Estes elementos estão intrinsecamente relacionados, numa economia cada vez mais global e competitiva, à capacidade de as regiões criarem e fortalecerem as suas vantagens comparativas.

É neste contexto de crescente abertura e interdependência da economia mundial, que as regiões passam a competir com todas as regiões do globo, e não apenas com as regiões vizinhas dentro do seu país.

4. Os três Paradigmas de Política Regional

Após a passagem pela evolução teórica dos paradigmas de política regional, em seguida é apresentado um quadro comparativo dos mesmos:

Tabela I.1 – Os três paradigmas da política regional

Paradigma tradicional	Paradigma do Desenvolvimento Endógeno	Paradigma das "Place-based Policies"
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Problema fundamental</i> • Disparidades regionais no rendimento, infraestruturas e emprego • <i>Objetivo</i> • Corrigir assimetrias regionais de crescimento económico • <i>Quadro de Política Geral</i> • Compensação temporária de desvantagens das regiões atrasadas, respondendo a choques • <i>Cobertura</i> • Abordagem setorial num número limitado de setores • <i>Orientação Espacial</i> • Dirigido às regiões atrasadas • <i>Unidade para intervenção</i> • Áreas administrativas • <i>Dimensão temporal</i> • Curto prazo • <i>Abordagem</i> • Abordagem igual para todas • <i>Focus</i> • Investimentos e Transferências Exógenas • <i>Instrumentos</i> • Infraestruturas • Incentivos às empresas • <i>Governança</i> • Estado Central 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Problema fundamental</i> • Disparidades regionais na capacidade de geração de vantagens competitivas • <i>Objetivo</i> • Promover o potencial endógeno de desenvolvimento • <i>Quadro de Política Geral</i> • Apoio a estratégias de desenvolvimento determinadas localmente • <i>Cobertura</i> • Abordagem regional limitada a projetos que visam a exploração do potencial local • <i>Orientação Espacial</i> • Dirigido às regiões atrasadas • <i>Unidade para intervenção</i> • Áreas administrativas • <i>Dimensão temporal</i> • Longo prazo • <i>Abordagem</i> • Abordagem específica pelo contexto • <i>Focus</i> • Recursos endógenos • <i>Instrumentos</i> • Fatores imateriais de desenvolvimento: qualificação de RH, Capacitação organizacional; • Mobilização da capacidade empreendedora regional • <i>Governança</i> • Estruturas com legitimidade territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Problema fundamental</i> • Baixa competitividade regional e subutilização do potencial • <i>Objetivo</i> • Competitividade Regional, Coesão social e territorial e sustentabilidade • <i>Quadro de Política Geral</i> • Compensação do potencial subutilizado através de planeamento estratégico proativo • <i>Cobertura</i> • Projetos de desenvolvimento integrados e abrangentes por todas as áreas de política • <i>Orientação Espacial</i> • Dirigido a todas as regiões • <i>Unidade para intervenção</i> • Áreas funcionais • <i>Dimensão temporal</i> • Longo prazo • <i>Abordagem</i> • Abordagem específica pelo contexto • <i>Focus</i> • Recursos Endógenos e Exógenos • <i>Instrumentos</i> • Coordenação territorial das intervenções • Valorização articulação local-global • Reforço do capital relacional e capacitação de atores • Investimento misto em capital fixo e imaterial • <i>Governança</i> • Networkin paradigma: Governança multinível baseada na parceria de atores

Fonte: Galhardo (2017), adaptado de (Lopes, 2016) e OCDE (2011).

5. Os Debates Atuais

O debate que esteve sempre presente desde o aparecimento da política regional, como pudemos constatar, diz respeito ao *trade-off* entre eficiência e equidade. Todavia, este *trade-off* é rejeitado pela OCDE (2009b: 53), que defende que “políticas que promovam a equidade e a eficiência podem ser complementares”. Uma vez que estes não são objetivos opostos, cabe à política regional dar atenção a ambas. Por exemplo, apostar em educação e saúde pode contribuir para uma maior equidade entre pessoas e lugares; por sua vez, pessoas mais saudáveis e qualificadas tendem a ser mais produtivas, o que, por conseguinte, tenderá a aumentar a eficiência. Por outro lado, “investir em regiões já ricas e com um favorável potencial de crescimento (...) pode fazer aumentar os recursos disponíveis para serem alocados ao objetivo de equidade.” (*ibidem*).

Apesar de o paradigma *Place-Based* dominar o debate atual na Academia e, sobretudo, o *policy-making* nos países da OCDE e da UE, existem discussões acerca do caminho a seguir no desenvolvimento regional. Oposta à abordagem *Place-Based*, encontramos a abordagem *Space-Neutral* ou *Spatially-Blind*, defendida pelo Banco Mundial através do Relatório ‘A Geografia Económica em Transformação’ (2009).

Esta é uma abordagem que vai de encontro à teoria das economias de aglomeração do *New Economic Geography* (NEG), que defende que “a concentração económica é igual à eficiência económica, e [que] as elevadas taxas de crescimento sustentável só podem ocorrer em áreas onde a economia é altamente concentrada” (OCDE, 2009a: 3). Segundo esta teoria, é impossível pôr em prática uma política regional que procure promover o crescimento em todas as regiões, pois a “Prosperidade não chega a todos os lugares ao mesmo tempo, e a alguns lugares não chega de todo.” (Gill, 2011: 178). Como solução, esta abordagem defende que dever-se-ia “promover as aglomerações e encorajar as migrações inter-regionais” (McCann & Rodríguez-Pose, 2011: 204) com vista à melhor alocação dos fatores produtivos.

Em contraponto, “dados e análises da OCDE revelam que as aglomerações não conduzem necessariamente a sustentáveis elevadas taxas médias anuais de crescimento” (OCDE, 2009a: 3). Ademais, Barca et al. (2012: 139) argumentam que mesmo as políticas *Space-Neutral* “terão sempre efeitos espaciais, muitos dos quais irão minar os objetivos da política em si caso esses efeitos não sejam tidos em consideração”, como são o caso as políticas

sectoriais, e que, para além disto, existem sempre barreiras à mobilidade, sobretudo a dos trabalhadores.

Apesar deste debate, a abordagem *Place-Based* apresenta-se como a mais consensual, estando presente no *policy-making* de variados países da OCDE, bem como no seio da UE, nomeadamente a nível da Política de Coesão.

A Organização Territorial Portuguesa e o Desenvolvimento Territorial na Região Autónoma da Madeira

1. O Processo de Autonomia e de Descentralização de Competências no Pós-25 de Abril de 1974

A evolução da política de desenvolvimento regional da Região Autónoma da Madeira (RAM) tem como ponto de partida o processo de autonomia e de descentralização de competências do pós-25 de Abril de 1974. É a partir desse momento, nomeadamente após a entrada em vigor da nova Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP/76), que o processo de descentralização ocorre, passando a caber à RAM o destino da sua política de desenvolvimento regional.

Deste modo, o enquadramento legal deste processo corporiza-se nos seguintes documentos: a Constituição da República Portuguesa de 1976 (e as sucessivas reformas constitucionais); o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPA-RAM, Lei n.º 13/91); e a Lei das Finanças das Regiões Autónomas (LFRAs, Lei Orgânica n.º 2/2013).

Após a análise da Constituição da República Portuguesa de 1976 e das sucessivas revisões constitucionais, adiante no nosso trabalho decidimos utilizar a Constituição da República Portuguesa na sua versão mais recente, após a Sétima Revisão Constitucional (Lei Constitucional n.º 1/2005), visto que as alterações introduzidas não alteram de modo significativo o objeto que nos propomos a estudar.

A Constituição da República Portuguesa define no seu texto que “Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos próprios.” (CRP, Art. 6.º, n.º 2), e que “A autonomia político-administrativa regional não afeta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição.” (CRP, Art. 225.º, n.º 3). Ou seja, a Lei Fundamental define Portugal como um Estado unitário, onde tem lugar a autonomia das Regiões Autónomas.

A autonomia materializa-se com a definição dos poderes das Regiões Autónomas, no quadro da Constituição: “As regiões autónomas são pessoas coletivas de direito público e têm as seguintes atribuições, a definir nos respetivos estatutos: *a)* Legislar no âmbito regional em matérias enunciadas nos respetivos estatutos político-administrativos que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania; (...); *d)* Regulamentar a legislação

regional e as leis gerais emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para este o respetivo poder regulamentar; (...); *f*) Exercer a iniciativa legislativa (...); *g*) Exercer poder executivo próprio; (...); *i*) Exercer poder tributário próprio (...), bem como adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, (...); *j*) Dispor, nos termos dos estatutos e da lei de finanças das regiões autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, (...); *m*) Exercer poder de tutela sobre as autarquias locais; (...); *p*) Aprovar o plano de desenvolvimento económico e social, o orçamento regional e as contas da região e participar na elaboração dos planos nacionais; (...).” (CRP, Art. 227.º, n. 1). Ademais, “São órgãos de governo próprio de cada região autónoma a Assembleia Legislativa e o Governo Regional.” (CRP, Art. 231.º, n.º 1)

Os poderes e os órgãos suprarreferidos vão de encontro às características do processo de regionalização política: “(i) poder legislativo a uma assembleia regional; (ii) vasta jurisdição cujo conteúdo é definido e garantido pela constituição; (iii) um executivo com as características de um governo regional” (OCDE, 2020: 47).

“A OCDE define descentralização como as medidas que transferem um conjunto de poderes, responsabilidades e recursos do governo central para os governos subnacionais, definidos como as entidades legais eleitas por sufrágio universal e tendo algum nível de autonomia” (OCDE, 2020: 18). Ademais, “Num sistema descentralizado, os governos subnacionais são governados por instituições políticas (com órgãos legislativos e executivos) e têm os seus próprios ativos e pessoal administrativo. Estes podem gerar as suas próprias receitas, tais como impostos, taxas, e gerem o seu próprio orçamento.” (*ibidem*).

Deste modo, o processo de autonomia e de descentralização de competências do pós-25 de Abril de 1974 constitui-se como uma mistura entre descentralização política, administrativa e fiscal.

Em primeiro lugar, trata-se de uma descentralização política pois transferiu o poder de *decision-making* do governo central para os governos regionais – um processo que “foca nos aspetos políticos e institucionais da descentralização (em vez dos *outcomes* económicos ou de eficiência), (...) definindo os direitos, responsabilidades e papéis de cada nível governamental.” (OCDE, 2020: 18).

Em segundo lugar, é também um processo de descentralização administrativa, uma vez que ocorre a “transferência de responsabilidade operacional” (OCDE, 2020: 18) do governo central para os governos regionais.

Em terceiro lugar, é também um processo de descentralização fiscal, pois “transfere responsabilidades de despesa e receita” (OCDE, 2020:19) do governo central para os governos regionais.

Desta forma, o processo de descentralização ocorreu ao mesmo tempo que o processo de regionalização política. Segundo a OCDE (2020: 43 e 47), a regionalização política tem como fonte de legitimidade a “identidade cultural e a democracia local”. De facto, este foi um processo que procurou responder aos anseios autonomistas dos povos ilhéus, como destacado na CRP: “O regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira fundamenta-se nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares.” (CRP, Art. 225.º, n.º 1).

2. As Responsabilidades em matéria de Política Regional

A autonomia e a descentralização de competências significaram que a Região Autónoma da Madeira passou a ter poderes legislativos e executivos próprios. Neste âmbito, a Região passou a ser responsável pela elaboração e condução da sua política de desenvolvimento regional, como está plasmado na CRP e no Estatuto Político-Administrativo.

“A organização económico-social assenta nos seguintes princípios: (...) g) Planeamento democrático do desenvolvimento económico e social” (CRP, Art. 80.º).

Na Região Autónoma da Madeira a responsabilidade pela política regional encontra-se no Art. 106.º do seu Estatuto Político-Administrativo: “1- A política de desenvolvimento económico da Região tem vetores de orientação específica que assentam nas características intrínsecas do arquipélago; 2- O desenvolvimento económico e social da Região deve processar-se nas linhas definidas pelo Governo Regional através dos planos de desenvolvimento económico e social e dos orçamentos, que visarão o aproveitamento das potencialidades regionais e a promoção do bem-estar, do nível da qualidade de vida de todo o povo madeirense, com vista à realização dos princípios constitucionais.” (Art. 106.º, EPA-RAM).

Não obstante a passagem de competências de desenvolvimento regional para a RAM, “Os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo próprio [Governo Regional], o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, visando, em especial, a correção das desigualdades derivadas da insularidade.” (CRP, Art. 229.º, n.º 1). Esta cooperação entre o Estado Central e a Região está também presente no artigo sobre as

tarefas fundamentais do Estado: “São tarefas fundamentais do Estado: (...) g) Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira” (CRP, Art. 9.º).

Esta compensação pelo carácter insular e ultraperiférico da RAM concretiza-se no âmbito do princípio de solidariedade nacional (EPA-RAM, Art. 103.º; LFRAs, Art. 8.º) e do princípio da continuidade territorial (EPA-RAM, Art. 10.º), que prevê que o Estado Central compense a Região em matéria de transportes, comunicações, energia, educação, cultura e segurança social, e que promova a integração da RAM no restante território nacional e na União Europeia. Por conseguinte, esta compensação materializa-se através de transferências orçamentais para a Região, e está intrinsecamente relacionado com a autonomia financeira desta. A partir de 2013, esta questão, até então presente na CRP e no Estatuto Político-Administrativo, passa também a ser regulamentada pela Lei das Finanças das Regiões Autónomas (Lei Orgânica n.º 2/2013).

Deste modo, a autonomia financeira enquadra-se na descentralização fiscal, com a transferência de responsabilidades em matéria de despesa e receita – “A autonomia financeira visa garantir aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas a capacidade de gestão dos meios necessários à prossecução das suas atribuições.” (LFRAs, Art. 5.º, n.º 2). Em termos práticos, isto significa que a RAM dispõe das receitas fiscais nela cobradas e geradas, e na adaptação do sistema fiscal nacional às suas especificidades regionais (LFRAs, Art. 59.º; EPA-RAM, Art. 105.º).

Na Região Autónoma da Madeira as orientações de planeamento e de desenvolvimento regional consubstanciam-se nos seguintes documentos estratégicos: os Planos a Médio Prazo (1981-1984; 1987-1990; 1994-1999); os Planos/Programas de Desenvolvimento Regional (1986-1990; 1989-1993; 1994-1999); e nos Planos de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006; 2007-2013; 2014-2020; 2021-2027). O Plano a Médio Prazo corresponde ao primeiro documento de planeamento do desenvolvimento regional, sendo que, no âmbito da entrada de Portugal nas Comunidades Europeias, e de forma a usufruir dos fundos comunitários, são criados os Planos de Desenvolvimento Regional, que depois dão lugar, mais tarde, aos Planos de Desenvolvimento Económico e Social. Com a entrada de Portugal na CEE, atual UE, os documentos tradicionais de planeamento regional passaram a ser acompanhados por Programas Operacionais – documentos que enquadram a aplicação dos fundos comunitários na Região.

Importa aqui salientar que o planeamento regional do desenvolvimento da RAM só ganhou força a partir dos anos 1980, como revelado pelo primeiro Plano a Médio Prazo (1987-

1990), devido ao processo de pré-adesão à CEE e ao processo de transferência de competências, que não ocorreu todo ao mesmo tempo – “A regionalização de competências não foi imediata, antes tendo sido feita cautelosamente de acordo com as possibilidades e interesses da Região” (PMP 1987-90: 63).

3. O Estatuto Ultraperiférico da Região Autónoma da Madeira na União Europeia

Na ordem jurídica europeia é reconhecido o estatuto de região ultraperiférica a um conjunto de territórios franceses, espanhóis e portugueses, nomeadamente: Guadalupe, Guiana Francesa, Martinica, Maiote, Reunião, Saint-Martin, Canárias, Açores e Madeira. Este reconhecimento permite que estas regiões beneficiem de medidas específicas nas principais políticas europeias, com vista a ultrapassar os desafios que se lhes põem à sua política de desenvolvimento regional, decorrentes do seu carácter ultraperiférico. Permite também que estas regiões, apesar da sua distância ao continente europeu, participem do processo de integração europeia e obtenham os benefícios de pertença ao mercado comum.

A primeira referência à realidade regional e ao estatuto das regiões ultraperiféricas ocorreu no Tratado de Maastricht (1992), na Declaração relativa às regiões ultraperiféricas da Comunidade. Embora sem peso legal, esta Declaração afirma que “A Conferência reconhece que as regiões ultraperiféricas da Comunidade (...) sofrem de um atraso estrutural importante, agravado por diversos fenómenos (grande afastamento, insularidade, pequena superfície, relevo e clima difíceis, dependência económica em relação a alguns produtos), cuja constância e acumulação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento económico e social.” (Declaração n.º 26, anexa ao Tratado da UE). Afirma ainda que é “possível adotar medidas específicas a seu favor, na medida em que exista e enquanto existir uma necessidade objetiva de tomar tais medidas, tendo em vista o desenvolvimento económico e social dessas regiões. Essas medidas devem visar simultaneamente os objetivos de realização do mercado interno e de reconhecimento da realidade regional, de modo a permitir que essas regiões ultraperiféricas consigam atingir o nível económico e social médio da Comunidade.” (*ibidem*).

No Tratado de Amesterdão (1997), a Declaração n.º 26 do Tratado de Maastricht é transformada no Art. 227.º, onde é aditado que “(...) o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, adotará medidas específicas destinadas, em especial, a estabelecer as condições de aplicação do presente Tratado

a essas regiões, incluindo as políticas comuns. O Conselho, ao adotar as medidas pertinentes a que se refere o parágrafo anterior, terá em consideração domínios como as políticas aduaneira e comercial, a política fiscal, as zonas francas, as políticas nos domínios da agricultura e das pescas, as condições de aprovisionamento em matérias-primas e bens de consumo de primeira necessidade, os auxílios estatais e as condições de acesso aos fundos estruturais e aos programas horizontais da Comunidade.” (Tratado de Amesterdão, Art. 227.º, n.º 2).

O Tratado de Amsterdão constituiu assim a base jurídica para a adoção de medidas específicas em favor das regiões ultraperiféricas. A partir deste momento, a estratégia de desenvolvimento destas regiões passou a ser promovida pelo Conselho Europeu, e posteriormente desenvolvida através das Comunicações da Comissão Europeia.

Por último, à imagem do Art. 227.º n.º 2 do Tratado de Amesterdão, com a celebração do Tratado sobre o Funcionamento da UE (2009), o estatuto das regiões ultraperiféricas encontra-se plasmado no mesmo, através do Art. 349.º (TFUE).

