

## AVALIAÇÃO EX ANTE

# PROGRAMA OPERACIONAL SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA NO USO DE RECURSOS

## RELATÓRIO FINAL

Outubro 2014



(página propositadamente deixada em branco)



# AVALIAÇÃO *EX-ANTE* PROGRAMA OPERACIONAL SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA NO USO DE RECURSOS (PO SEUR) 2014-2020

## RELATÓRIO FINAL

Equipa responsável pela elaboração da Avaliação *Ex Ante*

### Núcleo de Coordenação

José Manuel Simões (Coordenador Geral)  
Luís Carvalho  
Sandra Primitivo

### Equipa Técnica

Ana Caetano  
Dalila Farinha  
Heitor Gomes  
Paulo Madruga  
Sónia Vieira

### Steering Committee

Augusto Mateus  
Jorge Gaspar  
Sérgio Barroso



(página propositadamente deixada em branco)



## SIGLAS E ACRÓNIMOS

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
ADC	Agência para o Desenvolvimento e Coesão
AECT	Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial
AG	Autoridade de Gestão
AIDUS	Ações Integradas para o Desenvolvimento Urbano Sustentável
AMA	Augusto Mateus & Associados
AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMP	Área Metropolitana do Porto
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CE	Comissão Europeia
CA	Comissão de Acompanhamento
CEDRU	Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano
<i>cf.</i>	Conforme
CCEP	Código de Conduta Europeu sobre Parcerias
DQEM	Diretiva Quadro Estratégia Marinha
EE	Eficiência Energética
EFMA	Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva
ENAAAC	Estratégia Nacional de Adaptação à Alterações Climáticas
ENRG - RM	Estratégia Nacional para os Recursos Geológicos - Recursos Minerais
ENE	Estratégia Nacional de Energia
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
ESE	Empresas de Serviços Energéticos
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FC	Fundo de Coesão
FEE	Fundo de Eficiência Energética
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FER	Fontes de Energia Renovável
FIA	Fundo de Intervenção Ambiental
FPC	Fundo Português de Carbono
FPRH	Fundo de Proteção de Recursos Hídricos
FSE	Fundo Social Europeu
GEE	Gase com Efeito de Estufa
GT	Grupo de Trabalho
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e Florestas
I&D	Investigação e Desenvolvimento
I&I	Investigação e Inovação
ITI	Investimentos Territoriais Integrados
MAOTE	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia
NUTS	Nomenclatura de Unidade Territorial
ONG	Organização Não Governamental
OT	Objetivo Temático
PAC	Política Agrícola Comum
PAPVL	Plano de Ação de Proteção e Valorização do Litoral
PCP	Política Comum das Pescas
PDCT	Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PENSAAR	Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais
PERSU	Plano Estratégico dos Resíduos Sólidos Urbanos
PI	Prioridade de Investimento
PNAEE	Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética
PNAER	Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis
PPEC	Plano de Promoção da Eficiência no Consumo de Energia Elétrica



PME	Pequena e Média Empresa
PNR	Programa Nacional de Reformas
PO	Programa Operacional
POR	Programa Operacional Regional
PO SEUR	Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos
POVT	Programa Operacional de Valorização do Território 2007-2013
QEC	Quadro Estratégico Comum
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RTE-T	Redes Transeuropeia de Transportes
RU	Resíduos Urbanos
RUB	Resíduos Urbanos Biodegradáveis
SEN	Sistema Estatístico Nacional
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats</i>
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UE	União Europeia

## ÍNDICE

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b> .....	<b>11</b>
<b>NOTA DE APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>23</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>25</b>
1.1. A POLITICA DE COESÃO E O PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO ESTRUTURAL 2014-2020 .....	25
1.2. PRIORIDADES ESTRATÉGICAS E PRINCÍPIOS ORIENTADORES PARA APLICAÇÃO DOS FUNDOS DA POLITICA DE COESÃO A PORTUGAL .....	26
1.3. O PROGRAMA OPERACIONAL SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA NO USO DE RECURSOS 2014-2020 .....	28
1.4. OBJETIVOS E CONTEÚDOS PRINCIPAIS DA AVALIAÇÃO <i>EX-ANTE</i> .....	30
1.5. PROCESSO METODOLÓGICO DE REALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO .....	31
1.6. MÉTODOS E TÉCNICAS DE AVALIAÇÃO .....	32
1.7. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA (AAE) .....	33
<b>2. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO <i>EX ANTE</i></b> .....	<b>35</b>
2.1. ESTRATÉGIA DO PO SEUR 2014-2020 .....	35
QA11. A ESTRATÉGIA DEFINIDA NO PO SEUR É PERTINENTE E ADEQUADA, CONSIDERANDO OS PROBLEMAS E AS OPORTUNIDADES IDENTIFICADOS NAS TEMÁTICAS QUE CONSTITUEM O SEU DOMÍNIO DE INTERVENÇÃO? .....	35
QA12. O PO SEUR APRESENTA COERÊNCIA INTERNA ENTRE OS DIFERENTES EIXOS PRIORITÁRIOS, PRIORIDADES DE INVESTIMENTO, OBJETIVOS ESPECÍFICOS, REALIZAÇÕES E RESULTADOS, CONSIDERANDO OS FINS QUE SE PROPÕE ATINGIR? .....	39
QA13. O PO SEUR APRESENTA COERÊNCIA EXTERNA COM OUTROS INSTRUMENTOS RELEVANTES DE ÂMBITO COMUNITÁRIO, NACIONAL OU REGIONAL DE APOIO AO INVESTIMENTO PÚBLICO, NO SEU DOMÍNIO DE ATUAÇÃO? .....	44
QA14. O PO SEUR APRESENTA OS MECANISMOS E AS ESTRATÉGIAS DE COORDENAÇÃO, ARTICULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO ADEQUADAS? .....	49
2.2. QUALIDADE DOS INDICADORES E DOS DISPOSITIVOS DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO .....	58
QA21. OS INDICADORES DE REALIZAÇÃO E RESULTADO PREVISTOS PARA O PO SEUR APRESENTAM UMA DESIGNAÇÃO INEQUÍVOCA E UMA DEFINIÇÃO CLARA, PROPORCIONANDO UMA INTERPRETAÇÃO NORMATIVA E COBREM DE FORMA ADEQUADA E SUFICIENTE OS SEUS PRINCIPAIS OBJETIVOS E PRIORIDADES TEMÁTICAS, PERMITINDO MEDIR BEM O SEU DESEMPENHO GLOBAL? .....	58
QA 22. A SITUAÇÃO DE REFERÊNCIA ( <i>BASELINES</i> ) DEFINIDAS PARA OS INDICADORES E OS VALORES DAS METAS ESTÃO DEVIDAMENTE CALCULADOS E FUNDAMENTADOS, SENDO CLARA E EXPLÍCITA A SUA FORMA DE CÁLCULO, FIÁVEIS E ROBUSTAS AS RESPECTIVAS FONTES DE INFORMAÇÃO E REALISTAS AS METAS DEFINIDAS? .....	61
2.3. COERÊNCIA DOS RECURSOS FINANCEIROS .....	73
QA31. OS RECURSOS ALOCADOS AO POR SÃO COERENTES FACE AOS DESAFIOS E NECESSIDADES IDENTIFICADAS, ASSEGURANDO UMA ADEQUADA CONCENTRAÇÃO DOS MESMOS NAS MAIS RELEVANTES? .....	73
QA32. OS RECURSOS ALOCADOS AO PO SÃO COERENTES COM OS OBJETIVOS E PRIORIDADES SELECIONADAS/FOCADAS? .....	75
QA33. A(S) FORMA(S) DE APOIO PROPOSTA(S) PARA A ALOCAÇÃO DOS RECURSOS (AJUDAS REEMBOLSÁVEIS, NÃO REEMBOLSÁVEIS, INSTRUMENTOS FINANCEIROS, ETC) SÃO ADEQUADAS FACE AOS OBJETIVOS E PRIORIDADES TEMÁTICAS DEFINIDAS, À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA RACIONALIDADE ECONÓMICA, DA SUSTENTABILIDADE E DA MAIS-VALIA DA POLÍTICA PÚBLICA? .....	79
2.4. CONTRIBUIÇÃO PARA A ESTRATÉGIA EUROPA 2020 .....	83
QA41. O PROGRAMA OPERACIONAL DA SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA NO USO DE RECURSOS APRESENTA UM QUADRO LÓGICO ADEQUADO PARA RESPONDER À ESTRATÉGIA EUROPA 2020? .....	83
QA42. DE QUE FORMA É QUE O PROGRAMA OPERACIONAL DA SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA NO USO DE RECURSOS CONTRIBUI PARA A CONCRETIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA EUROPA 2020? .....	84
QA43. QUAIS OS RESULTADOS ESPERADOS PELO PO SEUR NA ÓTICA DA ESTRATÉGIA EUROPA 2020? .....	87