Em termos práticos, o estatuto de ultraperiferia permite adaptar as normas europeias às realidades regionais e a adoção de medidas específicas em seu benefício. Isto traduz-se, em geral, ao nível da Política de Coesão, através dos Fundos Europeus Estruturais de Investimento (FEEI). Em particular, estas regiões, independentemente do seu estágio de desenvolvimento, usufruem do nível máximo das taxas de cofinanciamento dos projetos europeus.

No que diz respeito ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), está prevista uma dotação financeira adicional destinada à compensação dos sobrecustos da ultraperiferia. Os sobrecustos que as RUP enfrentam traduzem-se em implicações acrescidas, resumidas na tabela seguinte:

Tabela II.1 – Os sobrecustos das RUP

Transportes	Custos de importação/exportação de bens e materiais e ao transporte entre ilhas (dupla insularidade), nomeadamente marítimo e aéreo.
Viagens	Custos das viagens de/para o continente e entre ilhas (dupla insularidade), à falta de ligações diretas, horários e pouca frequência dos transportes, custos devidos à distância-tempo.
Armazenamento/stocks reguladores	Necessidade de manter uma maior existência de mercadorias em armazém (relacionada com os custos e frequência de transporte e com as pequenas dimensões do mercado).
Recursos humanos	Dificuldade em recrutar pessoal qualificado e à geralmente mais baixa produtividade dos trabalhadores (comparada com a produtividade do “continente”), juntamente com custos salariais mais elevados e necessidades de realização de formação intra empresa.
Custos de financiamento	Custos (laborais, de transporte e deslocação, etc.) mais elevados, as empresas necessitam de financiamento adicional (menores lucros implicam menor capacidade de autofinanciamento).
Custos com instalações/equipamentos	Decorrente da natureza fragmentada das ilhas e à necessidade de apoiar vários pontos de produção e de distribuição (dupla insularidade).
Custos de comercialização/marketing	Incapacidade de comercializar eficazmente os produtos a nível nacional, à necessidade de comercializar produtos num mercado local mais reduzido, com consequências na dissolução do custo fixo.

Fonte: ‘Avaliação do Impacto dos Auxílios de Estado no desenvolvimento das Regiões Ultraperiféricas da União Europeia’ (2007: 327-328)¹

A partir do período de programação 2007-2013, no âmbito dos fundos comunitários, os programas operacionais regionais passam a incluir um eixo específico para a compensação dos sobrecustos enfrentados pela Região Autónoma da Madeira.

O Programa de Opções Específicas para o Afastamento e a Insularidade (POSEI), criado em 1986, é adaptado aos Açores e à Madeira em 1991, com a designação de POSEIMA. Este Programa tem como objetivo ajudar à produção, transformação e comercialização de produtos agrícolas e de pescas.

¹ Disponível em: <http://www.cp-omr.eu/pt/wp-content/uploads/2011/10/Avaliação-do-Impacto-dos-Aux%C3%ADlios-de-Estado-no-desenvolvimento-das-Regiões-Ultraperiféricas-da-União-Europeia-PT.pdf>

O Programa REGIS surge em 1990 com o objetivo de estimular a diversificação económica e promover a cooperação transnacional entre as RUP, e entre estas e os países vizinhos não-membros. Nesta área da cooperação territorial transnacional, no âmbito do FEDER, destacamos o Programa INTERREG Madeira-Açores-Canárias (MAC), que procura fomentar a cooperação transnacional entre as RUP da Macaronésia, e entre estas e os países vizinhos da África Ocidental.

“Em grandes linhas, as políticas públicas para a RUP podem dividir-se em três grandes grupos: em primeiro lugar, a política comercial que permite às regiões não ficar sujeitas a toda a legislação aplicável e beneficiar de moratórias, derrogações, tarifas e contingentes específicos, ou seja, de instrumentos reguladores próprios e adequados às suas particularidades; em segundo lugar, as políticas de compensação que se traduzem na compensação direta dos sobrecustos, com o objetivo de reduzir as despesas correntes das empresas e de auxiliar o funcionamento; em terceiro lugar, as políticas de desenvolvimento materializadas em apoios financeiros e estruturais para propiciar o desenvolvimento autónomo e sustentável das economias ultraperiféricas.” (João, 2011: 418-419).

Importa referir que a consolidação do estatuto de regiões ultraperiféricas nos Tratados da UE, bem como a sua aplicação na prática, deve-se a um processo de diálogo e colaboração entre estas regiões, iniciado no final dos anos 1980. Esta articulação decorre em várias sedes, nomeadamente na Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas (CPRUP), no Comité das Regiões (CdR), na Conferência das Regiões Marítimas Periféricas (CRPM), no Fórum das RUP, e nas instituições europeias.

A CPRUP corresponde à principal estrutura de cooperação política e técnica entre os executivos das várias regiões ultraperiféricas. Segundo a Conferência, esta cooperação tem como objetivos “Coordenar a sua ação conjunta e adotar posições comuns com finalidade de defender os interesses da ultraperiferia perante a UE; Reforçar a ação europeia no que se refere às RUP, com base nas disposições dos Tratados; Defender os interesses comuns da ultraperiferia em todas as organizações europeias e internacionais com vocação regional nas quais têm representação; e Reforçar a cooperação entre as RUP no âmbito de projetos de cooperação conjunta.” (CPRUP, 2020).

No Comité das Regiões, órgão consultivo do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia, as regiões ultraperiféricas têm três membros titulares permanentes – os presidentes dos governos regionais dos Açores, Madeira e Canárias – sendo estes os porta-vozes da ultraperiferia.

A CRPM, órgão que funciona como um ‘think-tank’, tem como objetivo a defesa dos interesses das regiões junto das instituições europeias. Neste órgão, a maior parte das RUP, como é o caso dos Açores e Madeira, integram a Comissão das Ilhas.

De dois em dois anos é realizado o Fórum das RUP, uma plataforma de diálogo entre vários agentes, que reúne os presidentes das nove RUP, representantes de Portugal, França e Espanha, membros da sociedade civil e representantes das instituições europeias.

Para além destes órgãos, a articulação das regiões ultraperiféricas também se faz a nível das instituições europeias. Quanto ao Parlamento Europeu, existe um intergrupo informal com os eurodeputados oriundos das RUP; ao nível do Conselho da UE, existe um grupo de trabalho das RUP, que reúne para discutir as propostas da Comissão Europeia; por fim, a Comissão Europeia tem uma unidade RUP, integrada na Direção-Geral da Política Regional (DG REGIO).

Esta cooperação entre as RUP e as instituições europeias foi reforçada a partir de 2004, com a Comunicação da Comissão Europeia ‘Uma parceria reforçada para as regiões ultraperiféricas’², onde foram estabelecidas três prioridades de ação, com efeitos para o período de programação 2007-2013: (i) atenuar as desvantagens decorrentes da fraca acessibilidade e compensar outros constrangimentos; (ii) melhorar a competitividade das economias das RUP; e (iii) fomentar uma maior inserção regional das RUP, contribuindo para a política de vizinhança alargada da UE. Grande parte desta estratégia é materializada através da Política de Coesão, mas não só; existe também o envolvimento de outros instrumentos e ações europeus, como é o exemplo do facto de as instituições europeias terem em consideração a posição das RUP na celebração de acordos de comércio externos, quando estes envolvem e/ou têm impactos nas RUP.

No seguimento desta Comunicação, em 2007 a Comissão Europeia lança a Comunicação ‘Estratégia para as Regiões Ultraperiféricas: Realizações e Perspetivas Futuras’³, que reforça a estratégia lançada em 2004 e aborda temas sensíveis para o desenvolvimento futuro das RUP, nomeadamente: as alterações climáticas; as dinâmicas demográfica e de migração; a agricultura; e o papel das RUP na política marítima da UE. Aqui é reconhecido que “o desenvolvimento das RUP não se resume apenas à questão da compensação dos sobrecustos” (COM(2007) 507 final: 9), passando a focar também os ativos únicos de cada RUP.

²COM(2004) 343 final. Disponível em:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/rup/com2004343_en.pdf

³ COM(2007) 507 final. Disponível em: [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0507:FIN:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0507:FIN:EN:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0507:FIN:EN:PDF)

Em 2008, a Comissão Europeia reconhece as RUP como “regiões-oportunidade”, rumo a um novo paradigma de valorização das características e potencialidades únicas das RUP, através da sua Comunicação ‘As regiões ultraperiféricas: um trunfo para a Europa’⁴.

Com vista à preparação da Estratégia Europa 2020, a Comissão Europeia lança, em 2012, a Comunicação ‘As regiões ultraperiféricas na União Europeia: Parceria para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo’⁵. Nesta parceria reforçada, a Comissão Europeia pretende atualizar as três prioridades de ação definidas na estratégia de 2004 (acessibilidades, competitividade, e integração regional) e adiciona duas novas: o reforço da dimensão social no desenvolvimento das RUP e a inserção de ações de combate às alterações climáticas nas políticas das RUP. Nesta Comunicação é defendido que a taxa de cofinanciamento das RUP, no âmbito da Política de Coesão, deve ser de 85%, independentemente do nível do PIB da região.

Em 2017, a Comissão Europeia lança ‘Uma parceria estratégica reforçada e renovada com as regiões ultraperiféricas da UE’⁶, onde aborda os diversos domínios onde as RUP possuem ativos únicos e os quais devem ser aproveitados em prol do seu desenvolvimento – estes domínios serão, por sua vez, abordados nas respetivas políticas de desenvolvimento regional, na qual abordaremos a posição específica da RAM no próximo capítulo. Ademais, a Comissão Europeia destaca que “Apesar dos progressos que realizaram ao longo dos anos, as regiões ultraperiféricas continuam a deparar-se com sérios desafios, que são ainda amplificados pela globalização e pelas alterações climáticas. O seu desenvolvimento é frágil. A maior parte dessas regiões tem de investir em infraestruturas básicas, como estradas, redes de abastecimento de água e instalações de gestão de resíduos – e a sua economia depende de um número limitado de setores económicas. As suas limitações, incluindo o afastamento, implicam custos adicionais para as suas empresas (...), impedindo a sua plena participação no mercado único” (COM(2017) 623 final: 2-3).

Deste modo, a Comissão Europeia reafirma a necessidade de intensificar esforços em prol das RUP, de forma a que estas regiões beneficiem da adesão à UE e da globalização, e

⁴ COM(2008) 642 final. Disponível em:
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/EN/1-2008-642-EN-F1-1.Pdf>

⁵ COM(2012) 287 final. Disponível em:
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/rup2012/rup_com2012287_en.pdf

⁶ COM(2017) 623 final. Disponível em:
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-623-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

chama à atenção para o facto de que o apoio da União não substitui a necessidade dos respetivos Estados-Membros continuarem a investir nestas regiões.

CAPÍTULO III

A Experiência Madeirense de Política Regional

A experiência de Política Regional da Região Autónoma da Madeira, no quadro da autonomia consagrada na Constituição da República Portuguesa de 1976, começou a desenvolver-se gradualmente com a progressiva transferência de competências do Estado Central para a Região.

O esforço de planeamento estratégico do desenvolvimento regional da Região materializou-se num conjunto diverso de documentos: os Planos de Médio Prazo (PMP 1981-1984, 1987-1990, 1994-1999), os Planos/Programas de Desenvolvimento Regional (PDR 1986-1990, 1989-1993, 1994-1999) e os Planos de Desenvolvimento Económico e Social (PDES 2000-2006, 2007-2013, Compromisso Madeira@2020 [2014-2020], Madeira 2030 [2021-2027]). Com a entrada em vigor dos Quadros Comunitários de Apoio, no âmbito dos fundos estruturais europeus, estes documentos de planeamento regional passaram a ser acompanhados de Programas Operacionais que enquadram a aplicação dos fundos comunitários na Região, tendo estes a prévia aprovação da Comissão Europeia.

Este capítulo estrutura-se da seguinte maneira: o primeiro subcapítulo apresenta o diagnóstico realizado pelos documentos de planeamento regional e o segundo subcapítulo aborda os objetivos estratégicos para fazer face aos problemas identificados no primeiro subcapítulo. Por sua vez, cada subcapítulo divide-se entre os vários documentos de planeamento regional, consoante a evolução temporal dos mesmos. Por fim, no terceiro subcapítulo apresentamos uma síntese da execução dos fundos comunitários na Região.

“Uma estratégia de desenvolvimento territorial não é do foro da estatística comparativa, nem do confronto entre (...) uma situação de partida (...) e um conjunto de objetivos e metas que se pretende alcançar. Uma estratégia de desenvolvimento é uma transformação de algo que se conhece hoje numa outra coisa que se antecipa, sempre num contexto de incerteza. Ou seja, a transformação não se opera a partir de uma tábua rasa, antes acontece a partir de uma situação concreta atual que gerou dependências de percurso, interesses determinados, fatores de inércia e resistências, mas que, entretanto, foi abrindo novas oportunidades que os mais astutos, entre os agentes de planeamento e as empresas e investidores que antecipam oportunidades de negócio, irão procurar aproveitar.” (PDES Madeira 2030: 35).

1. O Diagnóstico da Política Regional

O desenvolvimento regional é constituído por diversas dimensões, sendo que os documentos de planeamento estratégico cobrem os vários domínios de política pública. A transversalidade das áreas cobertas é uma característica intrínseca a todos os documentos de planeamento regional analisados. A mudança da situação envolvente e o aparecimento de novas prioridades faz com que o leque de setores e áreas em análise esteja em constante mudança.

As características geográficas e geomorfológicas do arquipélago da Madeira criam um conjunto de condicionalismos estruturais que marcam os diversos períodos de planeamento. Entre estes, destacam-se: a distância ao Continente e, por conseguinte, aos centros políticos, administrativos e económicos de abastecimento e destino de produtos; a dimensão exígua do mercado interno; o declive e a acidentada orografia; a falta de matérias-primas; a elevada densidade populacional; o elevado custo dos solos; entre outros.

Estes condicionalismos estruturais limitam o modo como é pensado o desenvolvimento regional pois têm impactos transversais a todos os setores da atividade económica e social, condicionando, por exemplo, desde a atividade agrícola e industrial (não só na sua produção e organização, mas também quanto ao escoamento de produtos e ao acesso aos mercados externos), até à implantação de infraestruturas. A suprarreferida distância aos centros de abastecimento de matérias-primas e de destino final dos produtos, decorrentes da insularidade e ultraperiféricidade, constitui uma desvantagem competitiva estrutural da economia madeirense, empolado pelos elevados custos de transporte e de energia.

1.1. O Diagnóstico no Período de Pré-Adesão à Comunidade Económica Europeia (1981-1986)

O Plano de Médio Prazo 1981-1984 (PMP 81-84) surge no quadro das ajudas de pré-adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE). É neste documento que a Região procura realizar as transformações necessárias à sua estrutura produtiva e económica, adaptando-as às diversas diretivas comunitárias, com vista a maximizar os efeitos positivos da adesão com os menores custos possíveis, minorando assim o impacto na frágil economia regional por força da integração num espaço económico mais desenvolvido – “A abolição das barreiras aduaneiras, com a conseqüente integração no espaço comunitário e a aplicação de políticas comuns em áreas vulneráveis da economia, obriga a uma (...) remodelação da estrutura produtiva da economia regional (...), para tirar o melhor partido dos benefícios e ajudas comunitárias

previstos na legislação em vigor que contemplam o apoio a regiões e áreas com níveis de desenvolvimento inferiores à média global, com especial destaque para as regiões desfavorecidas como é o caso da Região.” (PMP 81-84: 71).

Tabela III.1 – O diagnóstico do PMP 1981-1984

Domínios	Principais Problemas Identificados
Geral	Estrutura produtiva interna débil
	Baixa produtividade na generalidade dos setores
	Falta de uma estrutura empresarial dinâmica
	Grande dependência em relação ao exterior
	Défice da balança comercial
	Carência de infraestruturas económicas e sociais
Indústria	Predominância de indústrias transformadoras, intensivas em trabalho, e de carácter essencialmente artesanal
	Predominância de pequenas empresas
	Baixos níveis de produção e de remuneração
	Falta de qualidade de alguns produtos
	Falta de preparação empresarial e de recursos humanos qualificados
Agricultura	Quase inexistência de indústrias intensivas em capital
	Incapacidade do setor em responder às solicitações crescentes da procura
	Fragmentação da propriedade e pequena dimensão da mesma
	Cerca de 70% das explorações são para autoconsumo
	Baixo grau de instrução dos empresários agrícolas
	Excesso de população ativa no setor
	Baixa capacitação do produto agrícola por ativo
Pescas	Reduzido grau de mecanização
	Inexistência de ordenamento territorial dos solos agrícolas
	Atividade de carácter artesanal
	Frota antiga e com equipamento obsoleto
	Inexistência de tecnologia avançada nos processos de deteção, captura e transformação do pescado
Energia	Falta de formação profissional orientada
	Estruturas portuárias insuficientes e mal adequadas
Ambiente	Deficiente rede de distribuição e comercialização
	Recursos naturais existentes de fraco valor económico ou subaproveitados
Social	Dependência energética do exterior
	Poluição e possíveis externalidades negativas noutros setores
	Taxa elevada de analfabetismo
	Falta de pessoal médico e técnico de saúde
Social	Taxa de mortalidade infantil elevada
	Défice habitacional elevado (qualitativo e quantitativo)

Fonte: PMP 81-84.

1.2. O Diagnóstico no Primeiro Período do Pós-Adesão à Comunidade Económica Europeia (1986-1988)

O Plano a Médio Prazo 1987-1990 (PMP 87-90) e o Programa de Desenvolvimento Regional 1986-1990 (PDR 86-90) surgem interligados, marcados pelo período inicial da adesão de Portugal à CEE.

A grande novidade destes dois planos face ao PMP 81-84 corresponde à referência, pela primeira vez, das potencialidades da Região e do aproveitamento dos recursos endógenos regionais, que a partir deste momento passa a ser uma constante em todos os períodos de planeamento – “O aproveitamento integral das potencialidades e recursos de que a Região dispõe é condição imperativa do processo de desenvolvimento que se pretende implementar, por permitir um maior enraizamento local das atividades e, conseqüentemente, possibilitar um dinamismo interno capaz de proporcionar um progresso económico e social mais equilibrado e compatível com um padrão de vida mais evoluído.” (PDR 86-90: 4).

Nas potencialidades então referidas encontram-se: os recursos hídricos; o clima; o solo; a qualidade da mão-de-obra em setores tradicionais; e a possibilidade de alargamento do mercado local a par da expansão do turismo.