<b>3.</b>	<b>RESULTADOS DA AAE.....</b>	<b>89</b>
3.1	CONCLUSÕES DA AAE.....	89
3.2.	RECOMENDAÇÕES (SEGUIMENTO E CONTROLO).....	90
	3.2.1. MEDIDAS DE PLANEAMENTO.....	90
	3.2.2. MEDIDAS PARA A MONITORIZAÇÃO AMBIENTAL E TERRITORIAL.....	91
3.3.	INCORPORAÇÃO DAS PROPOSTAS (MEDIDAS DE PLANEAMENTO) NA PROPOSTA DE PO.....	95
<b>4.</b>	<b>PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>97</b>
4.1.	CONCLUSÕES FINAIS.....	97
4.2.	RECOMENDAÇÕES FINAIS.....	103
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E ELETRONICAS.....</b>	<b>109</b>



## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Objetivos Temáticos e Prioridades de Investimento e Estruturação do PO SEUR 2014-2020.....	29
Quadro 2. Principais Domínios da Avaliação Ex Ante e os seus Conteúdos.....	30
Quadro 3. Principais Métodos e Técnicas Utilizados na Avaliação <i>Ex Ante</i> do PO SEUR 2014-2020.....	32
Quadro 4. Indicadores para a Monitorização Ambiental e Territorial no Âmbito da AAE.....	92
Quadro 5. Grau de incorporação das Medidas de Planeamento.....	95
Quadro 6. Quadro Conclusivo da Avaliação <i>Ex Ante</i> .....	97
Quadro 7. Síntese de Recomendações para o Processo de Programação.....	103
Quadro 8. Síntese de Recomendações para Melhorar a Implementação do PO SEUR.....	106

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Dotação financeira do PO SEUR 2014-2020, de acordo com os domínios de intervenção do Programa.....	79
--	----



(página propositadamente deixada em branco)

## SUMÁRIO EXECUTIVO

### INTRODUÇÃO

1. O presente documento constitui o Sumário Executivo da Avaliação *Ex ante* do PO SEUR 2014-2020, elaborada pelo consórcio Centro de Estudos de Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda (CEDRU) e Augusto Mateus & Associados Sociedade de Consultores, Lda (AMA), estando organizado em dois pontos principais: no primeiro, é feito o enquadramento da avaliação, clarificando-se o objeto de incidência do estudo e explicitando-se os domínios de avaliação; no segundo ponto, sintetizam-se os principais resultados do exercício de Avaliação Ambiental Estratégica realizado; no terceiro ponto, são apresentadas as conclusões e recomendações, que resultam da resposta às questões e sub-questões de avaliação.
2. A formulação de respostas às questões de avaliação resulta essencialmente das reuniões realizadas com o Grupo de Trabalho Temático (GT POSEUR), do *focus group* Sustentabilidade e Eficiência dos Recursos (com a participação de cerca de uma dezena de atores estratégicos), da análise integrada de informação de natureza qualitativa, nomeadamente das quatro versões do Programa Operacional, e de outros estudos e documentos que suportam a programação ou que enquadram as políticas públicas nos domínios de incidência do Programa.
3. As conclusões e as recomendações apresentadas resultam do processo interativo seguido pela entidade responsável pela preparação do PO SEUR e a equipa de avaliação. As mesmas não vinculam esta entidade ou qualquer outra que tenha colaborado na sua realização.