Na RAM, “(...) embora tenha havido vários estudos e prospeções, não existe um levantamento exaustivo de todas as potencialidades da Região (...)” (PDR 86-90: 4), o que acaba por se refletir no próprio diagnóstico dos vários domínios. Deste modo, em ambos os documentos está presente a necessidade de dotar a Administração Pública Regional de competências e capacidades para realizar um melhor diagnóstico da realidade onde a mesma procura atuar.

Tabela III.2 – O diagnóstico do PMP 1987-1990 e do PDR 1986-1990

Domínios	Principais Problemas Identificados
Geral	Grandes assimetrias intrarregionais (sobretudo na distribuição das atividades económicas e dos equipamentos)
	Base económica pouco desenvolvida – baixa produtividade, acentuada dependência do exterior e fracas relações intersectoriais
	Estrutura produtiva atrofiada no seu conjunto
	Problemas de acessibilidade ao exterior
	Grande concentração das exportações num n.º reduzido de produtos
Indústria	Insuficiente dotação em infraestruturas económicas, sociais e ambientais
	Baixo nível de instrução e qualificação da população
	Indústria pouco diversificada
	Predominância de empresas de pequena dimensão, com baixa capacidade de investimento (escassez de capitais próprios), baixo nível tecnológico e fraco nível de criatividade
	Medidas de âmbito nacional com reduzida aplicação na Região, sobretudo devido ao reduzido dinamismo da atividade empresarial e à excessiva burocratização do processo de concessão de apoios
Agricultura	Elevada fragmentação e dispersão da propriedade
	Escassez de solos
	Elevado número de explorações para autoconsumo (cerca de 70%)
	Falta de capacidade empresarial, de espírito associativo e de formação
Pescas	Reduzido grau de mecanização
	Frota antiga, com falta de equipamento, baixo nível de motorização e com autonomia reduzida (não cobre a ZEE)
	Insuficiente conhecimento dos recursos haliêuticos da ZEE
Energia	Grande dependência do petróleo como fonte de energia
	Custos de produção e distribuição elevados
Turismo	Atividade experimental incipiente na área das energias renováveis
	Reduzida capacidade de alojamento
	Baixo nível de eficiência dos instrumentos financeiros de apoio ao investimento privado
Social	Défice habitacional (quantitativo e qualitativo)
	Reduzido número de planos de urbanização concelhios
	Carência de técnicos especializados e dificuldade de fixação de técnicos exteriores na Região
	Elevada percentagem de professores não devidamente qualificados
	Existência de cursos superiores na Região ainda em n.º inferior às necessidades do desenvolvimento regional
	Taxa de analfabetismo elevada
	Taxa de mortalidade infantil elevada
Carência infraestrutural	

Transportes e Comunic.	Aéreos: elevadas tarifas de transporte; baixa capacidade de transporte de carga; inadequação da oferta às necessidades da procura
	Terrestres: insuficiente rede viária e deficientes condições da existente Comunicações: falta de equipamentos

Fonte: PMP 87-90 e PDR 86-90

1.3. O Diagnóstico no Período do Quadro Comunitário de Apoio I (1989-1993)

O período de 1989-1993 marca o início do primeiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA I), no âmbito da Política de Coesão europeia. Para este efeito foi elaborado o Programa Operacional Plurifundos da RAM (POPRAM I) – Operação Integrada de Desenvolvimento 1990-1993. O POPRAM I segue a estratégia de desenvolvimento regional do PDR 89-93 e materializa a aplicação dos fundos estruturais na Região.

Com o intuito de termos uma visão global do esforço de planeamento do desenvolvimento regional, os documentos de planeamento estratégico tradicionais (PMP, PDR, e posteriormente os PDES) serão analisados a par dos respetivos Programas Operacionais.

A entrada de Portugal na CEE, apesar das perspectivas de desenvolvimento e das oportunidades decorrentes da pertença a um mercado comum mais amplo e capaz de fazer superar as contingências de um exíguo mercado interno regional, faz surgir preocupações relativas aos possíveis efeitos negativos. Em primeiro lugar, dada a especialização económica madeirense, o PDR 89-93 destaca os potenciais problemas de concorrência que os produtos madeirenses, nomeadamente agrícolas e de artesanato, enfrentarão por parte de outros países. Em segundo lugar, surgem preocupações no domínio da harmonização fiscal no espaço comunitário, que poderá levar a um aumento generalizado dos preços, e assim colocar problemas concorrenciais, não só aos produtos madeirenses, mas também ao setor do turismo.

Nas potencialidades apontadas pelo PDR 89-93 são adicionadas às já identificadas anteriormente: a situação geográfica e marítima (outrora vista como um handicap, passa a ser identificada a importância estratégica do posicionamento entre as rotas marítimas entre a Europa e África e América do Sul); a mão-de-obra jovem; e o possível aproveitamento das vantagens de pertença ao mercado comum para a criação de novas atividades económicas viradas para a exportação – onde a Zona Franca da Madeira/Centro Internacional de Negócios da Madeira (ZFM/CINM) pode funcionar como um instrumento impulsionador.

O POPRAM I adiciona ainda outras potencialidades, tais como: a exportação de produtos agrícolas de alto valor acrescentado; os serviços turísticos de alta qualidade; e as vantagens decorrentes da ZFM/CINM, particularmente a manipulação de matérias-primas importadas e a sua transformação na Região (funcionando esta como uma placa giratória); e a prestação de serviços financeiros internacionais.

Em termos do diagnóstico realizado, este não difere muito dos diagnósticos anteriores.

Tabela III.3 – O diagnóstico do PDR 1989-1993 e POPRAM I

Domínios	Principais Problemas Identificados
Geral	Grandes assimetrias intrarregionais e intersectoriais
	Limitada acessibilidade externa (relacionado com a questão da pista do aeroporto da Madeira e das insuficientes infraestruturas portuárias) e interna
	Insuficiente dotação em infraestruturas económicas, sociais e ambientais
	Base económica pouco desenvolvida – baixa produtividade, acentuada dependência do exterior e fracas relações intersectoriais
	Estrutura produtiva atrofiada no seu conjunto
	Fracos níveis de investimento do setor privado
	Baixo nível de instrução e qualificação da população
Indústria	Significativo sub-emprego estrutural
	Setor industrial débil e pouco diversificado
	Elevada concentração no concelho do Funchal
Agricultura	Predominância de empresas de pequena dimensão, com baixa capacidade de investimento (escassez de capitais próprios), baixo nível tecnológico e fraco nível de criatividade
	Especialização em produtos com forte concorrência nos mercados externos
Pescas	Agricultura não mecanizada, microfundiária e predominantemente de subsistência
	Problemas de escoamento dos produtos
	Algumas práticas culturais inadequadas
Energia	Deficiências e insuficiências nos circuitos de comercialização
	Frota antiga, com equipamento obsoleto, baixo nível de motorização e fraca autonomia de navegação (não cobre a ZEE)
Energia	Exportação sem grande significado
	Aumento da procura energética
Energia	Custos de produção e distribuição elevados
	Grande dependência do petróleo como fonte de energia

Turismo	Reduzida capacidade de alojamento
Inovação	Baixo nível de despesas em I&D (e maioritariamente proveniente do setor público)
Ambiente	Deficiências ao nível da rede de saneamento básico
	Vulnerabilidade em termos de equilíbrio ambiental
Social	Baixo nível de rendimento disponível das famílias
	Taxa de analfabetismo elevada
	Défice habitacional (quantitativo e qualitativo)
Transportes e Comunic.	Carência infraestrutural
	Aéreos: elevadas tarifas de transporte; baixa capacidade de transporte de carga; inadequação da oferta às necessidades da procura
	Terrestres: insuficiente rede viária e deficientes condições da existente
	Comunicações: parte da rede de telecomunicações obsoleta

Fonte: PDR 89-93 e POPRAM I

1.4. O Diagnóstico no Período do Quadro Comunitário de Apoio II (1994-1999)

O período de 1994 a 1999 é projetado no Plano de Médio Prazo 1994-1999 (PMP 94-99) e materializado, sobretudo, no Programa Operacional Plurifundos da RAM 1994-1999 (POPRAM II).

O PMP 94-99 começa por enquadrar a evolução da situação económica europeia e internacional, apontando os possíveis impactos que causarão na RAM. Em primeiro lugar, no quadro da União Europeia estamos num contexto de início do mercado único europeu (com a liberalização da circulação de pessoas, bens, serviços e capitais), que terá naturalmente impactos sobre a economia regional, dada a sua base de especialização. Em segundo lugar, aborda a concretização da União Económica e Monetária e a revisão das políticas comuns europeias.

A análise da vertente externa marca aqui uma viragem na forma de pensar o planeamento regional – “A globalização das economias origina um grau de concorrência maior, mas ao permitir um alargamento de mercados, cria novas oportunidades aos pequenos atores económicos, ou seja, às PME. Com efeito, a base da competitividade deixou de ser o acesso aos fatores de produção, o qual foi superado, como vantagem comparativa, pela globalização das economias, pela influência da tecnologia e por um novo elemento que se baseia na inovação (...). A economia da RAM tem, assim, vantagens comparativas suficientemente diferenciadas que permitem uma ampla margem de crescimento caso sejam aproveitadas, de forma integrada, as suas potencialidades.” (PMP 94-99: 94-95)

Tabela III.4 – O diagnóstico do PMP 1994-1999

Domínios	Principais Problemas Identificados
Geral	Concentração da estrutura produtiva no setor dos serviços e da construção civil – atividades sensíveis às conjunturas económicas
	Orientação preferencial do investimento para atividades tradicionais (ao contrário da pretendida diversificação da economia)
	Tecido empresarial com fraca capacidade de investimento e orientação preferencial para o setor dos serviços
	Fraca integração da economia regional nas cadeias de valor globais
	Problemas de acessibilidades e comunicações – externa (principalmente com o problema da pista do aeroporto da Madeira) e internamente (em especial a acessibilidade inter-ilhas)
	Insuficiente nível de infraestruturas e equipamentos nos diversos setores económicos e sociais e de cobertura por serviços básicos (saneamento básico, saúde, habitação)
	Insuficiente qualificação dos recursos humanos
	Escassez de meios na Administração Pública regional
	Assimetrias intrarregionais
	Fracas relações intersectoriais
Indústria	Falta de perceção dos empresários para a importância de fatores imateriais (ex.: marketing, qualidade, design, I&D)
	Insuficiente qualidade dos produtos
	Fracos níveis de produtividade
Agricultura	Agricultura não mecanizada, microfundiária e predominantemente de subsistência
	Dificuldade de escoamento de produtos
	Debilidade económica das empresas do setor
	Carência de espírito associativo
Pescas e Aquicul.	Níveis de produtividade baixos, apesar da vasta ZEE
	Insuficiente conhecimento da ZEE e dos respetivos recursos
	Frota antiga, com equipamento obsoleto, baixo nível de motorização e fraca autonomia de navegação (não cobre a ZEE)
	Não há tradição da prática de aquicultura marinha
Turismo	Carência de infraestruturas de base e de animação turística
	Domínio da distribuição da oferta pelos grandes “tour operators”
	Insuficiente preparação profissional a vários níveis
	Insuficiente nível de cooperação entre os stakeholders regionais
Energia	Crescente dependência externa dos derivados do petróleo
	Custos de produção e distribuição elevados
	Impossibilidade de participação no Mercado Interno da Energia
	Debilidade do sistema científico e tecnológico regional

Investigação e desenv. tecnol.	Nível de recursos humanos, financeiros e institucionais afetos à I&D foi relativamente insignificante
Ambiente	Vulnerabilidade em termos de equilíbrio ambiental
	Problemas com o abastecimento de água potável
Social	Desequilíbrios ambientais resultantes da expansão urbana e da implantação de infraestruturas
	Taxa de analfabetismo elevada
	Défice habitacional (quantitativo e qualitativo)
	Existência de grupos menos favorecidos na sociedade madeirense

Fonte: PMP 94-99

Quanto aos sistemas de incentivos, em contraste com o que tem acontecido nos períodos de planeamento anteriores, os sistemas de incentivos de âmbito nacional vão aos poucos ganhando uma maior adesão por parte dos empresários madeirenses, contribuindo assim para um papel mais dinamizador da atividade económica.

1.5. O Diagnóstico no Período do Quadro Comunitário de Apoio III (2000-2006)

A viragem do século traz uma mudança ao nível dos documentos de planeamento estratégico do desenvolvimento regional. Os Planos de Médio Prazo e os Programas/Planos de Desenvolvimento Regional dão lugar aos Planos de Desenvolvimento Económico e Social (PDES).

O Plano de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006 (PDES 2000-06) começa por realizar um enquadramento da RAM no espaço comunitário, onde é salientado as possíveis implicações do processo de alargamento da UE a leste. Entre estas são destacadas: os impactos que o aumento da concorrência terá na economia regional, dada a base de especialização madeirense face aos produtos produzidos a leste; os impactos no orçamento comunitário; e os impactos nas políticas comuns, como a Política Agrícola Comum e a Política Regional. Mais que nunca, fica premente a necessidade de transformação da base de especialização da economia madeirense, com maior foco no âmbito da I&D e da inovação, de forma a preparar a Região e a torná-la mais resiliente face às futuras mudanças na economia europeia e global.

Tabela III.5 – O diagnóstico do PDES 2000-2006

Domínios	Principais Problemas Identificados
Geral	Fraco desenvolvimento da cadeia de valor num contexto de grande abertura ao exterior
	Tecido empresarial constituído por empresas de pequena dimensão que não reúnem condições favoráveis ao desenvolvimento de novos fatores de competitividade
	Fatores institucionais não propícios à melhoria da competitividade
	Distribuição espacial das atividades económicas assimétrica
	Baixo nível de qualificação dos recursos humanos
Indústria	Posição modesta do setor, com um fraco desenvolvimento
	Base industrial constituída predominantemente por indústrias tradicionais, com baixos níveis de produtividade e de competitividade
Agricultura	Agricultura não mecanizada, microfundiária e predominantemente de subsistência
Pescas	Frota antiga, com equipamento obsoleto, baixo nível de motorização e fraca autonomia de navegação (não cobre a ZEE)
Turismo	Problemas a nível da oferta turística: excessiva concentração no concelho do Funchal; debilidades em termos de estruturação da oferta turística e de manutenção de níveis elevados de qualidade; carências em equipamentos e atividades de animação
	Insuficiências a nível de infraestruturas e serviços de apoio
	Maior parcela da despesa em I&D proveniente do setor público
I&D e Soc. de Informação	Fraca capacidade de inovação por parte do tecido empresarial
	Atrasos estruturais devido a: nível de recursos humanos, financeiros e institucionais afetos a atividades de I&D
	Baixo nível de cultura científica e tecnológica
	Insuficiente capacidade da plataforma de apoio às empresas e ao desenvolvimento de parcerias regionais
Energia	Crescente dependência externa dos derivados do petróleo
	Impossibilidade de participação no Mercado Interno da Energia
Transportes e Comunic.	Porto do Funchal saturado
Ambiente	Problemas ao nível da gestão de resíduos
	Ilha do Porto Santo deficitária em água
	Deficiências ao nível de redes de águas residuais
	Riscos de erosão consideráveis
	Ecossistemas frágeis e recursos limitados
Social	Défice habitacional (quantitativo e qualitativo)
	Insuficiências e inadequação de instalações e equipamentos hospitalares

Fonte: PDES 2000-06

O diagnóstico realizado pelo PDES 2000-06 introduz novas problemáticas no desenvolvimento regional, especialmente ao nível da governança. Este aspeto é uma novidade em relação aos documentos de planeamento anteriores, focando sobretudo na incapacidade em promover uma cooperação institucional entre os diversos atores regionais, apesar da já crescente atenção à necessidade de modernização da Administração Pública Regional e dos seus recursos humanos, de modo a tornar o diagnóstico mais preciso e a obter um conhecimento mais aprofundado das potencialidades endógenas.

Neste âmbito, para a preparação do PDES 2000-06 a Administração Pública Regional contou com a participação de vários atores regionais, num claro esforço de envolvimento dos diversos agentes económicos e sociais que marcam o desenvolvimento regional – situação que marcará os próximos períodos de planeamento. Corresponde a uma tentativa de procurar sinergias e articulações entre estes, especialmente no quadro de um tecido económico historicamente marcado por conexões rarefeitas intra e inter setores.

À imagem do período de planeamento anterior, o diagnóstico realça uma crescente terciarização da economia, assente num modelo de especialização agroturístico – “Devido, em grande medida, aos constrangimentos de ordem natural e ao contexto socioeconómico, histórico e cultural, a economia regional orientou-se para o aproveitamento de potencialidades numa base agroturística. A atividade industrial, principalmente em resultado da exiguidade de recursos e de mercado e das desvantagens competitivas decorrentes da insularidade, tem assumido uma posição modesta, apresentando um fraco desenvolvimento.” (PDES 2000-06: 11). Esta terciarização da economia traduz-se não só na diminuição do peso das atividades com baixo nível de produtividade (indústria transformadora e artesanal, altamente intensiva em trabalho), mas também numa maior dinamização do CINM e do setor turístico (onde a superação da questão da ampliação da pista do Aeroporto da Madeira constituiu um fator de relevante importância para o desencravamento do setor).

Os grandes investimentos infraestruturais realizados em diversas áreas da atividade económica e social, sobretudo “A aposta estratégica na infraestruturização de acesso ao exterior – absolutamente decisiva para uma região ultraperiférica – encontra-se hoje em fase de concretização em resultado dos investimentos com cofinanciamento comunitário iniciados no final dos anos oitenta (POPRAM I, REGIS I, etc.).” (POPRAM III: 137).

1.6. O Diagnóstico no Período do Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013)

O período de planeamento 2007-2013 desenvolve-se em torno do Plano de Desenvolvimento Económico e Social 2007-2013 (PDES 2007-13) e, no âmbito da Política de Coesão europeia, estrutura-se em torno de dois programas operacionais para a RAM.

O diagnóstico realizado mostra a continuação da tendência de terciarização da economia, com uma base de especialização que passou de um modelo agroturístico para um modelo turístico-imobiliário – “(...) os sinais de mercado existentes vêm tornando claro, de há anos a esta parte, que um modelo de desenvolvimento turístico assente num forte crescimento do setor imobiliário se defronta não só com problemas de manutenção de ritmos de crescimento, mas também com riscos sérios de sustentabilidade a prazo.” (INTERVIR+: 15).