### OBJETO

4. O PO SEUR 2014-2020, cuja estratégia valoriza uma perspetiva multidimensional da sustentabilidade, assenta nos seguintes pilares:
  - A transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores, associada, principalmente, à promoção da eficiência energética e à produção e distribuição de energias renováveis e enquanto resposta à operacionalização dos instrumentos de política energética (PNAEE e PNAER);
  - A adaptação às alterações climáticas e a gestão e prevenção de riscos – com destaque para a operacionalização dos instrumentos de política climática, nomeadamente, a Estratégia Nacional para a Adaptação às Alterações Climáticas – ENAAC e para a gestão e prevenção de riscos (conjugando as dimensões de conhecimento, informação, planeamento, prevenção e combate) e com o contributo parcial, mas não negligenciável do setor da energia, do setor da água, do setor dos resíduos e dos investimentos na conservação e proteção da biodiversidade;
  - A proteção do ambiente – assente particularmente na operacionalização das estratégias para o setor os resíduos (PERSU 2020), para o setor das águas (PENSAAR 2020), para a biodiversidade e para os passivos ambientais, com contributos importantes decorrentes da política de gestão e prevenção de riscos e da operacionalização dos instrumentos de política climática.
5. No sentido de contribuir para a afirmação da Estratégia Europa 2020, no que se refere sobretudo à prioridade do Crescimento Sustentável, o PO SEUR mobiliza 3 objetivos temáticos que se traduzem operacionalmente noutros tantos eixos temáticos: Eixo 1 - Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os sectores; Eixo 2 – Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos; Eixo 3 – Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos. A estes, acresce o Eixo 4 – Assistência Técnica, fundamental para a operacionalização do PO.

6. O PO SEUR terá uma comparticipação comunitária de 2.252.742.164 euros, pelo Fundo de Coesão. Destes 33,6% destinados ao Eixo 1, 17,8% ao Eixo 2 e 46,4% ao Eixo 3; sendo os 2,2% remanescentes destinados à Assistência Técnica do PO.
7. Suportados no "Guia sobre a Avaliação *Ex-ante*" dos Programas Operacionais no período 2014-2020 (*"The Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – Guidance document on ex-ante evaluation"*), os conteúdos da avaliação *ex-ante* podem ser agrupados em quatro grandes domínios de avaliação, aos quais se junta a Avaliação Ambiental Estratégica: Estratégia do Programa; Qualidade dos Indicadores e dos Dispositivos de Acompanhamento e Avaliação; Coerência dos Recursos Financeiros; Contribuição para a Estratégia Europa 2020.

## RESULTADOS DA AAE

8. O PO SEUR apresenta relevantes oportunidades de intervenção para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, na medida em que:
  - Promove a adaptação e combate às alterações climáticas e a "descarbonização" da economia, nos domínios de apoio às FER, à eficiência energética e à redução das emissões de GEE, constituindo uma oportunidade para o cumprimento das metas a que o Estado português se propôs no âmbito da Estratégia Europa 2020;
  - Constitui um instrumento enquadrador de um leque alargado de ações fortemente favoráveis à prossecução dos principais objetivos inscritos na agenda nacional, europeia e mundial em termos de proteção da biodiversidade e dos serviços prestados pelos ecossistemas;
  - Contribui, de forma transversal, para o cumprimento do conjunto de metas estipuladas em diversos domínios do desenvolvimento territorial, mediante a implementação das medidas preconizadas, como por exemplo, a promoção de áreas urbanas inclusivas e sustentáveis e a melhoria da acessibilidade e mobilidade, reforçando positivamente o desenvolvimento do território. Assinale-se, porém, a ausência de critérios específicos tendo em vista assegurar um eficaz ordenamento do território;
  - Encontra-se em linha com os objetivos da Estratégia Nacional para os Recursos Geológicos - Recursos Minerais (ENRG -RM) no que se refere à tipologia de ações a financiar, na vertente do património geológico e recursos geológicos;
  - Contribui, de forma significativa, para o cumprimento do conjunto de metas estipuladas nos diversos domínios analisados no âmbito da qualidade do ambiente (Resíduos, Água, Ar e Solos), designadamente através das intervenções preconizadas no âmbito do ciclo urbano de água, valorização dos resíduos e descontaminação dos solos. No entanto, importa sublinhar a escassez de intervenções específicas direcionadas para o controlo de poluentes atmosféricos, com potenciais consequências negativas ao nível da saúde humana e ambiente em geral;
  - Define como uma das suas prioridades de investimento a gestão de riscos, apoiando ações que abordem riscos específicos e desenvolvam sistemas de gestão de catástrofes de modo a aumentar a capacidade de resiliência do país em relação às alterações climáticas, cheias, erosão costeira, desertificação, incêndios florestais e episódios de poluição marítima;
  - O contributo do PO SEUR é, por outro lado, menos direto e expressivo nas vertentes do desenvolvimento humano, em que são ténues e, por vezes, indiretos e/ou induzidos, a maioria dos seus contributos, e da governança, a qual não sendo abrangida especificamente, é indiretamente promovida através de um conjunto de ações do Programa.
9. A estratégia definida no PO SEUR evidencia, deste modo, um forte pendor no sentido da promoção do crescimento sustentável, em linha, portanto, com a Estratégia "Europa 2020", não se identificando riscos ambientais significativos que possam resultar da sua operacionalização.

## CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO *EX ANTE*

### Estratégia do PO SEUR (2014-2020)

10. A estratégia definida para o PO SEUR, assente num novo referencial de programação definido pela Comissão Europeia, em alinhamento com a Estratégia Europa 2020, apresenta a devida adequação ao diagnóstico dos principais problemas e oportunidades que se colocam na promoção do desenvolvimento nacional nos domínios que concorrem para o denominado Crescimento Sustentável. Esta adequação garante a eficiência e eficácia na implementação do Programa Operacional e um efetivo cumprimento dos resultados programados, com impacte positivo na prossecução das metas preconizadas na Estratégia 2020.
11. Por outro lado, a estratégia definida mostra-se pertinente e adequada para responder aos problemas, necessidades, desafios e oportunidades contemplados nos principais documentos enquadradores e orientadores e nos instrumentos estratégicos e de planeamento que concretizam as políticas públicas nas áreas de intervenção do PO SEUR. Genericamente, estão contempladas no diagnóstico os objetivos e metas previstos nesses documentos.
12. O diagnóstico realizado mostra-se adequado, encontrando-se bastante bem fundamentado. A fundamentação integra bastantes evidências estatísticas (atualizadas e regionalizadas). Esta elevada sustentação quantitativa, que robustece as análises, permite transmitir uma imagem clara, objetiva e comparável da situação de partida, possibilita a compreensão da lógica de intervenção e releva a pertinência dos resultados a alcançar. A análise está suportada em fontes fiáveis e rigorosas (públicas), com uma elevada atualidade (informação reportada a 2013 e, inclusive, 2014).
13. As prioridades de investimento, os objetivos específicos, as realizações e os resultados esperados são coerentes e adequadas com os problemas, desafios e oportunidades presentes em Portugal, sendo as fundamentações presentes no diagnóstico bem estruturadas e aprofundadas. Não obstante, em algumas dimensões o diagnóstico reporta sobretudo à descrição do problema, não avaliando as causas e um balanço sobre o modo como as políticas públicas que foram (lições de experiência) e serão aplicadas poderão fazer a diferença (limitando também uma melhor compreensão da pertinência das realizações apontadas).
14. Releva pela positiva a inclusão de referências a informação contextual externa e a exercícios de cenarização, passíveis de antecipar potenciais estrangulamentos no desempenho do PO SEUR, nomeadamente no que se refere as alterações climáticas, e justificando a necessidade de alguma adaptabilidade e flexibilidade em múltiplas dimensões.
15. O PO SEUR possui um elevado grau de coerência interna. Os Objetivos Temáticos e Prioridades de Investimento (definidas pela Comissão Europeia e selecionados pelos representantes do MAOTE (membro efetivo e coordenador do GT) em articulação com as CCDR, no Grupo de Trabalho Temático – GT POSEUR) apresentam-se fortemente articulados e consistentes entre si. Esta situação, central no exercício de programação, concorre para o alcance dos resultados estabelecidos, sua durabilidade temporal e geração de efeitos multiplicadores, essenciais na resolução de problemáticas complexas e profundas como as que se colocam em matéria de desenvolvimento do país. Releva que a “não cobertura” de algumas áreas de intervenção resultou de uma pré-assumpção, no âmbito do exercício programático, que os POR representavam a escala territorial e de governação mais adequada e eficaz para a sua prossecução.
16. Embora uma análise à articulação potencial entre objetivos evidencie elevados graus sinérgicos, não são devidamente explicitadas e relevadas sinergias e complementaridades que potencialmente podem advir da articulação entre os Objetivos Específicos e as Prioridades de Investimento selecionadas. Será, igualmente, importante e decisivo articular as diferentes possibilidades de financiamento enquadradas nos diversos objetivos temáticos dos FEEL, com o objetivo de promover a maximização dos resultados em determinados domínios de política.

17. O PO SEUR possui um elevado grau de coerência externa. A estratégia definida é coerente e fortemente alinhada com outros instrumentos relevantes ao nível comunitário, nacional ou regional, bem como com os Princípios Horizontais estabelecidos pela Comissão Europeia, nomeadamente com o “desenvolvimento sustentável”. Este alinhamento permite assegurar um eficaz e eficiente desempenho do PO e uma consistente concretização das estratégias europeias e nacionais, em diversas matérias no período 2014-2020.
18. O PO SEUR é consistente com o quadro institucional existente e com os modelos de implementação da Política de Coesão no país, criando condições operacionais robustas para a concretização dos Objetivos Específicos e das Prioridades de Investimento. Identifica de forma sistemática os domínios e os mecanismos de articulação e coordenação de fundos no âmbito das abordagens integradas de base territorial, no entanto deverão ser melhor definidos os mecanismos de articulação com os Programas Operacionais Regionais. Tem sido promovido um processo de audição e participação estruturado, sistemático e amplo, estando previstas condições para que esse processo seja continuado em sede de implementação do Programa.
19. A capacidade administrativa do PO SEUR está assegurada, tanto por via da clareza e funcionalidade do modelo de gestão, controlo e auditoria, como pela experiência e competência na implementação de unidades de missão na condução de Programas Operacionais Temáticos apoiados por fundos estruturais.

#### Qualidade dos Indicadores e dos Dispositivos de Acompanhamento e Avaliação

20. A avaliação da adequação e pertinência dos indicadores de realização e resultado é globalmente positiva. A grande maioria dos indicadores cobre parcial ou totalmente as realizações associadas às Prioridades de Investimento (PI) e aos respetivos públicos-alvo, sendo que a existência de vários indicadores por PI garante uma boa cobertura dos tipos de intervenção e respetivos públicos-alvo enunciados. Existe, contudo, margem para complementar a bateria de indicadores de realização e resultado com informação de base recolhida ao nível da operação, permitindo aferir de forma mais completa a eficiência e eficácia das intervenções.
21. Os indicadores apresentam, em geral, uma designação clara e proporcionam uma interpretação normativa, robusta e fiável. As unidades de medida e as fontes de informação encontram-se devidamente indicadas, auxiliando na leitura dos indicadores. Nas situações em que os indicadores são considerados apenas “perceptíveis” (a sua designação não permite perceber de forma precisa os contornos das variáveis envolvidas e/ou forma de cálculo), entende-se que a informação disponibilizada nas fichas de indicador serve o objetivo de esclarecer os conceitos e metodologias de cálculo.
22. A generalidade dos indicadores apresenta anos base adequados e defasamentos temporais reduzidos. Não tendo sido possível identificar junto das fontes indicadas os dados na base do cálculo de um conjunto expressivo de indicadores – e ainda que se reconheça nas fontes indicadas a capacidade para produzir a informação necessária para o cálculo dos indicadores - sublinha-se a necessidade de assegurar, ao nível da operacionalização, a consolidação da metodologia de sistematização e disponibilização regular da informação que permita a posterior monitorização do PO com base na bateria de indicadores.
23. A fundamentação efetuada na definição das metas, encontrada nas justificações apresentadas para o conjunto dos indicadores do PO, obedece a duas lógicas claramente distintas. A primeira, parte da dotação financeira definida para a tipologia de ações cobertas pelo indicador e, de seguida, normalmente com recurso a custos padrão e à dimensão média das intervenções, quantifica-se o cabimento de realizações dentro da disponibilidade financeira pré-definida. A segunda lógica de fundamentação encontrada na justificação das metas tem por base a quantificação das necessidades, dos objetivos ou das tendências de evolução que se pretendem atingir.