Tabela III.6 – O diagnóstico do PDES 2007-2013

Domínios	Principais Problemas Identificados
Geral	Baixos índices de desenvolvimento da cadeia de valor
	Iniciativa empresarial com escassa abertura à internacionalização
	Massa crítica de atores regionais com visibilidade externa limitada, refletindo-se na capacidade de liderança e afirmação da RAM
	Inexistência de uma rede articulada de promoção da cooperação económica e empresarial regional
	Défice de qualificações dos recursos humanos empregados, designadamente em domínios de competência indispensáveis à promoção do desenvolvimento económico e empresarial e à qualificação das empresas e outras organizações
Agricultura	Grande dependência do Continente nas ligações com a UE e ao resto do Mundo
	Estrutura agrária de microfúndio com baixo nível de organização das produções
Pescas	Êxodo rural
	Atividade centrada num reduzido número de espécies e com tendência de regressão nos últimos anos
Infraestruturas e Território	Deficiências a nível de algumas infraestruturas portuárias e de apoio a atividades do mar
	Insuficiência de infraestruturas e equipamentos de ensino tecnológico e profissionalizante
	Insuficiências das infraestruturas e serviços em áreas ligadas às tecnologias de produção, à qualidade e à certificação
	Carência de infraestruturas de saneamento básico ambiental
	Deficiente estruturação da rede urbana, a par da existência de áreas urbanas degradadas e de debilidades na relação com as áreas rurais
Inovação	Baixo nível de desenvolvimento das tecnologias da informação
	Estruturação incipiente do sistema de inovação e baixa implantação de I&DT
Energia	Insuficiente grau de inovação nos novos projetos de investimento para a necessária renovação e qualificação do tecido empresarial
	Forte dependência externa, nomeadamente de combustíveis fósseis
Ambiente	Ecossistemas frágeis com grande sensibilidade e vulnerabilidade
	Custos acrescidos para o cumprimento de padrões de qualidade ambiental
Social	Inadequação entre a oferta e a procura de qualificações
	Níveis de insucesso e abandono escolar elevados
	Florescimento de situações de risco e marginalidade social

Fonte: PDES 2007-13

1.7. O Diagnóstico no Período do Acordo de Parceria Portugal 2020 (2014-2020)

O período de planeamento 2014-2020 na RAM é projetado pelo Compromisso Madeira@2020, composto por três documentos: o Diagnóstico Prospetivo Regional 14-20, o Documento de Orientação Estratégica Regional (PDES 14-20) e o Programa Operacional Regional Madeira 14-20.

Em primeiro lugar, o início deste período de planeamento é marcado pelos efeitos da crise económica e financeira internacional de 2008, cujos impactos se estendem pelo tempo. Para além das consequências diretas e indiretas a nível económico e social, a RAM enfrenta restrições orçamentais devido a um duplo ajustamento económico-financeiro – por um lado, no âmbito do pedido de ajuda externa de Portugal, é assinado um Memorandum de Entendimento entre a ‘troika’ (Comissão Europeia – Banco Central Europeu – Fundo Monetário Internacional) e o Governo Português; por outro lado, dada a situação frágil das contas públicas regionais, é assinado entre a RAM e o Governo da República um Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF). Este duplo ajustamento a que a Região fica sujeita, aliado ao impacto da crise económico-financeira internacional, condiciona a atuação do setor público e do setor privado, com implicações na retoma da atividade económica e no desenvolvimento regional.

A crise económico-financeira veio demonstrar que o modelo de especialização regional em torno do turismo é frágil, uma vez que esta é uma atividade que enfrenta forte concorrência internacional e é altamente dependente das conjunturas macroeconómicas externas. Apesar dos efeitos indiretos no setor do comércio, do imobiliário e dos transportes, é reconhecido que a cadeia de valor e os efeitos multiplicadores do turismo no conjunto da economia é limitado, e que as articulações turismo-imobiliária-infraestruturas estão esgotadas.

O ponto de partida da análise deste período de planeamento dá-se com um balanço das principais especificidades do modelo de desenvolvimento regional prosseguido nas últimas duas décadas, sendo este baseado em cinco pilares: “(i) Infraestruturação material resultante do esforço de investimento público (...); (ii) Incentivo ao crescimento do setor turístico (...); (iii) Aposta sistemática na atração de atividades de alto valor acrescentado no setor dos serviços (serviços financeiros e às empresas, TIC e I&DT, ...) que não conseguiu atingir a dimensão crítica correspondente ao investimento efetuado, (...) traduzindo também uma dificuldade objetiva de emergência de atores com capacidade de absorção deste tipo de incentivos; (iv) Aposta decidida na utilização de incentivos fiscais ao estabelecimento de novas atividades económicas, com resultados aquém do esperado, num contexto de desgaste tendencial da capacidade destes instrumentos (...); (v) Política social assente na dotação de uma rede moderna

de equipamentos educativos, de saúde e apoios de proximidade (...).” (Diagnóstico prospetivo Regional 14-20: 6-7).

Tabela III.7 – O diagnóstico do Madeira 14-20 e do Diagnóstico prospetivo Regional 14-20

Domínios	Principais Problemas Identificados
Geral	Vulnerabilidade do modelo de especialização regional turístico-imobiliário face às conjunturas externas
	Dependência do Cluster do Turismo – constitui um efeito inibidor da diversificação do tecido empresarial regional
	Tecido empresarial com grandes fragilidades competitivas – fraca capacidade de dinamização de projetos inovadores, fraca utilização de fatores dinâmicos de competitividade, e incapacidade de internacionalização
	Reduzida atividade nos domínios de incubação de empresas e de empreendedorismo
	Empresas instaladas nos Parques Empresariais pouco inovadoras, não contribuindo para renovar o padrão de especialização regional
	Dependência da utilização de incentivos fiscais ao estabelecimento de novas atividades económicas, com resultados aquém do esperado
	Elevada concentração empresarial no concelho do Funchal
	Dispersão dos instrumentos institucionais orientados para a dinamização da atividade económica, com reflexos nos custos de contexto que se mantêm elevados
	Dificuldade em conseguir articulações duráveis, eficazes e eficientes nos processos de cooperação institucional, quer com atores internos quer com atores externos à Região
	Debilidades a nível do associativismo empresarial e municipal Assimetrias intrarregionais
Setor Primário	Incipiente organização da produção que impossibilita a concentração da oferta
Turismo	Cadeira de valor do setor turístico relativamente estreita, com escassa integração de atividades a montante (agroalimentar, pesca, ...) e complementares (cultura, património, paisagem, ...)
Inovação	Insuficiente dimensão crítica alcançada na atração de atividades de alto valor acrescentado nos serviços financeiros e às empresas, TIC e I&DT
Energia	Fragilidade na segurança do aprovisionamento de energia
	Elevada dependência energética do exterior
Ambiente	Ecosistemas frágeis com grande sensibilidade e vulnerabilidade
	Possíveis impactos negativos resultantes das alterações climáticas
Social	Baixo nível educacional e peso reduzido dos diplomados do ensino superior no conjunto da economia
	Aumento dos riscos sociais, associados ao crescimento do desemprego
	Alastramento dos focos de pobreza e marginalidade
	Erosão das capacidades de resposta por parte das instituições e organizações do setor social

Fonte: PDES 2014-2020 e Madeira 14-20

1.8. O Diagnóstico no Período Pós-2020

A projeção do período pós-2020 é realizado através do Plano de Desenvolvimento Económico e Social Madeira 2030 (PDES Madeira 2030).

O período de planeamento pós-2020, face aos períodos anteriores, é fortemente marcado por uma mudança radical da situação de partida, decorrente da crise pandémica do COVID-19 e dos impactos socioeconómicos que daí advêm. Neste sentido, a estratégia de desenvolvimento regional, plasmada no PDES Madeira 2030, compreende esta incerteza e aborda os diversos domínios do desenvolvimento regional tendo em conta as possíveis implicações decorrentes da crise pandémica.

“Assim, o COVID-19 provoca um dominó de complexos efeitos económicos e sociais, sendo uns esperados no imediato: ao nível do sistema de saúde, turismo, desemprego e dinâmicas empresariais; e outros no médio/longo prazo, como o agravamento das condições sociais da região (pobreza, emigração, envelhecimento da população, (...)), mortalidade do tecido empresarial e redução do investimento público e privado.” (PDES Madeira 2030: 176)

Tabela III.8 – O diagnóstico do PDES Madeira 2030

Domínios	Principais Problemas Identificados
Geral	Vulnerabilidades económico-financeiras das empresas condicionam a absorção de ajudas públicas de alavancagem do desenvolvimento empresarial
	Predomínio de projetos com baixa dimensão de investimento
	Incerteza relativa à sustentabilidade dos instrumentos de competitividade fiscal existentes
	Deterioração das condições económicas e outras de mercado associáveis ao prolongamento da dependência regional das atividades do Cluster do Turismo
	Baixo nível de recursos humanos qualificados
	Necessidades de qualificação de equipamentos e infraestruturas de suporte das frentes Mar/Litoral
	Limitações persistentes na capacitação das instituições e dos recursos humanos ao serviço da gestão de instrumentos de planeamento setorial, de regulação e de ordenamento
Turismo	Dificuldade em estabelecer articulações duráveis, eficazes e eficientes nos processos de cooperação institucional internos à Região e com atores externos
	Aprofundamento das assimetrias de desenvolvimento territorial
	Dificuldade em aumentar a oferta de ligações aéreas e recrutar recursos humanos qualificados e especializados para responder ao crescimento da oferta de alojamento
	Forte dependência dos principais mercados emissores (Alemanha, Reino Unido e Portugal)
Inovação	Vulnerabilidade das estruturas rodoviários, relevantes do ponto de vista turístico
	Constrangimentos de acessibilidade externa (relacionados com a maior inoperacionalidade do aeroporto da Madeira devido às intensidades dos ventos e à congestão do aeroporto de Lisboa)
	Evolução da despesa em I&D bastante aquém das necessidades regionais e das metas previstas
	Reduzido volume de empresas com atividades de inovação, com reflexo na baixa intensidade de I&DT das mesmas
Inovação	Posicionamento moderado da I&D regional no contexto nacional e europeu
	Escassa dotação em inputs tecnológicos e incorporação de recursos humanos qualificados em áreas de especialização tradicionais (Turismo, Biodiversidade, ...)
	Utilização residual de instrumentos financeiros orientados para as atividades de I&D empresarial e insuficiente procura empresarial dos apoios ao investimento inovador e valorizador de conhecimento

	Baixa proporção de nascimentos de empresas em setores de alta e média tecnologia, aquém das necessidades de base tecnológica das empresas regionais
	Impactos negativos dos constrangimentos das finanças públicas penalizando o investimento público na inovação empresarial e no empreendedorismo tecnológico
	Crescente concorrência do mercado internacional pela atração de talentos e recursos de I&DT
	Dispersão de unidades e estruturas de coordenação que constitui uma barreira à criação de massa crítica
Energia	Dinâmica para a mobilidade sustentável muito incipiente, permanecendo níveis elevados de consumo de energia fóssil nos setores industriais e de transportes
	Constrangimentos técnicos impedem o crescimento das energias renováveis
	Custos de investimentos nas energias renováveis 20% a 40% mais elevados que no Continente
	Desarticulação entre os instrumentos de financiamento e as características regionais dos projetos e entidades
	Elevada dependência do exterior
Ambiente	Fragilidade dos ecossistemas naturais insulares e conseqüente menor resiliência a perturbações que afetem o seu equilíbrio
	Vulnerabilidade de diversas zonas do território às alterações climáticas (erosão costeira, riscos naturais e de incêndios florestais, aluviões, ...)
	Constrangimentos no abastecimento de água
	Desadequação dos sistemas de tratamento de águas
Social	Perda de dinamismo demográfico – envelhecimento populacional e brain-drain de ativos qualificados
	Rendimentos médios mensais líquidos inferiores à média nacional
	Riscos de pobreza após transferências sociais superiores à média nacional (27,5% da população)
	Pressão sobre os mecanismos de proteção social associada ao retorno de emigrantes luso-descendentes
	Dificuldades das famílias no acesso à habitação
	Alastramento dos focos de pobreza e marginalidade a novas áreas urbanas e em aglomerados rurais mais populosos

Fonte: PDES Madeira 2030

O Plano reconhece que até ao emergir da pandemia do COVID-19, o modelo de desenvolvimento económico que caracterizou os anos 1990 e 2000 estava já numa fase de lenta transformação, onde os apoios públicos, especialmente a partir do período 2014-2020, encontravam-se mais ligados a fatores imateriais e promocionais, visando uma mudança organizacional no tecido empresarial, a promoção de uma maior autonomia financeira das empresas face aos apoios públicos e uma crescente ênfase na formação de recursos humanos.

Esta transformação do modelo de desenvolvimento económico é realçado pela: “progressiva desaceleração do peso das dinâmicas imobiliárias na sustentação da economia regional; o estabelecimento de complementaridades mais robustas, e diversificadas e de maior valor acrescentado, entre o núcleo central de especialização turística e os outros ramos da economia regional (...); a incorporação de uma maior intensidade em conhecimento e em inovação no modelo de especialização; e a procura e sustentação de produtos turísticos suscetíveis de assegurar uma maior diferenciação do destino turístico Madeira (...)” (PDES Madeira 2030: 14).

2. A Estratégia de Política Regional

2.1. A Estratégia no Período de Pré-Adesão à Comunidade Económica Europeia (1981-1986)

O PMP 81-84 segue os objetivos prioritários gerais que se enquadram nas Grandes Opções do Médio Prazo 81-84 para Portugal, nomeadamente: alcançar uma menor dependência em relação ao exterior; conter o nível de inflação; e estabilizar o setor social.

Tabela III.9 – Os objetivos estratégicos do PMP 1981-1984

Domínios	Objetivos Estratégicos
Geral	Atenuar o défice da balança comercial
	Diversificação da economia regional
	Aumento do PIB e da produtividade
	Reduzir a dependência do exterior
	Reforço e modernização da estrutura produtiva
	Promover as adaptações do setor e as transformações institucionais necessárias à integração na CEE
	Compensação das assimetrias regionais
	Garantir o necessário abastecimento público de bens e serviços à população e ao funcionamento da atividade económica
	Promoção da qualidade de vida da população
	Melhoria do ordenamento biofísico do território
	Melhoria das condições de transporte marítimo e aéreo, que permita um escoamento mais fácil dos produtos
	Promover a formação profissional nos diversos setores
Indústria	Apoiar a instalação de novas indústrias que se revelem de interesse regional
	Criação de parques industriais
	Implantação de uma zona franca industrial
Agricultura	Melhorar a qualidade dos produtos
	Reforma das estruturas agrárias e zoneamento de culturas
	Mecanização de algumas culturas
Pescas	Aumentar a capacidade e o perfil da frota
	Melhorar as infraestruturas de apoio
	Apoiar a criação de organizações de produtores
Energia	Reduzir a dependência energética externa
	Promover iniciativas de prospeção, investigação e utilização de energias renováveis
Obras Públicas	Satisfazer as necessidades de deslocação de pessoas e mercadorias
	Melhorar a acessibilidade entre os vários centros populacionais
	Promover a ampliação da pista do aeroporto da Madeira
	Requalificação e reequipamento dos portos do Funchal e do Porto Santo
	Completar, melhorar e equipar os circuitos de comercialização e distribuição
	Construção de infraestruturas e equipamentos nos diversos setores de atividade económica e social
Turismo	Aumentar os fluxos turísticos
	Promover e incentivar o aumento da capacidade de acolhimento
	Melhorar a qualidade do serviço prestado
	Aumento do número de ligações com os mercados emissores
	Criar novos pólos de atração turística
	Criação de ações promocionais no exterior
Ambiente	Proteger a flora e fauna da Região
	Proteção da paisagem natural e humanizada

	Criação de reservas naturais
	Melhoria das condições de ensino
	Realização de campanhas de alfabetização
Social	Reduzir a taxa de mortalidade infantil em 20% em 1984
	Criar condições para a fixação de técnicos na Região
	Melhoria das condições de habitabilidade e incremento do parque habitacional

Fonte: PMP 81-84

A Região procura ainda a aplicação dos sistemas de incentivos de âmbito nacional, como é o caso do SIIT, RIFIT, SIII, SIFAP, IFEXP, entre outros.

Apesar do grande esforço de planeamento público, há o reconhecimento que “(...) cabe, como sempre, ao setor privado enorme responsabilidade pelo desenvolvimento da atividade produtiva. A agricultura, a pesca, a indústria, a exportação, a construção civil, a habitação, o turismo, não podem, nunca, atingir qualquer grau de desenvolvimento satisfatório se a iniciativa privada – embora encorajada pelo setor público – não responder cabalmente e não der o forte contributo que a Madeira necessita e espera.” (PMP 81-84: 3).

Para a aplicação prática dos investimentos projetados no PMP 81-84, o Governo Regional conta com a cooperação do Governo da República (quanto ao apoio técnico-financeiro, à extensão dos sistemas de incentivos nacionais à Região, e à resolução da questão da expansão da pista do aeroporto da Madeira), do setor empresarial do Estado (no domínio dos transportes exteriores, das comunicações e dos circuitos de comercialização) e das autarquias locais (de acordo com a suas esferas de competência).

2.2. A Estratégia no Primeiro Período do Pós-Adesão à Comunidade Económica Europeia (1986-1988)

Segundo a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., o período de 1986 a 1988 ficou conhecido como ‘Anterior Regulamento’ ou ‘Antigo Fundo’, marcado pela aplicação inicial dos fundos comunitários (FEDER, FSE e FEOGA) em Portugal. “Durante os dois primeiros anos posteriores à adesão, a contribuição do FEDER para o desenvolvimento regional orientou-se fundamentalmente para o financiamento de projetos públicos de infraestruturas e de estudos.” (AD&C, 2021)⁷. Este apoio virado para a aposta em infraestruturas e para estudos está presente no PMP 87-90 e no PDR 86-90, indo este último ao encontro da necessidade de

⁷ Disponível em: <https://www.adcoesao.pt/content/1986-1988-qca-i-ii-iii-e-qren>

melhor conhecer os recursos regionais para melhor os aproveitar em prol do desenvolvimento regional.

Deste modo, “Toda a política de desenvolvimento da Região, que é orientada para o pleno aproveitamento dos escassos recursos internos, tem também em vista a progressiva correção das disparidades intrarregionais existentes e será implementada com respeito pela preservação do meio ambiente e por uma correta ocupação do solo.” (PMP 87-90: 106).