24. De um modo geral, assinala-se a evidente preocupação em articular os indicadores de realização com os de resultado na conceção do Programa, facilitando a compreensão da transformação das realizações em resultados e, por essa via, a análise conjunta e cruzada da adequação das metas.
25. O quadro de desempenho do PO SEUR considera apenas uma meta intermédia formulada sob a forma de "principal etapa de execução", sugerindo-se que sejam adotadas metas do mesmo tipo nos Eixos 1 e 2 como forma de melhor explicitar o desempenho intermédio a alcançar pelo PO. As metas definidas para a despesa certificada no final de 2018 correspondem a cerca de 27% da dotação dos respetivos Eixos Prioritários, observando, assim, a regra n+3 em todas as situações.
26. Os dispositivos previstos ao nível do Acordo de Parceria revelam-se adequados e têm em consideração a experiência passada e as recomendações das avaliações realizadas no QREN sobre esta matéria, dando, assim, continuidade aos progressos alcançados até à data.
27. O desenvolvimento da administração em linha, visando designadamente a simplificação do acesso dos beneficiários ao financiamento e a redução dos encargos administrativos, é claramente assumida como uma linha de orientação do PO SEUR.
28. Os progressos ao nível da monitorização e avaliação deverão ainda beneficiar do reforço da articulação e complementaridade entre os FEEL, bem como com outros instrumentos de financiamento nacional e comunitário.
29. As avaliações de impacto requerem a utilização de metodologias exigentes em termos de informação de suporte, devendo ser assegurado o acesso a micro dados e a informação sobre os resultados das intervenções no universo dos beneficiários efetivos e potenciais.

#### Coerência dos Recursos Financeiros

30. Os constrangimentos e desafios identificados no diagnóstico prospetivo do domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos foram adequadamente vertidos nos objetivos do PO SEUR 2014-2020 e materializados por via da dotação financeira alocada aos vários Objetivos Temáticos, correspondentes prioridades de investimento e objetivos específicos.
31. A diversidade e complexidade das problemáticas em questão, bem como das correspondentes vertentes de intervenção, apelam, por conseguinte, a um investimento continuado neste domínio, dando designadamente prosseguimento às intervenções anteriormente desenvolvidas.
32. As verbas alocadas aos Objetivos Temáticos selecionados pelo PO SEUR corroboram a pertinência e relevância da construção e implementação de uma agenda global do ambiente e das preocupações dirigidas para uma maior racionalização do uso da energia, as quais requerem uma intervenção simultaneamente integrada e territorializada.
33. A estrutura de financiamento adotada na proposta de Programa releva, em traços gerais, as grandes prioridades e os objetivos visados pelo domínio Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos para o período 2014-2020, designadamente a proteção do ambiente e a eficiência dos recursos, aliadas à transição para uma economia com baixas emissões de carbono e à adaptação às alterações climáticas.
34. O financiamento mobilizado pelo PO SEUR assume, numa significativa proporção, a forma de subvenção não reembolsável, o que acaba por limitar a ambição original e as potencialidades associadas à reutilização de fundos proporcionada por ajudas reembolsáveis e/ou instrumentos financeiros.
35. Os domínios ou tipologias de intervenção que recorrem a instrumentos financeiros são, genericamente, os contemplados em sede do Acordo de Parceria, encontrando-se previstos no apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia e à utilização das energias renováveis, bem como em investimentos nos setores da água e resíduos.

36. As formas de financiamento contempladas no PO SEUR são, de um modo global, consideradas adequadas, muito embora se considere que a sua efetiva dimensão e aplicação e, em particular, os contornos dos instrumentos financeiros venham a ser determinados pelos resultados da correspondente avaliação *ex ante*.


### Contribuição para a Estratégia Europa 2020
















37. A arquitetura programática do PO SEUR foi preparada em concordância com as Prioridades de Investimento dos Objetivos Temáticos relativos ao Crescimento Sustentável da Europa 2020. As Prioridades de Investimento do PO cobrem um total de 10 das 12 definidas no âmbito da Estratégia nesse domínio, no quadro dos três Objetivos estipulados para a concretização da Estratégia em matéria de Crescimento Sustentável.
38. A “Cadeia de Programação” definida para o PO foi um exercício que se focalizou na identificação das necessidades e no desenho da estratégia nacional para responder à “Europa 2020”, num quadro de complementaridade com os desenhos dos PO Regionais, tendo sido estruturada de modo a comportar as diretrizes dos principais documentos de orientação estratégica comunitários e nacionais em matéria de Crescimento Sustentável.
39. A construção do PO SEUR focalizou-se na identificação das necessidades e no desenho da estratégia para responder aos desafios nacionais, revelando-se os Eixos Prioritários, as Prioridades de Investimento e os Objetivos Específicos escolhidos, consistentes e coerentes com os Objetivos Temáticos da Europa 2020. Não obstante, em alguns casos, o PO não cobre a totalidade das dimensões temáticas previstas nos Objetivos Temáticos da estratégia europeia (designadamente no que se refere à promoção da eficiência energética e da utilização das energias renováveis nas empresas e à proteção, promoção e desenvolvimento do património cultural e natural).
40. O PO SEUR apresenta um contributo muito elevado para a concretização de duas das sete iniciativas emblemáticas da Estratégia “Europa 2020” (“Uma Europa Eficiente em termos de Recursos” e “Uma Política Industrial para a Era de Globalização”). Por outro lado, as realizações esperadas com a implementação do Programa Operacional apresentam um grau de intensidade elevado para a concretização da Estratégia “Europa 2020” em matéria de Crescimento Sustentável.
41. Os resultados quantitativos esperados com a concretização do PO SEUR apresentam um contributo significativo para o alcance dos objetivos da “Europa 2020” no que se refere ao Clima e Energia e os resultados qualitativos esperados com a concretização do PO SEUR são concordantes com a Estratégia.













### RECOMENDAÇÕES FINAIS



42. Tendo como base o exercício de avaliação desenvolvido, apresenta-se o quadro síntese de recomendações que deverão ser ponderadas ainda no desenvolvimento do processo de programação, nomeadamente aquando da apresentação da versão final do PO SEUR, bem como na fase de implementação do Programa.