Tabela III.10 – Os objetivos estratégicos do PMP 1987-1990 e do PDR 1986-1990

Domínios	Objetivos Estratégicos
Geral	Aumento e melhoria da produção e da produtividade
	Diversificação da estrutura produtiva
	Fomento do associativismo intra e intersectorial
	Redução das assimetrias intrarregionais
	Aumento e melhoria da rede de infraestruturas nos vários domínios económicos, sociais e ambientais (com especial enfoque nas infraestruturas de ligação ao exterior)
	Melhoria da qualidade de vida da população
	Melhoria das qualificações profissionais e da situação de emprego
	Preservação do meio ambiente e do ordenamento do território
Indústria	Criação de um ambiente industrial que estimule e apoie o investimento privado
	Valorização dos recursos naturais e da força de trabalho
	Criação de novas unidades industriais em áreas delimitadas para a indústria (Zona Franca e Parques Industriais)
	Reestruturação das indústrias tradicionais em crise
	Estimular o investimento dirigido à inovação e modernizar o tecido empresarial
	Criação de um sistema de incentivos de base regional e de um regime de incentivos fiscais e financeiros para a ZFM/CINM
	Melhoria e reforço dos serviços oficiais de apoio à indústria
	Inventariação dos recursos e potencialidades de desenvolvimento da indústria e do artesanato
Agricultura	Baixar os custos de produção
	Racionalizar e modernizar as empresas agrícolas
	Criação de planos de fomentos das culturas mais aconselháveis
Pescas	Modernizar a frota
	Fomentar a introdução de novas artes de pesca para a captura de espécies subexploradas ou inexploradas
	Revitalizar os setores de construção e reparação naval e da indústria conserveira
	Intensificar a investigação aplicada no âmbito da prospeção de recursos na ZEE
Turismo	Estudo da possibilidade de desenvolvimento de aquicultura
	Aumento da capacidade de alojamento e melhoria das taxas de ocupação

	Reforço da atividade promocional do destino Madeira no exterior
	Dinamização do turismo rural e de habitação
	Ações de valorização do património histórico e cultural
	Diminuir a dependência externa
Energia	Modernizar e ampliar as redes de transporte e distribuição de energia
	Fomentar projetos-piloto que apliquem energias renováveis
Ambiente	Salvaguardar as florestas e a preservação da paisagem natural e humanizada
	Aéreo: ampliação das pistas dos aeroportos da Região
Transportes e Comunic.	Marítimo: melhoria dos portos do Funchal e do Porto Santo e construção de pequenos portos na orla marítima da Madeira
	Terrestre: aumentar e melhorar a rede viária regional
	Comunicações: melhoria da qualidade dos serviços prestados
	Melhoria das condições de habitabilidade e incremento do parque habitacional
Social	Reduzir a taxa de analfabetismo (para 20% em 1990)
	Criação de novos cursos de índole técnico-profissional
	Ações necessárias à instalação da Universidade da Madeira (UMa)

Fonte: PMP 87-90 e PDR 86-90

Para a concretização dos investimentos programados nos documentos em análise, a Região conta com a participação do Orçamento do Estado, através dos protocolos financeiros estabelecidos com o Governo da República, de financiamentos não reembolsáveis através dos fundos comunitários (FEDER, FSE e FEOGA), e de empréstimos e garantias concedidas pelo Banco Europeu de Investimento (BEI). “A grande maioria dos instrumentos a realizar no âmbito deste Plano a Médio Prazo, nas áreas dos setores produtivos e sociais, é enquadrável nas políticas de apoio financeiro da CEE (...). Pelas suas características insulares e periféricas, a Madeira disfrutará da maior flexibilidade nos níveis de apoio da Comunidade Económica Europeia e projetos de investimento que lhe forem submetidos.” (PMP 87-90: 130).

2.3. A Estratégia no Período do Quadro Comunitário de Apoio I (1989-1993)

No POPRAM I é reconhecido que “O atual modelo de desenvolvimento da Região apresenta fragilidades que poderão conduzir, a muito breve prazo, ao seu esgotamento, pelo que importa alterar esta tendência (...). O sucesso de qualquer estratégia de desenvolvimento para a Região Autónoma da Madeira depende, em primeiro lugar, da forma como conseguir reestruturar o seu sistema produtivo e esta reestruturação só será bem-sucedida se se introduzir numa integração equilibrada da Região no Mercado Comunitário a partir da criação de novas oportunidades e aproveitamento integral das vantagens comparativas.” (POPRAM I: 8 e 20).

Apesar da centralidade e da importância que terão os Programas Operacionais na aplicação dos fundos estruturais na Região, estes emanam dos documentos de planeamento estratégico tradicionais – os PMP, os PDR, e posteriormente os PDES. Estes documentos apresentam uma estratégia de desenvolvimento regional que incorpora investimentos que vão para além dos investimentos cofinanciados pelos fundos comunitários – “(...) estão programados, no âmbito dos respetivos Planos [PDR 89-93], intervenções sem apoio comunitário (...), contribuindo para a potenciação dos efeitos multiplicadores que se esperam das intervenções constantes do POP-Madeira.” (POPRAM I: 83). O próprio Plano de Desenvolvimento Regional 1989-1993 (PDR 89-93) é exemplo disso, procurando estar alinhado com as grandes prioridades do país, de modo a ter acesso a programas e instrumentos de âmbito nacional.

Este modelo inicial de desenvolvimento regional, que implica enormes investimentos infraestruturais, tem-se apoiado sobremaneira nos recursos/instrumentos proporcionados pelas entidades nacionais e comunitárias. “Em termos globais a comparticipação dos fundos estruturais e outros apoios comunitários embora limitada, tem sido positiva, possibilitando a concretização ou o aumento de importantes projetos de grande interesse para o desenvolvimento económico e social da RAM.” (POPRAM I 90-93: 75).

Tabela III.11 – Os objetivos estratégicos do POPRAM I e do PDR 1989-1993

Eixos POPRAM I	Objetivos Estratégicos POPRAM I	Objetivos Estratégicos Gerais PDR 89-93
1- Desenvolvimento da Estrutura Produtiva	Densificação da malha produtiva regional	Reforçar o potencial económico
	Criação de uma base industrial de exportação	Aumento da competitividade da base produtiva
	Desenvolvimento de serviços internacionais	Dinamização empresarial, melhoria da estrutura organizativa e técnica das PME,
	Melhoria do acesso ao mercado	melhoria do seu acesso ao mercado, à informação e às novas tecnologias
	Melhoria das infraestruturas e equipamentos	
2- Valorização e Aproveitamento do Potencial Turístico	Enriquecer e diversificar a oferta turística	Melhorar e diversificar a oferta turística, assegurando a defesa do meio ambiente
	Desenvolvimento de serviços avançados de turismo	Aumentar e diversificar a procura turística
	Consolidar a dotação de infraestruturas	Promover a melhoria da competitividade do destino Madeira
	Aumentar e diversificar a procura e melhorar as condições ambientais nas áreas de maior concentração da oferta hoteleira	
3- Estruturas Físicas Energéticas	Aumentar a capacidade de produção de energia elétrica	Aumentar a produção de energia elétrica
	Modernizar, racionalizar e ampliar as redes de transporte e distribuição de energia	Modernizar e ampliar as redes de transporte e distribuição de energia
		Promover a utilização racional de energia
		Desenvolver ações que visem o estudo e o aproveitamento de outras energias renováveis
4- Incremento das Acessibilidades	Melhorar as condições de operacionalidade do porto do Funchal	Reforço e melhoria das infraestruturas, sobretudo as de ligação ao exterior
	Renovar e melhorar a rede viária regional	

	Melhorar a acessibilidade local em termos de acesso a zonas de interesse turístico e aptidão agrícola	Redução dos elevados custos de transporte
5- Incremento da Formação Profissional e Valorização dos Recursos Humanos	Melhoria da qualificação e o aperfeiçoamento da população ativa de todos os setores de atividade, com especial destaque para a área do turismo	Elevar o nível de rendimento per capita e a qualidade de vida da população
	Desenvolvimento do ensino técnico-profissional	Melhoria da qualificação profissional e do nível educacional
6- Equipamentos Sociais e Estratégicos	Modernizar as infraestruturas educativas de base	Modernização das infraestruturas educativas
	Desenvolver o ensino superior na Região	Adaptação contínua da qualificação dos trabalhadores às necessidades decorrentes da modernização da economia regional
	Promover as estruturas de apoio à execução da política de emprego e às ações de formação profissional	Ampliação e racionalização dos serviços de saúde
	Eliminar as assimetrias no que respeita à quantidade e qualidade da oferta de cuidados de saúde	
	Racionalizar o funcionamento dos serviços de saúde	
7- Proteção do Meio Ambiente e Ordenamento do Território	Melhorar o aproveitamento dos recursos hídricos disponíveis	Reduzir as assimetrias intrarregionais
	Proteção da saúde pública, melhorando as condições sanitárias	Preservação do meio ambiente e ordenamento do uso do solo
	Redução dos níveis de poluição	
	Salvaguarda e valorização do património natural e paisagístico e contribuir para o desenvolvimento harmonioso das atividades económicas e da estrutura urbana	

Fonte: POPRAM I e PDR 89-93

No âmbito do desenvolvimento industrial, a Região conta ainda com o apoio do Programa Nacional de Interesse Comunitário de Incentivo à Atividade Produtiva (Sistemas de Incentivos de Base Regional – SIBR – e Sistemas de Incentivos ao Potencial Endógeno – SIPE), e do Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa (PEDIP).

No setor energético a Região conta com o apoio do programa comunitário VALOREN, que tem como objetivo a valorização do potencial energético endógeno – essencial numa região insular e ultraperiférica altamente dependente do exterior em termos energéticos.

Em 1990 surge o Programa Operacional REGIS I – Iniciativa Comunitária relativa ao Desenvolvimento das Regiões Ultraperiféricas Portuguesas –, com o objetivo de promover a diversificação das economias das RUP e fomentar os laços entre estas e a comunidade europeia (através também da cooperação entre as RUP e os países vizinhos). O REGIS I relativamente à RAM foi estruturado em dois subprogramas: ‘Acessibilidade Externa’ (infraestruturas rodoviárias, portuárias e aeroportuárias) e ‘Ambiente’ (infraestruturas de saneamento básico e abastecimento de água).

Na sequência do Programa REGIS, em 1991 foi adaptado aos Açores e à Madeira o Programa de Opções Específicas para o Afastamento e a Insularidade (POSEI), com a designação POSEIMA. Este Programa mostrou a necessidade e o esforço da comunidade europeia em torno de políticas específicas e de maior apoio às RUP.

2.4. A Estratégia no Período do Quadro Comunitário de Apoio II (1994-1999)

O período de 1994 a 1999 é projetado no Plano de Médio Prazo 1994-1999 (PMP 94-99) e materializado, em grande parte, no Programa Operacional Plurifundos da RAM 1994-1999 (POPRAM II). Este último, no âmbito da Política de Coesão Europeia, enquadra a aplicação dos fundos estruturais na RAM, nomeadamente do FEDER, FSE, FEOGA e IFOP.

Tabela III.12 – Os objetivos estratégicos do POPRAM II e do PMP 1994-1999

Eixos POPRAM II	Objetivos Estratégicos POPRAM II	Objetivos Estratégicos PMP 94-99
1- Qualificação e Valorização do Potencial Humano	Generalização do acesso à educação	Valorizar o potencial humano e promover a melhoria da situação de emprego
	Modernização de infraestruturas educativas	
	Promover o acesso ao ensino superior	Melhoria dos níveis de instrução e de formação profissional
	Melhoria na qualidade da educação e formação profissional	
	Desenvolvimento de atividades científicas e tecnológicas	
2- Desenvolvimento de Fatores de Competitividade e do Potencial Endógeno	Melhoria da qualificação profissional da população e desenvolvimento do emprego	
	Melhoria das infraestruturas e equipamentos	Reforçar o potencial económico
	Melhoria do acesso ao mercado	Melhoria do acesso ao mercado
	Fortalecimento e melhoria da eficiência da base produtiva regional (nomeadamente setor agrícola e pescas)	Fortalecimento e melhoria da eficiência da base produtiva
	Desenvolvimento de uma base industrial de exportação	Desenvolvimento e upgrading de uma base industrial de exportação
	Desenvolvimento de serviços (em particular os relacionados com a diversificação e consolidação do produto turístico e a promoção de serviços em áreas de atividade qualificadas que potenciem o desenvolvimento regional)	Desenvolvimento de um setor diversificado de serviços
		Reduzir as assimetrias internas de desenvolvimento
3- Qualidade de Vida e Proteção do Meio Ambiente	Melhorar as condições de saúde	Promover a melhoria do nível de rendimento e da qualidade de vida da população
	Melhorar o ambiente, apoiando um desenvolvimento sustentável	Proteger e melhorar a qualidade do ambiente

Fonte: POPRAM I e PMP 94-99

É reconhecido que a chave para uma política de desenvolvimento regional de sucesso baseia-se, cada vez mais, na forma como são aproveitadas as potencialidades endógenas. Neste campo, às potencialidades já identificadas no anterior período de planeamento, o PMP 94-99 dá maior ênfase às possibilidades de internacionalização da economia da Região e ao papel que o Centro Internacional de Negócios da Madeira (CINM) assumirá, também, nesse processo.

O CINM surge nos anos 1980 com a implantação da Zona Franca da Madeira, possuindo um regime fiscal favorável para as empresas lá instaladas, aprovado pela Comissão Europeia no quadro do regime de Auxílios de Estado concedido a Portugal. O universo CINM aos poucos vai evoluindo e, nesta altura, é composto não só pela Zona Franca Industrial, mas também pelos Serviços Internacionais e pelo Registo Internacional de Navios (MAR).

No processo de promoção do desenvolvimento regional é cada vez mais reconhecido a importância da difusão e partilha de informação, não só entre agentes regionais, mas também entre regiões. Neste sentido, a RAM participa no projeto EURISLES, que procura fomentar o contacto entre as ilhas da União através da criação de uma rede de informação.

Ainda nesta linha prossegue o projeto REGIS II, com vista à promoção da integração das RUP no espaço comunitário, sobretudo através do intercâmbio de experiências. No que toca à Madeira, os projetos de cooperação estruturam-se em torno da pesca e aquicultura, da gestão de resíduos sólidos, e do turismo de cruzeiros.

2.5. A Estratégia no Período do Quadro Comunitário de Apoio III (2000-2006)

A operacionalização de grande parte dos investimentos projetados no PDES para este novo período, no quadro dos fundos comunitários, é materializada através do Plano Operacional Plurifundos da RAM 2000-2006 (POPRAM III).

Tabela III.13 – Os objetivos estratégicos do POPRAM III e do PDES 2000-2006

Eixos POPRAM III	Objetivos Estratégicos POPRAM III	Objetivos Estratégicos PDES 2000-06
1- Desenvolvimento de uma Plataforma de Excelência Euro-Atlântica	Renovar as vantagens competitivas da oferta turística em direção a níveis de qualidade de serviços mais elevados	Reforçar a competitividade e o posicionamento geoestratégico da economia regional
	Consolidar a procura turística, diversificando mercados, e melhorar a imagem do destino	Fortalecer e promover a eficiência da base empresarial e produtiva
	Criar condições para o desenvolvimento equilibrado do território, de modo a reduzir as assimetrias internas de desenvolvimento e promover a preservação, a recuperação e a gestão sustentável dos recursos naturais estratégicos e melhoria da qualidade de vida	Melhorar as acessibilidades externas e promover uma utilização eficiente das capacidades existentes em termos de infraestruturas físicas e de serviços de transportes e comunicações
	Potenciar o desenvolvimento científico e tecnológico da RAM em áreas estratégicas	Reforçar o desenvolvimento de infraestruturas e serviços associados à SI
	Promover o desenvolvimento de infraestruturas e serviços associados à SI, estimular o uso social das TIC e reforçar a capacidade de inovação	Reforçar a valorização dos recursos humanos e a capacidade de inovação
	Melhorar as condições de acesso aos mercados	Promover o emprego e a empregabilidade do potencial humano
2- Consolidação da Base Económica e Social da Região	Elevar o nível de qualificação da população, melhorar as competências e o nível educacional, criando condições para promover a empregabilidade, a formação de competências estratégicas, a modernização do tecido económico e social, bem como promover a equidade e a integração social	Promover a coesão interna e a melhoria da qualidade de vida
	Promover a competitividade, o emprego e a valorização da base económica local, reforçando um conjunto de fatores que possibilitem a potenciação do desenvolvimento endógeno e específico e a diversificação da base produtiva regional	Preservar e valorizar o ambiente e o património natural, urbano e cultura
	Reduzir as assimetrias internas de desenvolvimento, criando condições favoráveis à fixação das populações, através, nomeadamente, de uma melhor estruturação da rede viária	

<p>Promover a coesão e valorização social, criando condições para melhorar o acesso a bens e serviços cruciais para a qualidade de vida e para a valorização do potencial humano, numa ótica de coesão económica e social</p> <p>Potenciar o desenvolvimento integrado da Ilha do Porto Santo</p>	<p>Promover a melhoria da qualidade dos serviços da Administração Pública regional</p>
---	--

Fonte: POPRAM III e PDES 2000-06

Ligado ao aproveitamento das potencialidades endógenas, ambos os documentos defendem que o esforço de I&D regional deve focar a sua atenção em áreas estratégicas para o desenvolvimento regional, tais como: biologia marítima, ambiente e energia, sociedade da informação, entre outras.

Dada a existência de características, desafios e oportunidades comuns, o espaço de partilha de experiências na região da Macaronésia, no âmbito do programa REGIS II, dá lugar neste período de programação a um quadro de cooperação transnacional – INTERREG III-B Madeira-Açores-Canárias. Este programa está assim estruturado à volta de 4 eixos: 1- Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e Rural; 2- Desenvolvimento dos Transportes e Comunicações, sociedade da informação e I&D; 3- Promoção da cooperação económica e institucional; 4- Valorização e gestão sustentável dos recursos naturais e culturais.

2.6. A Estratégia no Período do Quadro de Referência Estratégica Nacional (2007-2013)

O período de planeamento 2007-2013 desenvolve-se em torno do Plano de Desenvolvimento Económico e Social 2007-2013 (PDES 2007-13) e materializa-se, grandemente, em torno de dois programas operacionais para a RAM: o Programa Operacional de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial (INTERVIR+) e o Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social (RUMOS).

Este período de programação da Política de Coesão europeia marca a passagem da RAM do Objetivo Convergência para o regime transitório (Phasing-in) do Objetivo Competitividade Regional e Emprego, uma vez que o seu PIB per capita ultrapassou 75% do PIB per capita médio da União. Esta situação implica uma redução do financiamento comunitário (menos cerca de 40%) e uma maior concentração do mesmo em torno de diferentes objetivos. Dada esta redução, e tendo em conta a situação de insularidade e ultraperiféricidade da Região, “(...) a maximização do acesso da Região Autónoma da Madeira aos financiamentos do Fundo de

Coesão, cuja afetação regional decorre exclusivamente de decisões nacionais, constitui um imperativo.” (INTERVIR+: 2).

Para o período 2007-2013, a Região assume o desígnio estratégico de “(...) manter ritmos elevados e sustentados de crescimento da economia e do emprego, assegurando a proteção do ambiente, a coesão social e o desenvolvimento territorial.” (PDES 2007-13: 7).