#### Síntese de Recomendações para o Processo de Programação




#	Recomendação	Objetivo Temático de Incidência	Estrutura do PO (ponderação da inserção)	Follow Up
<b>A. REFORÇO DA FUNDAMENTAÇÃO ESTRATÉGICA</b>				
AI	Melhorar as explicitações dos problemas que têm condicionado algumas áreas de realização, permitindo reforçar a pertinência e o potencial contributo das realizações para alcançar determinados resultados.	OT 6	Secção 1	

#	Recomendação	Objetivo Temático de Incidência	Estrutura do PO (ponderação da inserção)	Follow Up
A2	Melhorar os exercícios de balanço, temáticos, reflectindo sobre o papel dos investimentos apoiados na resolução/redução dos problemas ou na minimização/recentramento das causas.	OT 4, 5 e 6	Secção 1	
A3	Introduzir alguma reflexão sobre as causas dos problemas elencados e um balanço sobre o modo como as políticas públicas que foram (lições de experiência) e serão aplicadas poderão fazer a diferença (promovendo uma melhor compreensão da pertinência das realizações apontadas).	OT 4, 5 e 6	Secção 1	
A4	Introduzir um balanço aos investimentos na temática da eficiência energética, uma das principais dimensões estruturantes da arquitectura programática do PO SEUR, permitindo uniformizar as abordagens temáticas prosseguidas e, à partida, ter uma melhor noção dos resultados a alcançar neste domínio.	OT 4	Secção 1	
A5	Ponderar a realização de exercícios de síntese em algumas análises, que integram a Secção 1.1. e que se apresentam demasiado densas (contemplando informação nem sempre relevante e pertinente).	OT 6	Secção 1	
A6	Introduzir indicadores que confirmem ou relevem com maior objetividade algumas fragilidades, oportunidades e dinâmicas que concorrem para os resultados esperados (por exemplo no que respeita à eficiência energética na Administração Pública) e de alguma análise de experiências/ aprendizagens anteriores.	OT 4	Secção 1	
A7	Evidenciar o potencial de ação climática a explorar através de intervenções conjuntas, particularmente em actividades europeias de Cooperação Territorial e com o Horizonte 2020 e LIFE.	OT 4, 5 e 6	Secção 1 e 2	
A8	Reajustar/reformular a tipologia de beneficiários, de modo a existir uma maior correspondência com o core das tipologias alvo de apoio (por exemplo, no âmbito da PI 4.1 e PI 4.4, de modo a contemplar, sobretudo, entidades relacionadas com a investigação e inovação, que possam promover/desenvolver os projetos-piloto).	OT 4	Secção 2	
<b>B. AUMENTO DA COERÊNCIA INTERNA</b>				
B1	Introduzir elementos sobre os problemas, desafios e dinâmicas de alguns territórios-chave, por exemplo das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, que irão corporizar as AIDUS.	OT 5	Secção 1	
B2	Apontar a lógica de intervenção (espelhada no Acordo de Parceria) e as sinergias e complementaridades potenciais a promover, entre Objetivos Específicos e/ou Realizações (incluindo com os PO regionais), de modo a concorrer para o alcance de determinados resultados e promover uma política nacional integrada em alguns domínios.	OT 4 e 6	Secção 2	
<b>C. AUMENTO DA COERÊNCIA EXTERNA</b>				
C1	Explicitar a estratégia de articulação do PO SEUR e dos PO Regionais para o contributo transversal para o desenvolvimento sustentável	OT 4, 5 e 6	Secção 11	
<b>D. REFORÇO DOS MECANISMOS DE COORDENAÇÃO E ARTICULAÇÃO</b>				
D1	Explicitar os mecanismos de coordenação e articulação entre o PO SEUR e os Programas Regionais	-	Secção 8	
D2	Explicitar os mecanismos de coordenação entre fundos no âmbito das Abordagens Integradas do Desenvolvimento Territorial	-	Secção 4	
D3	Explicitar em que OT e/ou PI (para além do OT5) e em que circunstâncias, poderá a AG identificar tipologias de ações adicionais para integrar em ITI e AIDUS	-	Secção 4	
D4	Apresentar indicadores que testemunhem a participação realizada no processo de Consulta Pública da AAE do PO SEUR	-	Secção 7	
D5	Evidenciar o processo de auscultação tido com atores estratégicos pela implementação das Abordagens Integradas do Desenvolvimento Territorial	-	Secção 7	

#	Recomendação	Objetivo Temático de Incidência	Estrutura do PO (ponderação da inserção)	Follow Up
<b>E. REFORÇO DA RELEVÂNCIA, COERÊNCIA, CLAREZA E ROBUSTEZ DO SISTEMA DE INDICADORES</b>				
E1	Excluir indicadores de realização pouco pertinentes sem PI já cobertas de forma satisfatória por indicadores de realização.	OT 4	Secção 2	
E2	Utilizar indicadores de realização mais adequados para medir realizações (substituindo os propostos que medem sobretudo os resultados). Nalguns destes casos, os indicadores selecionados fazem parte dos ICC que constam dos regulamentos comunitários, compreendendo-se a sua seleção por parte do Programador, pelo que se recomenda que sejam adotados, complementarmente, no âmbito do sistema de monitorização, indicadores de realização mais adequados, que permitam monitorizar as realizações e facilitar a posterior análise da eficiência e eficácia das ações.	OT 4 e 5	Secção 2	
E3	Utilizar indicadores de resultados mais adequados para medir resultados (substituindo ou reformulando os propostos, mais adequados para medir as realizações).	OT 5	Secção 2	
E4	Utilizar indicadores de resultado mais adequados para medir ganhos em termos de eficiência energética (indicadores de intensidade energética, que ponderam os consumos pelo nível de atividade dos consumidores visados). Tendo em consideração a dificuldade, manifestada pelo Programador, no que respeita à recolha de informação de base para a ponderação dos indicadores selecionados no âmbito da PI 4.3 (sobretudo no que se refere ao indicador relativo à habitação), recomenda-se que, alternativamente, seja coligida, ao nível da operação, informação de base que permita posteriormente mensurar o contributo do PO para os objetivos de eficiência energética no caso dos edifícios da administração central (consumo e variável de aproximação ao nível de atividade, p.e. nº de trabalhadores ou área ocupada).	OT 4	Secção 2	
E5	Clarificar o enunciado dos indicadores e delimitar de forma mais precisa o respetivo âmbito (nas fichas metodológicas).	OT 4, 5 e 6	Secção 2	
E6	Elaborar fichas de meta de informação para todos os indicadores de realização e resultado.	Todos	-	
<b>F. MELHORIA DA ADEQUAÇÃO DAS BASELINES, DA FUNDAMENTAÇÃO DAS METAS E DO QUADRO DE DESEMPENHO</b>				
F1	Atualizar anos base em indicadores de resultado cuja fonte já disponibiliza dados mais recentes.	OT 4 e 5	Secção 2	
F2	Adotar a média de um período alargado como valor base de indicadores de resultado.	OT 4	Secção 2	
F3	Assegurar a consolidação da metodologia de mensuração e de sistematização e disponibilização regular da informação para acompanhamento do PO.	OT 4, 5 e 6	-	Transferida para Implementação
F4	Assegurar a harmonização/adequação plena dos indicadores com a bateria adotada na monitorização do PNAEE e no relatório anual dos serviços de água e resíduos em Portugal.	OT 4 e 6	Secção 2	
F5	Aperfeiçoar o processo de fundamentação das metas apresentadas para os indicadores de realização e resultado do Programa, finalizando, designadamente, o processo de determinação dos custos padrão ou de referência que se encontram na base de grande parte das metas dos indicadores.	OT 4, 5 e 6	Secção 2	
F6	Disponibilizar a informação necessária à aferição do grau de adequação das metas face aos recursos alocados ou às necessidades, objetivos ou tendências	OT 4, 5 e 6	Secção 2	
F7	No quadro de desempenho do Programa, equacionar a possibilidade de definir, a par com os indicadores de realização, metas intermédias relativas à "principal etapa de execução".	OT 4 e 5	Secção 2	

#	Recomendação	Objetivo Temático de Incidência	Estrutura do PO (ponderação da inserção)	Follow Up
F8	Relativamente ao quadro de desempenho do programa, equacionar a possibilidade de definir, a par com os indicadores de realização, metas intermédias relativas à "principal etapa de execução", as quais corresponderiam ao indicador de realização aferido pelo número de operações selecionadas (concluídas e em curso).	OT 6	Secção 2	
F9	Consolidar a informação de suporte à fundamentação da seleção dos indicadores do quadro de desempenho e à fixação de metas e objetivos intermédios dos indicadores selecionados	OT 4, 5 e 6		

Grau de acolhimento:

 <b>Recomendação acolhida durante o processo de programação</b>	 <b>Recomendação a ponderar pela entidade responsável pela programação na versão final de Programa Operacional sujeita a Submissão Formal à CE</b>	 <b>Recomendação intermédia abandonada após análise conjunta pela equipa de avaliação e pela entidade responsável pela programação</b>
--	---	---

Nota: No caso das "recomendações intermédias abandonadas após análise conjunta", considerou-se, no essencial, que a abordagem e metodologias adoptadas na fase de preparação do Programa e a necessidade de maior aprofundamento das temáticas e concertação entre atores relevantes, não permitiriam responder com eficácia e celeridade à recomendação nesta fase, assegurando-se, contudo, que serão alvo de ponderação/acolhimento quando da fase de operacionalização, nomeadamente em sede de regulamentação específica a produzir (explicitar os mecanismos de coordenação e articulação entre o PO SEUR e os Programas Regionais; explicitar os mecanismos de coordenação entre fundos no âmbito das Abordagens Integradas do Desenvolvimento Territorial).

Fonte: CEDRU / AMA (2014)

### Síntese de Recomendações para Melhorar a Implementação do PO SEUR

#### Domínio de Avaliação 1 – Estratégia do PO SEUR

#### A. Potenciar sinergias na concretização da estratégia do PO SEUR

#	Recomendação	Destinatário	Forma de Concretização
A1	Na implementação do PO SEUR e na sua Regulamentação Específica prever mecanismos que potenciem o estabelecimento de sinergias e de complementaridades entre operações apoiadas em distintos Objetivos Específicos com o objetivo de aumentar a eficácia e a eficiência na obtenção de resultados.	Autoridade de Gestão	Regulamentos Específicos
A2	Promover um criterioso ajustamento das realizações aos beneficiários (públicos-alvo) de modo a não comprometer os eventuais resultados esperados com as intervenções.	Autoridade de Gestão	Regulamentos Específicos
A3	Garantir nas intervenções de EE que são gerados (e maximizados) benefícios financeiros líquidos positivos (as poupanças financeiras geradas devem cobrir o investimento inicial e os custos operacionais de manutenção durante o período de vida do investimento). Apenas devem ser apoiadas intervenções tecnicamente sólidas (que demonstrem gerar benefícios financeiros líquidos), sendo priorizadas/hierarquizadas em função do grau de benefícios gerados.	Autoridade de Gestão	Avisos de Concurso, Regulamento Específico
A4	Priorizar, na avaliação/análise de mérito, as intervenções que permitam superar os requisitos mínimos de desempenho energético estabelecidos no Sistema de Certificação Energética dos edifícios.	Autoridade de Gestão	Avisos de Concurso, Regulamento Específico
A5	Definir criterios de financiamento de âmbito nacional, baseados na eficiência de custos em função do nível de desempenho energético inicial.	ADC	Regulamento Específico
A6	Garantir a sustentabilidade económica e financeira das intervenções em transportes, bem como um efeito substancial em termos de redução do tráfego individual motorizado e da diminuição da emissão de CO <sup>2</sup> .	ADC	Regulamento Específico

**B. Assegurar a adequada concretização dos princípios da igualdade de género, da igualdade de oportunidades e da não discriminação**