Tabela III.14 – Os objetivos estratégicos do INTERVIR + e do PDES 2007-2013

Eixos INTERVIR+	Objetivos Estratégicos INTERVIR+	Objetivos Estratégicos PDES 2007-2013
1- Inovação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade do Conhecimento	Transformar o padrão de especialização e aumentar a inovação na economia regional	Assegurar níveis elevados e sustentados de crescimento económico e do emprego através da consagração na RAM do novo paradigma das políticas de desenvolvimento baseadas na inovação, no empreendedorismo e na sociedade do conhecimento
	Desenvolver a ciência, a tecnologia e a sociedade do conhecimento na Região	
	Melhorar a qualidade e a eficácia da Administração regional	
2- Competitividade da Base Económica Regional	Assegurar a sustentabilidade e a diversificação da economia regional	Assegurar a sustentabilidade das finanças públicas regionais
	Melhorar a envolvente empresarial	
3- Desenvolvimento Sustentável	Melhorar a eficiência e a cobertura dos sistemas de abastecimento e tratamento de água e de resíduos sólidos urbanos	Promover o desenvolvimento sustentável da RAM, conciliando a promoção do bem-estar social e económico com a proteção e o aproveitamento racional dos valores e recursos naturais endógenos
	Prevenir, gerir e monitorizar riscos naturais	
	Intervir no ambiente, na natureza e na biodiversidade	
4- Coesão Territorial e Governação	Consolidar a cobertura regional das infraestruturas e equipamentos coletivos	Valorizar a cultura e o património, assegurando a afirmação sustentada da identidade regional
	Apoiar a reabilitação urbana e rural	
	Conhecer boas práticas de desenvolvimento regional europeu	
5- Compensação dos sobrecustos da ultraperiféricidade	Combater os efeitos negativos que a situação ultraperiférica coloca aos agentes económicos regionais	Aumentar a coesão territorial na RAM, propiciando condições de equidade económica, social e territorial no acesso aos bens, serviços,
	Reduzir os custos adicionais que pesam sobre os investimentos públicos de interesse coletivo	

Fonte: INTERVIR+ e PDES 2007-13

Tabela III.15 – Os objetivos estratégicos do RUMOS e do PDES 2007-2013

Eixos RUMOS	Objetivos Estratégicos RUMOS	Objetivos Estratégicos PDES 2007-2013
1- Educação e Formação	Aumentar a qualificação inicial da população	Garantir o aumento significativo dos níveis educativos e formativos da população, e aumentar a coesão social
	Fomentar a aprendizagem ao longo da vida	
	Promover a formação avançada	
2- Emprego e Coesão Social	Apoiar a transição dos jovens para a vida ativa	Garantir o aumento significativo dos níveis educativos e formativos da população, e aumentar a coesão social
	Apoio ao emprego e ao desenvolvimento local	
	Desenvolvimento do mercado social de emprego aos grupos desfavorecidos face ao mercado de trabalho	

Fonte: RUMOS e PDES 2007-13

Ligado ao aproveitamento das potencialidades endógenas e no âmbito da promoção da Estratégia Regional de Inovação, é pretendido que a I&D foque os seus esforços nas seguintes áreas estratégicas para o desenvolvimento regional: turismo; recursos naturais e culturais tradicionais; TIC; energia; água; e gestão dos transportes.

Neste período de planeamento é também reforçada a vertente da cooperação transnacional, no âmbito do Objetivo Cooperação Territorial Europeia – INTERREG III-B Madeira-Açores-Canária (PCT-MAC), com vista a melhorar os níveis de integração socioeconómica do espaço da Macaronésia. Este reforço é justificado no PDES 2007-13 pelo problema de coesão devido ao alargamento da UE a 25 Estados-Membros.

A novidade do PCT-MAC face aos programas anteriores de cooperação transnacional diz respeito à introdução de uma parte da verba para projetos de cooperação com países não-membros, nomeadamente os países da vizinhança de África do Norte e Ocidental. Este programa estruturou-se em torno de 3 eixos principais: 1- Promoção da Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Sociedade da Informação; 2- Reforço da Gestão Ambiental e da Prevenção de Riscos; e 3- Cooperação com Países Terceiros e Articulação da Grande Vizinhança.

No âmbito do PCT-MAC foi assinado um acordo de cooperação para a criação do Cluster Marítimo da Macaronésia, com o objetivo de potenciar o desenvolvimento da economia azul, nomeadamente nas áreas da pesca, aquicultura, turismo de cruzeiros, transportes marítimos e outras atividades marítimo-portuárias.

Por último, importa referir que a aplicação e execução dos planos e investimentos projetados neste período de planeamento fica altamente marcado pela crise económica e financeira internacional de 2008, com especiais consequências para o desenvolvimento regional da RAM.

2.7. A Estratégia no Período do Acordo de Parceria Portugal 2020 (2014-2020)

A estratégia no período de planeamento 2014-2020 é projetada pelo Compromisso Madeira@2020, composto pelo Diagnóstico prospetivo Regional 14-20, o Documento de Orientação Estratégica Regional (PDES 14-20) e o Programa Operacional Regional Madeira 14-20.

Ao nível do financiamento do desenvolvimento regional, apesar da centralidade que os fundos comunitários têm tido, há a procura por transformar gradualmente o modelo de financiamento no sentido de diminuir a dependência da Região face aos apoios europeus. Comparativamente com o QREN, o novo período de programação apresenta-se com uma maior flexibilidade na utilização dos fundos (financiamento plurifundo) e a RAM passa a dispor de novos instrumentos orientados para as abordagens integradas de desenvolvimento territorial (Investimentos Territoriais Integrados, Desenvolvimento Local de Base Comunitária, Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável).

Neste novo ciclo de programação dos fundos comunitários, a UE procura adaptar os objetivos da Estratégia 2020 à realidade das RUP. Deste modo, através da Comunicação da Comissão Europeia ‘As regiões ultraperiféricas da União Europeia: Parceria para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo’, são definidos os seguintes eixos de atuação: “(i) Melhorar a acessibilidade ao mercado único; (ii) Reforçar a competitividade; (iii) Promover a integração regional das RUP no interior das respetivas zonas geográficas; (iv) Reforçar a dimensão social do desenvolvimento das RUP; (v) Inserir as ações de combate às alterações climáticas em todas as políticas pertinentes.” (Comissão Europeia, 2012: 6-7)⁸.

⁸ COM(2012) 287 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0287&from=pt>

“O objetivo central da nova Estratégia de Desenvolvimento da Região terá, assim, de ser formulado encontrando nos recursos endógenos e na capacidade produtiva instalada a ancoragem sólida de um novo edifício, (...) que reposicionem a RAM na Europa e no Mundo, proporcionando-lhe a entrada em cadeias de produtos e serviços mais complexas e exigentes, mas mais capazes de proporcionar fontes de elevação do valor acrescentado numa lógica que não seja baseada em economias de escala, aglomeração ou contiguidade (onde a Região terá sempre mais dificuldade em competir), antes numa lógica de diferenciação competitiva, integrando aí a valorização identitária da Madeira.” (Documento de Orientação Estratégica Regional 14-20: 18).

Tabela III.16 – Os objetivos estratégicos do Madeira 14-20 e do PDES 2014-2020

Eixos Madeira 14-20	Objetivos Estratégicos Madeira 14-20	Objetivos Estratégicos PDES 14-20
1- Reforçar a Investigação, o Desenvolvimento Tecnológico e a Inovação	<p>Promover a investigação científica e a melhoria do desempenho da rede de infraestruturas de I&D&I</p> <p>Promover o desenvolvimento de iniciativas de I&D&I em contexto empresarial reforçando a ligação entre as empresas e as entidades do Sistema Regional para o Desenvolvimento da Investigação, Tecnologia e Inovação e as instituições de Ensino Superior</p>	<p>Inserir a RAM nas redes europeias e mundiais de I&D através de incentivos dirigidos à fixação de investigadores e empresas geradoras de inovação</p>
2- Melhorar o Acesso às TIC, bem como a sua Utilização e Qualidade	<p>Melhorar os níveis de disponibilidade de serviços públicos online (nomeadamente nos domínios da saúde, da cultura e da inclusão digital) contribuindo para aumentar a percentagem da população com acesso efetivo a esses serviços</p>	
3- Reforçar a Competitividade das Empresas	<p>Apoiar a dinamização do investimento privado e a criação de emprego materializados em projetos de inovação-produto</p> <p>Promover as capacidades das empresas apoiando o investimento de suporte à sua transformação organizacional e à melhoria da sua competitividade e do potencial de internacionalização e promoção dos ativos da Região no exterior</p> <p>Desenvolver ações vocacionadas para a melhoria da capacidade competitiva das empresas regionais com o objetivo de</p>	<p>Alargar a base económica regional com novas atividades exportadoras de bens e serviços de elevado valor acrescentado</p>

	consolidar o crescimento económico e acrescentar valor aos processos e aos bens e serviços	
4- Apoiar a Transição para uma Economia de Baixo Teor de Carbono em todos os setores	<p>Apoiar a implementação de medidas de eficiência energética e utilização de energias renováveis nas empresas e infraestruturas públicas</p> <p>Promover estratégias de baixas emissões de carbono em zonas periurbanas para reduzir as emissões de CO2</p>	Promover a utilização de energias renováveis e a eficiência energética
5- Proteger o Ambiente e Promover a Eficiência de Recursos	<p>Qualificar os elementos diferenciadores, melhorar as condições de rentabilidade e otimizar a exploração dos recursos turísticos e culturais</p> <p>Promover a qualidade ambiental e urbanística das cidades enquanto fator de atratividade e competitividade regional</p>	Qualificar as redes e sistemas de suporte às atividades humanas, com adaptação às alterações climáticas e prevenção e minimização de riscos naturais
6- Promover os Transportes Sustentáveis e Eliminar Estrangulamentos nas Redes de Infraestruturas	Melhorar a cobertura da rede rodoviária nas ligações ao sistema portuário e aeroportuário	
7- Promover o Emprego e Apoiar a Mobilidade Laboral	<p>Contribuir para aumentar os níveis de contratação de desempregados com o objetivo da sua reinserção no mercado de trabalho</p> <p>Facilitar a transição para a vida ativa dos jovens</p> <p>Desenvolver medidas de estímulo ao empreendedorismo como fonte de criação do próprio emprego, mas também como elemento multiplicador de mais emprego e atividade económica global</p> <p>Apoiar a capacidade de adaptação das empresas, orientada para a melhoria da adaptabilidade e empregabilidade dos ativos, através do desenvolvimento de competências profissionais</p>	
8- Promover a Inclusão Social e Combater a Pobreza	Promover o desenvolvimento e o reconhecimento de competências de grupos potencialmente mais vulneráveis, potenciando a sua empregabilidade e o reforço das	Promover a inclusão social pela via do trabalho e da iniciativa, renovando as

	<p>oportunidades para a sua integração socioprofissional</p> <p>Promover o desenvolvimento social e fomentar um novo espírito empresarial através de atividades económicas que visem a satisfação de necessidades sociais não satisfeitas</p> <p>Requalificar e adaptar as infraestruturas e equipamentos já existentes e diversificar a oferta de serviços</p> <p>Promover a inclusão social em territórios urbanos e rurais desfavorecidos, através do apoio a ações de regeneração física, económica e social</p>	<p>políticas ativas de emprego e dinamizando a economia social e local</p>
<p>9- Investir em Competências, Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida</p>	<p>Melhorar a qualidade do sistema de educação/formação</p> <p>Reforçar a massa crítica de competências nas áreas estratégicas identificadas na RIS3, através do apoio à formação avançada</p> <p>Elevar o nível de qualificação da população</p> <p>Concluir a modernização das infraestruturas e instalações escolares e de formação</p>	<p>Transformar a RAM num pólo de excelência na formação de recursos humanos nas áreas-chave de especialização regional, com relevo para a Hospitality</p> <p>Consolidar o processo de qualificação do potencial humano da Região</p>
<p>10- Reforçar a Capacidade Institucional e a Eficiência da Administração Pública</p>	<p>Qualificar a prestação de serviço público, através da melhoria da capacidade dos serviços e da formação dos trabalhadores em funções públicas</p>	<p>Promover a sustentação dinâmica das atividades económicas instaladas, preparando a sua autonomização gradual dos apoios públicos</p>
<p>11- Sobrecustos a Ultraperiféricidade</p>	<p>Compensar os custos adicionais das empresas regionais inerentes à condição de RUP da RAM</p>	

Fonte: Madeira 14-20 e PDES 14-20

Importa destacar que para este período de programação foi elaborado, como instrumento indispensável para o acesso aos fundos comunitários, uma Estratégia Regional de

Especialização Inteligente RIS3 (EREI Madeira 2020), que partiu da adaptação do Plano de Ação para a Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação da RAM (PIDT&I). O EREI Madeira 2020 identifica sete áreas estratégicas em que a Região possui vantagens comparativas, consolidadas ou em crescimento, e nas quais se deve especializar: Bio-sustentabilidade; Energia, mobilidade e alterações climáticas; Gestão e manutenção de infraestruturas; Qualidade agroalimentar; Saúde e bem-estar; TIC; e Turismo (sendo o setor turístico considerado a área de aplicação privilegiada dos resultados de I&D).

O Documento de Orientação Estratégica Regional 14-20 defende que os novos sistemas de incentivos devem ter uma: “focalização setorial em atividades capazes de competir nos mercados regional e global (...); focalização temática concentrando apoios nos fatores dinâmicos de competitividade de natureza não diretamente produtiva, sobretudo imateriais; focalização em empreendedorismo inovador e qualificante do tecido regional (...); reforço da eficácia territorial dos incentivos, atacando de frente a questão da coesão territorial da Região visto os desequilíbrios regionais na concentração das empresas, da riqueza e do emprego (...) no sentido de garantir uma discriminação positiva para o território exterior ao Funchal.” (Documento de Orientação Estratégica Regional 14-20: 21-22).

Ao nível da cooperação transnacional, o Programa INTERREG V-A Madeira-Açores Canárias 2014-2020 estrutura-se em torno de 5 eixos: 1- Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação; 2- Melhorar a competitividade das PME; 3- Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos; 4- Conservar e proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos; e 5- Reforçar a capacidade institucional e a eficiência na Administração Pública.

2.8. A Estratégia no Período Pós-2020

Para o estudo da estratégia de desenvolvimento regional para o período pós-2020, analisámos o Plano de Desenvolvimento Económico e Social Madeira 2030 (PDES Madeira 2030) – documento que também apoiará os trabalhos preparatórios dos instrumentos europeus de recuperação face à crise pandémica e do novo ciclo de programação da Política de Coesão, no âmbito do QFP 2021-2027. No quadro dos fundos comunitários há um regresso da RAM do Objetivo Competitividade ao Objetivo Convergência.

No PDES Madeira 2030 há uma referência às restrições, no âmbito da Lei das Finanças Regionais (LFR), da capacidade de endividamento da Administração Pública Regional, e da forma como isso irá ter impacto ao nível dos investimentos públicos previsto neste documento.

Deste modo, é dado aos fundos comunitários um papel ainda mais importante enquanto instrumento de desenvolvimento regional e de recuperação socioeconómica do pós-pandemia.

Tabela III.17 – Os objetivos estratégicos do PDES Madeira 2030

Domínios	Objetivos Estratégicos
<ul style="list-style-type: none"> • I&DT e Inovação Empresarial • Ensino Superior/Formação Avançada 	<p>Afirmar a Estratégia Regional de Especialização Inteligente, com foco temático no Agroalimentar, Turismo, Mar, Economia Circular, Bio-sustentabilidade, Saúde e Bem-estar e Digitalização</p> <hr/> <p>Inserir a Madeira nas redes europeias e mundiais de I&DT via capacitação e modernização de infraestruturas de investigação, fixação de investigadores e internacionalização de instituições e de empresas</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento empresarial (Qualificação do Acolhimento Empresarial e Sistemas de Incentivos) • Turismo, Cultura e Património • Economia Azul (Mar, Pescas e Aquicultura) • Agricultura, Desenvolvimento Rural e Florestas 	<p>Promover o empreendedorismo e o aumento do valor gerado pelas atividades de especialização</p> <hr/> <p>Promover a atração de empresas, investimentos e talentos</p> <hr/> <p>Promover a transformação digital do tecido empresarial e da Administração Pública regional</p> <hr/> <p>Promover a RAM como destino seguro, de qualidade e com oferta distintiva</p> <hr/> <p>Dinamizar a diversificação da economia através do fomento das atividades empresariais da Economia Azul, da Agricultura e Desenvolvimento rural, da Energia e Mobilidade sustentável e da Reabilitação Urbana</p> <hr/> <p>Inserir produtos e serviços da RAM nas redes europeias e mundiais</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ensino e Competências • Aprendizagem ao Longo da Vida 	<p>Transformar a Madeira num pólo de excelência na formação em áreas chave da especialização regional</p> <hr/> <p>Fomentar a qualificação do potencial humano (jovens e adultos) da Região, combinando a reconversão profissional e a aprendizagem de novas competências digitais e linguísticas (em consequência do aumento das atividades online e e-commerce)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Emprego • Inclusão Social e Combate à Pobreza • Saúde • Habitação 	<p>Desmaterialização dos serviços das empresas e reorganização dos processos de trabalho (teletrabalho, redução de horários, turnos, ...)</p> <hr/> <p>Promover a inclusão social pela via do trabalho e da iniciativa e renovando as políticas de emprego, de combate à pobreza e exclusão social e as políticas de Educação, Saúde e Habitação</p> <hr/> <p>Reconversão profissional de ativos empregados e desempregados em novas áreas de emprego</p>

	Qualificar as redes (água, saneamento, ...) e sistemas de suporte, com mitigação e adaptação às alterações climáticas, e prevenção e minimização de riscos naturais
<ul style="list-style-type: none"> • Ordenamento Urbano, Territorial e da Paisagem • Adaptação às Alterações Climáticas e Prevenção e Gestão de Riscos • Gestão de Recursos Hídricos • Economia Circular • Energia sustentável • Mobilidade Urbana/Transportes 	Promover a Economia Circular, alimentando novas oportunidades económicas e de emprego
	Construir uma sociedade mais resiliente para enfrentar as tensões sanitárias, sociais e económicas futuras
	Transição para uma economia digital de baixo teor de carbono
	Incentivar a produção e a utilização de energias renováveis (penetração de energia no sistema electroprodutor e descentralização)
	Promover a eficiência energética através de equipamentos e sistemas mais eficientes e da reabilitação de edifícios públicos e do parque habitacional
	Promover o uso do transporte público sustentável e os modos suaves nos movimentos pendulares em meio urbano
(Vários Domínios)	Qualificar as organizações e os seus recursos melhorando as capacidades de regulação, planeamento e programação
	Atenuar as assimetrias territoriais

Fonte: Adaptado de PDES Madeira 2030

3. Os Fundos Comunitários e o Desenvolvimento Regional da Região Autónoma da Madeira

A Política Regional definida a nível europeu tem impactos a nível da Política Regional prosseguida nos diversos Estados-Membros, através dos fundos comunitários. Neste âmbito, após a entrada de Portugal nas Comunidades Europeias, a Política Regional da RAM passou a estar intrinsecamente ligada à Política Regional a nível europeu. É através dos Programas Operacionais Regionais que os fundos comunitários são atribuídos à Região, no quadro da sua estratégia de desenvolvimento regional, tendo em conta as orientações de Política Regional a nível europeu.

São vários os fundos comunitários que estruturam a Política de Coesão Europeia. O fundo estrutural mais antigo é o Fundo Social Europeu (FSE), criado pelo Tratado de Roma em 1967, e tem como objetivo de investir no capital humano através do apoio à qualificação dos

recursos humanos e à promoção de oportunidades de emprego. O maior fundo comunitário corresponde ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que procura apoiar o desenvolvimento e ajustamento estrutural das economias regionais, promovendo ainda a cooperação territorial na União.

O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, criado em 1962, teve como meta apoiar a Política Agrícola Comum, procurando financiar a política de preços agrícolas da comunidade (através da sua vertente Garantia) e promover o desenvolvimento da agricultura nas regiões com um PIB per capita inferior a 75% da média comunitária (através da sua vertente Orientação). Este fundo deu lugar, em 2007, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e ao Fundo Europeu de Garantia Agrícola (FEAGA), que procuram apoiar o desenvolvimento das zonas rurais.

O Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) procurou apoiar o desenvolvimento das pescas e da aquicultura no espaço europeu. Em 2007 este fundo dá lugar ao Fundo Europeu das Pescas (FEP).

Por último, criado em 1994, o Fundo de Coesão (FC) procura apoiar as regiões mais desfavorecidas (regiões cujo Rendimento Nacional Bruto por habitante seja inferior a 90 % da média comunitária), de forma a diminuir as assimetrias e promover o desenvolvimento sustentável das suas economias e sociedades.

Tabela III.18 – Síntese da execução dos fundos comunitários na RAM

Período	Programa	Valor (aproximado)⁹
1989-1993	POPRAM I	323,5 M€
1994-1999	POPRAM II	369,3 M€
2000-2006	POPRAM III	741 M€
	INTERREG III B 2000-2006	32 M€
2007-2013	PO INTERVIR+	320,5 M€
	PO RUMOS	125 M€
	POVT	100 M€
	PCT-MAC	5,2 M€
2014-2020	PO MADEIRA 14-20	802 M€
	PO SEUR	265 M€
	PRODERAM	179 M€
	MAR 2020	26 M€
	PO ISE	15 M€
	PCT-MAC	11 M€

Legenda:

POPRAM – Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira

INTERREG III B 2000-2006 – Programa de Iniciativa Comunitária INTERREG IIIB 2000-2006

PO INTERVIR+ – Programa Operacional de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial

PO RUMOS – Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social

POVT – Programa Operacional do Território – Eixo V – Redes e Equipamentos Estruturantes da RAM

PCT-MAC – Programa de Cooperação Transnacional Madeira-Açores-Canárias

PO MADEIRA 14-20 – Programa Operacional Madeira 14-20

PO SEUR – Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos

PRODERAM – Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira

MAR 2020 – Programa Operacional Mar 2020

PO ISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego

Fonte: IDR, IP-RAM

⁹ Estes valores estão de acordo com o Ponto de Situação dos Fundos Comunitários 2014-2020, de 31/01/2021, do Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM. Disponível em: https://www.idr.madeira.gov.pt/portal/ficheiros/M1420/Ponto_Situacao_Fundos_2014-2020.pdf

Análise e Discussão de Resultados

1. O Desenvolvimento Regional Tradicional

O primeiro esforço de planeamento estratégico do desenvolvimento regional no pós-25 de Abril de 1974 surge relacionado com o contexto de pré-adesão às Comunidades Europeias. É neste âmbito que surge o primeiro Plano de Médio Prazo (81-84), tendo em vista projetar os investimentos e as adaptações necessárias para a integração da economia regional num espaço económico mais amplo.

No diagnóstico e estratégia identificados pelo PMP 81-84, o foco é colocado nas assimetrias de desenvolvimento entre a RAM e o Continente, e entre a RAM e as Comunidades Europeias – sendo a Madeira considerada uma região desfavorecida.

Apesar do esforço de planeamento ser levado a cabo pelo Governo Regional, a estratégia delineada assume um carácter marcadamente tradicional, não só pelos grandes investimentos infraestruturais, mas também pelo facto de a Região focar a sua estratégia numa diversificação da indústria regional quando não existe tradição nem o know-how necessário ao sucesso da mesma. Deste modo, esta estratégia evidencia uma abordagem *one-size-fits-all*, numa época onde o setor industrial era reconhecido como o motor do desenvolvimento regional.

Por sua vez, a questão infraestrutural assume uma grande importância dado não só a carência infraestrutural inicial nos vários domínios económicos e sociais, mas também pelo facto de que, numa economia insular e ultraperiférica altamente dependente do exterior (quer a nível das importações/exportações de bens e serviços, quer também a nível energético), as acessibilidades e as comunicações internas e externas afiguram-se como uma prioridade central.

Ademais, esta natureza tradicional da estratégia de desenvolvimento regional é evidenciada pelo facto do PMP 81-84 estruturar os seus projetos e investimentos em torno do aproveitamento de transferências externas, não só do Orçamento de Estado, mas também das ajudas comunitárias de pré-adesão.

2. O Desenvolvimento Regional Endógeno

No PMP 87-90 e PDR 86-90 surge pela primeira vez a referência às potencialidades da Região e ao aproveitamento dos recursos endógenos enquanto condição chave da estratégia de desenvolvimento regional. Esta mudança de abordagem marca um corte com o paradigma

tradicional de política regional e a passagem para o segundo paradigma – o Desenvolvimento Regional Endógeno.

Todavia, esta mudança de paradigma não se traduz num corte total com a natureza do planeamento que vem de trás. Por exemplo, a carência de infraestruturas verificada em todos os setores económicos e sociais da Região e a necessidade de construção de infraestruturas, projetada pela primeira vez no PMP 81-84, é continuada neste período de planeamento, constituindo uma aposta a longo prazo, uma vez que os projetos e resultados infraestruturais demoram a produzir efeitos.

Nesta linha, a Região procura colmatar as assimetrias intrarregionais através de uma medida de natureza tradicional, designadamente a construção de infraestruturas por todo o território, com especial destaque para a construção de parques industriais e da zona franca, com o objetivo de descentralizar e concentrar a atividade produtiva nestes locais.

Não obstante, surgem agora novas preocupações, ligadas sobretudo à promoção do associativismo intra e inter setorial, à promoção de um ambiente industrial favorável ao investimento, à qualificação dos recursos humanos e à inventariação dos recursos endógenos.

O ano de 1989 marca o início dos quadros comunitários de apoio, onde, para além dos tradicionais documentos de planeamento, passam a ser elaborados os programas operacionais que irão materializar a aplicação dos fundos comunitários na Região.

Neste âmbito, são realçadas as preocupações com os possíveis efeitos negativos da integração da RAM num espaço mais desenvolvido, nomeadamente através dos problemas de concorrência que enfrentarão os produtos madeirenses.

Os problemas identificados no PDR 89-93, em grande medida, não se alteram face ao período anterior. A maior mudança ocorre ao nível da estratégia adotada, onde há uma ênfase crescente nos fatores imateriais, a par com as continuadas necessidades de investimento infraestrutural, sobretudo ao nível das acessibilidades externas.

Deste modo, a estratégia adotada vai mais de encontro ao paradigma do Desenvolvimento Endógeno, onde se procura um maior equilíbrio entre a integração no mercado comum e o aproveitamento das vantagens comparativas regionais. Nos fatores imateriais agora destacados encontramos um maior apoio à capacitação das empresas (não só a nível organizacional e técnico, mas também no tocante à melhoria do acesso aos mercados externos e às novas tecnologias), e a estruturação da economia mais virada para a exportação.

Esta mudança estratégica significa também uma mudança na forma de encarar a diversificação da economia, que já não passa tanto pela diversificação da malha industrial, onde

a Região não possuía vantagens comparativas, para, dadas as potencialidades endógenas regionais, um maior foco no desenvolvimento da atividade turística.

Importa destacar ainda que no PDR 89-93 surge, pela primeira vez, um capítulo dedicado à inovação. É reconhecido o seu papel transversal na modernização e diversificação da estrutura económica regional. A aposta na inovação está intrinsecamente ligada ao reconhecimento da importância da qualificação dos ativos para a transformação económica e social da Região. Nesta primeira fase, o esforço de inovação é sobretudo dedicado à construção de infraestruturas de base destinadas às atividades de I&D, à formação de investigadores e quadros técnicos, na Região ou no Continente, e no apoio à contratação dos mesmos.

Apesar da economia regional ser estruturalmente uma economia marcadamente aberta ao exterior, empolada também em virtude da estratégia adotada no período anterior, o PMP 94-99 salienta uma economia regional com uma fraca integração em cadeias de valor globais e bastante vulnerável às conjunturas macroeconómicas.

Esta maior abertura ao exterior e conseqüente tentativa de integração dos produtos e serviços madeirenses nos mercados externos não se traduziu numa maior competitividade dos mesmos.

Deste modo, a estratégia adotada para o período 1994-1999 visou desenvolver os fatores de competitividade, nomeadamente através da aposta no potencial humano e na elevação das suas qualificações, e num maior desenvolvimento do setor dos serviços (em particular nos relacionados com o turismo, onde a Região já possui vantagens comparativas).

Todavia, importa realçar que esta estratégia de crescente aposta no desenvolvimento do setor dos serviços, nomeadamente dos serviços internacionais no âmbito do Centro Internacional de Negócios da Madeira e dos serviços relacionados com a atividade turística, a par de uma incapacidade de diversificar a base industrial de exportação, não resolve o desafio identificado de tornar a economia regional menos vulnerável às conjunturas externas.

Não obstante, o PMP 94-99 e o POPRAM II constituem um passo em frente em direção ao reconhecimento de que a competitividade da economia passa a estar dependente de um novo elemento – a inovação – e não tanto do acesso aos fatores de produção (algo que era considerado como um constrangimento estrutural ao desenvolvimento da Região).

Deste modo, concluímos que é em torno da questão da inovação que a RAM necessitará de se reinventar e encontrar vantagens comparativas baseadas nos seus recursos endógenos, capazes de fazer integrar a economia regional nas cadeias de valor globais, e, desta forma, mitigar as desvantagens comparativas estruturais decorrentes da situação insular e ultraperiférica.

3. A Promoção da Competitividade Regional e as Novas Problemáticas

Apesar da estratégia para o período 1994-1999 se centrar no desenvolvimento dos fatores de competitividade, a realidade do diagnóstico do PDES 2000-06 demonstra que os empresários madeirenses não reconheciam, ainda, a importância destes fatores para a melhoria da competitividade. Esta situação prejudicou o sucesso da estratégia delineada e mostrou como esta não estava em sintonia com as características do tecido empresarial regional.

Deste modo, o diagnóstico ficou marcado pela continuação de uma fraca integração da economia regional nas cadeias de valor globais, a par de uma fraca capacidade de inovação por parte do tecido empresarial regional.

Pela primeira vez, a nível da governança da política regional, os fatores institucionais, nomeadamente a insuficiente capacidade dos serviços de apoio às empresas e ao desenvolvimento de parcerias entre estas, surgiram como um obstáculo que condicionou a transformação pretendida do tecido económico em direção aos novos fatores de competitividade. A solução encontrada para este problema prendeu-se com o reforço da modernização da Administração Pública Regional, quer através da aposta na formação dos seus quadros, quer através do fomento da partilha de informação e de cooperação interinstitucional entre os órgãos da Administração Pública Regional e Local e entre estes e os agentes económicos e sociais.

Deste modo, aos poucos há um maior envolvimento dos stakeholders regionais na definição e aplicação da estratégia de desenvolvimento regional. Especificamente, as autarquias locais, juntamente com o Governo Regional, passam a ter responsabilidades específicas na aplicação da estratégia delineada nos documentos de planeamento regional.

De facto, a alteração desta estratégia de governança em direção à promoção de parcerias entre os diversos atores económicos e sociais, incluindo a integração destes stakeholders regionais na definição e aplicação da estratégia de desenvolvimento regional, constitui um passo rumo a uma governança multinível, característica chave do terceiro paradigma – “Place-based policies”.

Relativamente aos problemas das assimetrias intrarregionais, o PDES 2000-06 e o POPRAM III procuram promover o desenvolvimento equilibrado do território, através do reforço da coesão interna (económica e social) e da proteção dos recursos naturais estratégicos.

Em primeiro lugar, o diagnóstico realça a grande disparidade inter-ilhas. A estratégia adotada contém, pela primeira vez, uma intervenção integrada para o Porto Santo (parte do eixo

prioritário 2 do POPRAM III), através de um plano com objetivos e metas específicas para aquela ilha.

Em segundo lugar, o processo de promoção da qualidade de vida das populações torna-se cada vez mais indissociável da relação com a proteção do ambiente. Deste modo, os objetivos de caráter social, onde emergem destacados objetivos de equidade e inclusão social, “(...) surgem associados à preservação dos valores ambientais e ao ordenamento do território.” (POPRAM III: 140).

A adoção de objetivos relativos à coesão social e territorial e à sustentabilidade ambiental, a par da promoção da competitividade regional, constitui uma passagem do paradigma do Desenvolvimento Endógeno para as *Place-Based policies*.

A avaliação ex-ante do POPRAM III reconhece que, quanto aos objetivos, houve uma transformação: “(...) os objetivos de natureza económica (...) já não é o do simples reforço de potencialidades, passando a acolher a problemática da competitividade e do posicionamento geoeconómico da Região.” (POPRAM III: 140). Esta posição mostra o anseio de integrar a Madeira nos mercados globais, num período em que as regiões já não competem apenas com as suas regiões vizinhas, mas sim com todas as regiões do globo. Marca ainda uma mudança na forma de olhar para a posição geoestratégica da Região, antes vista maioritariamente como um handicap pela insularidade e ultraperiferia, passando agora a ser tida como uma oportunidade a alavancar em prol do desenvolvimento regional.

Nesta linha, a estratégia delineada no período de 2000-2006 marca uma transição entre uma forte aposta nas infraestruturas materiais e uma maior atenção aos fatores imateriais.

Apesar da existência ainda de algumas insuficiências infraestruturais, a tónica passa a ser colocada num maior aproveitamento das infraestruturas já construídas ou em fase de conclusão. Uma vez que parte das condicionalidades do acesso físico aos mercados externos está, de certa forma, ultrapassada (não na totalidade dado o caráter insular e ultraperiférico da Região), o foco passa a ser colocado, cada vez mais, na melhoria das condições de acesso aos mercados, sobretudo a nível imaterial. Esta questão desdobra-se na procura por um melhor conhecimento sobre os mercados externos, em ações promocionais dos produtos madeirenses (incluindo o Destino Madeira), na maior atenção à qualidade dos produtos e serviços regionais, à prestação de serviços de apoio à gestão e à promoção de parcerias e cooperação.

Deste modo, “(...) evoluiu-se de um conceito de diversificação de atividades, com preocupações em matéria de estruturação de uma base industrial, para um conceito centrado no apoio às empresas, tomadas genericamente, e valorizando a eficiência empresarial e o desenvolvimento da cadeia de valor.” (POPRAM III: 140)

O PDES 2007-13 diagnostica como problema central de desenvolvimento regional a baixa competitividade da economia – preocupação característica do terceiro paradigma –, traduzido em baixos índices de desenvolvimento da cadeia de valor e de uma escassa abertura do tecido empresarial à internacionalização.

Este problema é agravado pela existência de um sistema regional de inovação incipiente (caracterizado por um baixo nível de inovação por parte das empresas regionais), por um défice de qualificações do potencial humano e pela inexistência de uma rede articulada de promoção da cooperação económica e empresarial.

Perante este diagnóstico, os documentos de planeamento estratégico assumem como estratégia o crescimento da economia e do emprego (traduzido numa maior competitividade da economia regional), a proteção do ambiente, a coesão social e a coesão territorial. Apesar da procura pela promoção da coesão económica e social e a preocupação com as assimetrias intrarregionais terem surgido anteriormente, só agora emerge também como objetivo a promoção da coesão territorial. Neste sentido, é também implementado e atualizado diversos instrumentos de gestão territorial: o Plano de Ordenamento do Território da RAM (POTRAM); os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), os Planos Diretores Municipais (PDM) e o Plano de Ordenamento Turístico (POT).

A estratégia adotada pretende promover a competitividade da economia através de um maior esforço a nível da I&D e da inovação como chave para a transformação do padrão de especialização da economia regional. Para isto, a Região adotou a Estratégia Regional de Inovação, que foca nas áreas estratégicas onde a Madeira possui potencialidades. Esta abordagem mostra que é pretendido que a Região, por um lado, especialize a sua economia em torno de áreas onde já possui know-how e vantagens comparativas (com especial atenção para a área do turismo e da prestação de serviços internacionais) e, por outro lado, que abra caminho para a diversificação da sua economia, através de um modelo que promova a criação de clusters.

O reconhecimento de que a inovação e a qualidade dos produtos e serviços madeirenses desempenham um papel fulcral na competitividade global da economia regional, faz com que cada vez mais se dê uma maior atenção a estes aspetos imateriais. Neste sentido, o PDES 2007-13 evidencia a criação da Estratégia Regional para a Qualidade, com impactos em todos os setores, e a criação da Marca Madeira para melhor promover os produtos regionais no exterior.

Ademais, a estratégia de desenvolvimento coloca ênfase na melhoria da envolvente empresarial como condição indispensável para a promoção da transformação e modernização do tecido económico. A procura pela estruturação de uma envolvente capaz de se constituir como uma mais valia na promoção das atividades económicas, constitui uma característica do

terceiro paradigma e é uma novidade no planeamento regional madeirense. Apesar de ter havido um reconhecimento crescente da importância das redes, da cooperação e do papel do setor público na promoção do desenvolvimento económico, surge agora a preocupação com a promoção de uma envolvente capaz de fomentar as ligações e sinergias entre os diversos atores, numa lógica de governança multinível.