#	Recomendação	Destinatário	Forma de Concretização
B1	Criar um sistema de recolha e análise de indicadores desagregados que alimente a avaliação de resultados e do impacto do Programa na promoção da igualdade de género, designadamente, nas várias dimensões da participação no mercado de trabalho, na promoção da igualdade de oportunidades e integração social de grupos vulneráveis e desfavorecidos bem como de minorias.	Autoridade de Gestão	Formulários de Candidatura
B2	Integrar o contributo para a igualdade de género e de oportunidades para grupos vulneráveis, desfavorecidos e minorias, em conformidade com os instrumentos de políticas públicas na área da igualdade de género e da não discriminação, como critério para a avaliação, classificação e aprovação das candidaturas.	Autoridade de Gestão	Regulamento Específico
B3	Criar mecanismos que envolvam pessoal técnico com competências nas várias dimensões da igualdade de género, da igualdade de oportunidades e da não discriminação na avaliação das intervenções e nas comissões de acompanhamento e monitorização.	Autoridade de Gestão, CITE, CIG, ACM e INR	Avisos de Concurso, Regulamento Específico e na constituição dos júris para a apreciação de Candidaturas

**C. Reforçar os mecanismos de coordenação, articulação e participação**

#	Recomendação	Destinatário	Forma de Concretização
C1	Promover a divulgação do PO SEUR junto dos Conselhos Regionais.	Autoridade de Gestão, CCDR	Conselhos Regionais
C2	Promover a divulgação do PO SEUR junto dos principais atores estratégicos regionais.	Autoridade de Gestão	Sessões públicas de divulgação
C3	Assegurar uma adequada representação de entidades regionais na Comissão de Acompanhamento.	ADC, Autoridade de Gestão, CCDR	Comissão de Acompanhamento
C4	Estabelecer mecanismos que garantam uma estreita e regular articulação entre as AG do PO SEUR e dos POR, que permita uma condução estratégica e sinérgica dos Objetivos Específicos que concorrem para Prioridades de Investimento e para Objetivos Temáticos idênticos em cada região.	Autoridade de Gestão, CCDR	Mecanismos formais e informais de acompanhamento da implementação dos Programas
C5	Estabelecer mecanismos que promovam sinergias entre alguns OT e iniciativas a desenvolver no âmbito das PI associadas ao FSE, quer no POISE quer nos POR (capacitação/formação de atores), nomeadamente projetando uma ação articulada e de maior escala de abrangência, em domínios como as alterações climáticas e a eficiência energética.	Autoridade de Gestão, CCDR	Mecanismos formais de articulação entre PO



**Domínio de Avaliação 2 – Qualidade dos indicadores e dos dispositivos de acompanhamento e avaliação**

**D. Assegurar a qualidade do processo de acompanhamento, monitorização e avaliação do PO SEUR**

#	Recomendação	Destinatário	Forma de Concretização
D1	<p>Progridir no sentido da melhoria dos sistemas de monitorização e avaliação da aplicação de fundos, tendo em vista:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A crescente integração e interoperabilidade entre sistemas de informação, a automatização e agilização dos processos de recolha de informação de base e de partilha e divulgação dos resultados das avaliações;</li> <li>- A crescente articulação e coordenação entre fundos financiadores, bem como com outras entidades com responsabilidade na condução da política pública;</li> <li>- A simplificação e clarificação do modelo regulamentar, designadamente ao nível da regulamentação específica;</li> <li>- A institucionalização do debate em torno da prestação de contas sobre a aplicação dos fundos comunitários.</li> </ul>	ADC e Autoridade de Gestão	Sistemas de Monitorização e Avaliação
D2	Incluir no sistema de monitorização do PO indicadores de resultado associados diretamente às operações apoiadas (inclusive após a conclusão das mesmas). O acompanhamento dos resultados dos projetos revela-se essencial para a avaliação do real contributo do PO SEUR para as metas definidas e, quando aplicável, para os compromissos nacionais e internacionais assumidos.	ADC e Autoridade de Gestão	Sistemas de Monitorização e Avaliação
D3	Assegurar a consolidação da metodologia de mensuração e de sistematização e disponibilização regular da informação para acompanhamento do PO.	Autoridade de Gestão e Organismos envolvidos na monitorização	Sistemas de Monitorização e Avaliação
D4	Assegurar o acesso a informação do SEN com nível de desagregação adequada para permitir aferir os resultados das intervenções no contexto a que se reportam e no universo dos beneficiários potenciais.	ADC e Autoridade de Gestão	Sistemas de Monitorização e Avaliação
D5	Aprofundar, de forma determinada, a articulação com as entidades do SEN que recolhem a informação de base para a análise de resultados e impactos, no sentido de garantir a disponibilização de informação adequada para a avaliação de políticas públicas (esta articulação deve ser conduzida ao nível nacional pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão).	ADC e Autoridade de Gestão	Sistemas de Monitorização e Avaliação
D6	<p>Garantir junto dos promotores, nos contratos de concessão do financiamento, o compromisso de reportarem informação sobre os resultados das operações e de colaborarem nos processos de avaliação. Esta obrigação deve, explicitamente, prolongar-se para além da conclusão das operações e prever sanções no caso de incumprimento.</p> <p>Os promotores devem assim estruturar sistemas de monitorização destinados a apurar e recolher a informação de base necessária ao cálculo de indicadores de resultado das operações (por ex. métodos de recolha e tratamento do nº de visitantes das infraestruturas apoiadas, mensuração regular do consumo de energia).</p>	Autoridade de Gestão	Avisos de Concurso e Regulamentos Específicos
D7	A existência de um conjunto significativo de indicadores de realização e resultado ainda com metas insuficientemente fundamentadas, por indisponibilidade de informação de suporte, recomenda que na fase inicial de implementação sejam desenvolvidos esforços, preferencialmente articulados entre os PO que mobilizam as mesmas tipologias e objetivos específicos, no sentido de confirmar os valores definidos.	ADC e Autoridade de Gestão	Sistemas de Monitorização e Avaliação

### Domínio 3 – Coerência dos Recursos Financeiros do PO SEUR

#	Recomendação	Destinatário	Forma de Concretização
E1	Tendo por base os resultados da avaliação <i>ex ante</i> dos instrumentos financeiros, equacionar a possibilidade de ampliar o recurso a esta forma de financiamento - em termos de volume e de domínios em que possam ser aplicados - de modo a maximizar a aplicação e o impacto dos fundos alocados ao Programa.	Autoridade de Gestão	Avisos de Concurso e Regulamentos Específicos
E2	Reforçar a adoção e implementação de estratégias regionalmente diferenciadas em domínios específicos do PO