O alcance desta meta passa, também, por uma mudança na governança, onde o setor público assume, cada vez mais, um papel orientador e promocional. Deste modo, a Região procura reforçar os instrumentos de apoio às empresas, nomeadamente a nível técnico e financeiro, e de promoção da interface entre a investigação, a ciência e tecnologia e o tecido empresarial. “Trata-se de estimular um modelo de governação consentâneo com os novos desafios estratégicos (...) pressupõe (...) (i) o reforçar dos mecanismos de interface com os atores empresariais; e (ii) promover uma atuação mais proactiva, assumindo-se a Administração Pública Regional como um ator no desenvolvimento e não apenas como recetor de candidaturas.” (INTERVIR+: 129).

Este período de planeamento fica também marcado por uma maior valorização da articulação local-global – característica do terceiro paradigma. Esta articulação faz-se, por um lado, com a valorização dos contributos “globais”, nomeadamente através da procura por se conhecer boas práticas de desenvolvimento regional a nível europeu; e, por outro lado, com a valorização do local face ao global: “(...) as cada vez mais significativas manifestações da globalização económica e social tendem a atenuar (ou, mesmo, a eliminar) os traços característicos e individualizadores de cada região – considerando-se, portanto, da maior importância proceder à valorização pró-ativa da cultura e do património como elementos distintivos e que consubstanciam a identidade da Madeira.” (PDES 2007-13: 57).

Os documentos de planeamento estratégico para o período 2014-2020 identificam uma excessiva dependência da economia regional face ao cluster do turismo, cuja cadeia de valor é bastante estreita. Esta crescente especialização no setor turístico, promovida em períodos anteriores de planeamento, de certo modo inibiu indiretamente uma maior diversificação da economia regional, e ampliou o problema que já vinha de trás – a grande vulnerabilidade do modelo de especialização às conjunturas macroeconómicas externas.

Não obstante, esta fraca diversificação da economia regional encontra também prova na fraca inovação, fraca internacionalização e fraca utilização dos fatores dinâmicos de competitividade por parte do tecido empresarial – aspetos que já vinham de trás. As estratégias anteriores mostraram-se assim incapazes de promover uma modernização e requalificação do

tecido empresarial, com os problemas estruturais de competitividade das empresas regionais a não serem resolvidos.

No diagnóstico realizado é acentuado também o problema de governança enquanto elemento inibidor de um maior desenvolvimento regional, marcado por custos de contexto elevados e em dificuldades no estabelecimento de parcerias e de cooperação estáveis e duradouros entre os diversos atores regionais.

Apesar dos problemas identificados serem um produto das estratégias de desenvolvimento levadas a cabo anteriormente, a estratégia adotada para o período 2014-2020 segue, em certa medida, na linha dessas mesmas anteriores estratégias.

Em primeiro lugar, procura continuar a promover a capacitação das empresas, orientado para a inovação e a internacionalização, aos quais adiciona a promoção do empreendedorismo, com o objetivo final de entrada em cadeias de valor globais. Esta estratégia tem sido uma constante nos últimos períodos de planeamento, porém apresentando fracos resultados.

Em segundo lugar, de forma a colmatar as fragilidades em termos de governança e de inovação, a estratégia procura desenvolver o Sistema Regional de Inovação através da promoção de parcerias entre as unidades de I&D e o tecido empresarial, e procura trabalhar no lado da sensibilização da procura por forma a que as empresas adiram aos incentivos nos domínios imateriais e ligados à inovação.

Em terceiro lugar, apesar da dependência da economia em relação ao setor turístico ter sido considerado um problema, a estratégia adotada em 2014 não procura reverter esta situação, antes pelo contrário. O seu objetivo consiste em aprofundar as ligações do setor turístico com o resto da economia, falhando na apresentação de uma estratégia clara para uma maior diversificação da economia regional que seja, de certo modo, independente das ligações com a atividade turística.

O período pós-2020 ficará marcado pela crise económico-financeira decorrente da pandemia do COVID-19. A crise sanitária, apesar de afetar todas as regiões, teve maior impacto nas regiões mais vulneráveis, como é o caso da Madeira, dada a grande dependência regional ao setor turístico e a sua enorme vulnerabilidade externa.

No diagnóstico é reconhecido que a deterioração das condições económicas da Região está, de certa forma, relacionada com o prolongamento da dependência ao cluster do turismo, o qual foi promovido pela estratégia de 2014.

As vulnerabilidades económico-financeiras das empresas (no pré-pandemia), que já vinham de trás, ganharam uma nova dimensão ao condicionarem a absorção de ajudas públicas para a alavancagem do desenvolvimento empresarial. Este problema evidencia a inadequação

da estratégia e dos instrumentos utilizados à realidade do tecido empresarial onde pretendia atuar.

Esta situação ficou patente com os fracos resultados em matéria de I&D e inovação, não só devido à inadequação dos objetivos e instrumentos à realidade das empresas regionais, mas também pelo facto da grande área de especialização regional – o turismo – ter um escasso nível de absorção de I&D.

Todos estes problemas são exponenciados com o problema de governança já identificado e não resolvido pelas estratégias anteriores, designadamente no que diz respeito à dificuldade em estabelecer articulações e parcerias entre os atores regionais, e agora também com a mesma dificuldade na promoção dessa cooperação com atores externos à Região.

A estratégia delineada para o período pós-2020 tem em conta as possíveis contingências inerentes ao esforço de planeamento num quadro de grande incerteza na retoma económica.

A estratégia, em consequência também da incerteza da retoma turística no pós-pandemia, procura diminuir a dependência do cluster do turismo através de uma maior diversificação em novas áreas onde a Região possui potencialidades, nomeadamente através da criação do cluster do Mar e do cluster das TIC. As empresas regionais pertencentes à área das TIC têm-se afirmado nos mercados internacionais, constituindo uma oportunidade ligada à 4ª acessibilidade e uma mais-valia na mitigação da ultraperiferia e insularidade que marca a Região.

Perante o diagnóstico realizado, o grande desafio prender-se-á com a capacitação e modernização do tecido económico regional. Deste modo, a estratégia delineada procura estruturar os sistemas de incentivos, centrando-os na promoção de uma maior competitividade da economia. Assim, os sistemas de incentivos renovam a aposta na inovação, modernização e internacionalização, com um maior foco na componente digital e internacional. É pretendido que estes sistemas promovam o empreendedorismo de base tecnológica e procurem compensar os sobrecustos que marcam a insularidade numa ótica adicional de promoção da competitividade.

Não obstante os fracos resultados obtidos em matéria de I&D e inovação no período 2014-2020, a estratégia delineada pretende reforçar a Estratégia de Especialização Inteligente e intensificar o esforço de I&D regional, de modo a criar um ecossistema inovador, fomentando ainda mais as ligações entre unidades de I&D e as empresas (até então com um potencial subutilizado), e tirando partido de ligações suprarregionais a nível de redes e investimentos.

Por fim, na estratégia delineada para o período pós-2020 existe uma maior presença da dimensão ambiental, sobretudo virada para a transição energética e para a mitigação dos efeitos

das alterações climáticas, cujos impactos têm especial acuidade em territórios insulares e ultraperiféricos como a Madeira.

Conclusão

Com a presente dissertação concluímos que a evolução prática da política regional da Região Autónoma da Madeira ocorreu com algum atraso face à evolução dos paradigmas de desenvolvimento regional na Academia, sobretudo relativamente aos dois primeiros paradigmas – a Política Regional Tradicional e o Desenvolvimento Regional Endógeno –, tendo a Região só reduzido esse gap a partir do século XXI, com a adoção das *Place-Based policies*.

Em primeiro lugar, o esforço de planeamento do desenvolvimento regional da RAM esteve sempre ligado às relações com as instituições comunitárias. Isto é, num primeiro momento, o esforço de planeamento surgiu com a necessidade de a Região enquadrar e usufruir as ajudas de pré-adesão de Portugal à CEE; e, num segundo momento, foi concebido e estruturado em grande medida com vista ao usufruto dos fundos comunitários, tendo os documentos de planeamento estratégico regional servido de base e ligação para a conceção dos programas operacionais.

Ademais, é graças ao estatuto de região ultraperiférica, reconhecido pelas instituições comunitárias, que permite à Região tirar proveito de um conjunto de instrumentos que a permite fazer face aos constrangimentos estruturais decorrentes da insularidade e ultraperiféricidade, que têm impacto na forma como é pensado o desenvolvimento regional da Madeira.

Num primeiro período de planeamento (1981-1984), não obstante o facto de ter sido o Governo Regional (estrutura com legitimidade territorial) a desenvolver a estratégia de desenvolvimento regional, esta assume um carácter marcadamente tradicional, decorrente de uma abordagem *one-size-fits-all*, desligada do contexto onde atua e com grande enfoque em infraestruturas materiais.

Num segundo momento (1987-1999), a referência ao aproveitamento das potencialidades e recursos endógenos marca a passagem para o segundo paradigma – o Desenvolvimento Regional Endógeno. Apesar de não se abandonar a aposta em infraestruturas materiais, que continua a ter uma grande centralidade no planeamento regional, a estratégia de desenvolvimento regional passa a colocar uma maior ênfase em fatores imateriais, onde ganham destaque os aspetos relacionados com a qualificação dos recursos humanos, a inovação e o seu papel na modernização e diversificação da economia regional.

Crescentemente, foi sendo reconhecido que a competitividade da economia regional passou a depender muito mais de um novo elemento – a inovação –, onde o sucesso neste campo ditaria o grau de integração da economia regional nas cadeias de valor globais. Apesar dos

esforços encetados, os mesmos mostraram-se insuficientes e incapazes de fazer integrar a economia regional nas cadeias de valor globais, em grande parte devido à fraca capacidade de inovação por parte do tecido empresarial. Neste momento, a estratégia mostra-se desligada, em parte, do contexto onde pretendia atuar.

A passagem para um terceiro momento (2000-atualidade) – referente às *Place-Based policies* – ao contrário dos períodos anteriores, ocorre já a par da evolução dos paradigmas na Academia, surgindo assim com a adoção de objetivos de promoção da competitividade regional e de objetivos relativos à coesão social e territorial e à sustentabilidade ambiental. Por sua vez, a partir de 2007 a preocupação central passa a ser a baixa competitividade da economia regional, resultante de uma fraca integração nas cadeias de valor globais, de uma fraca abertura do tecido empresarial à internacionalização e fraca adesão dos empresários aos fatores imateriais ligados à inovação. Esta situação agravou-se com a existência de um incipiente Sistema Regional de Inovação e com problemas em matéria de governança, nomeadamente em termos de ligação das unidades de I&D ao tecido empresarial.

A estratégia de desenvolvimento regional tentou ultrapassar estes constrangimentos com um maior foco em torno da área de especialização regional por excelência – o turismo –, que apesar de ter usufruído de um período de grande impulso a nível global, tornou o modelo de especialização regional mais dependente deste setor e, por conseguinte, mais vulnerável e dependente das conjunturas macroeconómicas externas, inibindo também uma maior diversificação da economia regional.

Os resultados em matéria de I&D e inovação ficaram aquém do esperado, não só devido à inadequação dos objetivos e instrumentos à realidade do tecido empresarial regional, mas também pelo facto de que o turismo apresentou um escasso nível de absorção de I&D.

Deste modo, podemos concluir que a política de desenvolvimento regional atravessou diversos períodos, desde uma estratégia inicial baseada na diversificação da malha industrial desligada do contexto regional, para uma diversificação com maior foco no turismo, até, por fim, à grande dependência do Cluster do Turismo e consequente inibição de uma maior diversificação e modernização global da economia.

O futuro da política de desenvolvimento regional da Região Autónoma da Madeira, no pós-pandemia, estará dependente da forma como a Região irá orientar a diversificação da sua economia em direção a uma menor dependência do setor turístico, aproveitando as potencialidades e recursos endógenos em áreas de grande valor acrescentado, como é o caso dos emergentes Clusters do Mar e Cluster das TIC.

Ademais, a Região necessita de trabalhar no lado da governança multinível e garantir que os objetivos e instrumentos adotados para a desejada modernização e melhoria da competitividade da economia estão ligados à realidade do tecido empresarial onde pretende atuar.

Por fim, a presente dissertação pretendeu constituir uma primeira análise sistemática da evolução do *policy-making* da Política de Desenvolvimento Regional da Região Autónoma da Madeira, abrindo espaço para um futuro aprofundamento do estudo das políticas de desenvolvimento regional das regiões ultraperiféricas enquanto territórios que partilham um conjunto de características, constrangimentos e desafios comuns.

Referências Bibliográficas

- Armstrong, H., Taylor, J. & Taylor, J. (2000), *Regional economics and policy*, Blackwell.
- Banco Mundial (2009), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, World Bank, World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991> License: CC BY 3.0 IGO.
- Barca, F. (2009), *Agenda for a reformed cohesion policy*, Brussels: European Communities.
- Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012), “The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches”, *Journal of regional science*, 52(1), 134-152.
- Capello, R., & Nijkamp, P. (2009), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Edward Elgar Publishing.
- Comissão Europeia (2004), *Uma parceria reforçada para as regiões ultraperiféricas*, COM(2004) 343 final. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/rup/com2004343_en.pdf
- Comissão Europeia (2007), *Estratégia para as Regiões Ultraperiféricas: Realizações e Perspetivas Futuras*, COM(2007) 507 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0507:FIN:EN:PDF>
- Comissão Europeia (2008), *As regiões ultraperiféricas: um trunfo para a Europa*, COM(2008) 642 final. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/EN/1-2008-642-EN-F1-1.Pdf>
- Comissão Europeia (2012), *As regiões ultraperiféricas da União Europeia: Parceria para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, COM(2012) 287 final. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/rup2012/rup_com2012287_en.pdf
- Comissão Europeia (2017), *Uma parceria estratégica reforçada e renovada com as regiões ultraperiféricas da UE*, COM(2017) 623 final. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-623-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>
- Costa, J. (2016), “Cinco décadas de políticas de desenvolvimento regional em Portugal”, *Boletim regional, urbano e ambiental*, 14. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6842>
- CPRUP (2007), *Avaliação do Impacto dos Auxílios de Estado no desenvolvimento das Regiões Ultraperiféricas da União Europeia*. Disponível em: <http://www.cp-omr.eu/pt/wp-content/uploads/2011/10/Avaliação-do-Impacto-dos-Aux%C3%ADlios-de-Estado-no-desenvolvimento-das-Regiões-Ultraperiféricas-da-União-Europeia-PT.pdf>
- DPR 14-20 (2013), “Diagnóstico prospetivo Regional 2014-2020”, Governo Regional da RAM.
- Galhardo, R. (2017), *A política regional em Portugal no quadro dos paradigmas territoriais dominantes nas últimas décadas*, Dissertação de Mestrado em Economia e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE-IUL. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/15612>.
- Garcilazo, E., Martins, J., & Tompson, W. (2015), “The modern regional policy paradigm: rationale and evidence from OECD countries”, *GOT, Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, (7), 9-44.
- Gill, I. (2011), “Improving regional development policies” em *OECD Regional Outlook 2011*, 175-184.
- INTERVIR+ (2007), “Programa Operacional de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial da RAM 2007-2013”, Governo Regional da RAM & União Europeia.
- João, M. (2011), “Os Açores e a Integração Europeia”, *As Ilhas e a Europa. A Europa das Ilhas*, 412-432.
- Lopes, R. (2020), *Gerações de Política Regional*, Aula de Política Regional e das Cidades, ISCTE-IUL.

- Madeira 14-20 (2014), “Programa Operacional Plurifundos da RAM 2014-2020”, Governo Regional da Madeira & União Europeia.
- McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2011), “Why and when development policy should be place-based”, em *OECD Regional Outlook 2011*, 203-213.
- Myrdal, G. (1957), *Economic theory and under-developed regions*, Gerald Duckworth & Co. Ltd., London.
- OCDE (2009a), *How Regions Grow*.
- OCDE (2009b), *Regions Matter*.
- OCDE (2011), *OECD Regional Outlook 2011*.
- OCDE (2020), *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/fea62108-en>
- PDES 2000-06 (1999), “Plano de Desenvolvimento Económico e Social da RAM 2000-2006”, Governo Regional da RAM.
- PDES 2007-13 (2006), “Plano de Desenvolvimento Económico e Social da RAM 2007-2013”, Governo Regional da RAM.
- PDES 14-20 (2013), “Documento de Orientação Estratégica Regional 2014-2020”, Governo Regional da RAM.
- PDES 21-27 (2020), “Plano de Desenvolvimento Económico e Social da RAM Madeira 2030”, Governo Regional da RAM.
- PDR 86-90 (1985), “Programa de Desenvolvimento Regional 1986-1990”, Governo Regional da Madeira.
- PDR 89-93 (1988), “Plano de Desenvolvimento Regional 1989-1993”, Governo Regional da RAM.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2006 e 2016), *Local and regional development*, Routledge.
- PMP 81-84 (1980), “Plano de Médio Prazo 1981-1984”, Governo Regional da RAM.
- PMP 87-90 (1986), “Plano de Médio Prazo 1987-1990”, Governo Regional da RAM.
- PMP 94-99 (1993), “Plano de Médio Prazo 1994-1999”, Governo Regional da RAM.
- POPRAMI (1990), “Programa Operacional Plurifundos da RAM – Operação Integrada de Desenvolvimento 1990-1993”, Comunidade Económica Europeia & Governo Regional da RAM.
- POPRAM II (1994), “Programa Operacional Plurifundos da RAM 1994-1999”, Governo Regional da RAM & União Europeia.
- POPRAM III (2000), “Programa Operacional Plurifundos da RAM 2000-2006”, Governo Regional da RAM & União Europeia.
- RUMOS (2007), “Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano da RAM 2007-2013”, Governo Regional da RAM & União Europeia.

Legislação

- AC (1976), *Constituição da República Portuguesa*, Diário da República n.º 86/1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP1976.pdf>
- AR (1991), *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira*, Lei n.º 13/91, texto de acordo com a alteração e republicação da Lei n.º 130/99. Disponível em: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_eparam_2012.pdf
- AR (2005), *Constituição da República Portuguesa*, Lei Constitucional n.º 1/2005. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/243729/details/normal?q=Lei+Constitucional+1%2F2005>

- AR (2013), *Lei das Finanças das Regiões Autónomas*, Lei Orgânica n.º 2/2013, Diário da República n.º 168/2013, Série I de 2013-09-02. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/73431772/view?q=Lei+Orgânica+n.º%202%2F2013>
- UE (1992), *Tratado de Maastricht*. Disponível em: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf
- UE (1997), *Tratado de Amsterdão*. Disponível em: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf
- UE (2016), *Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF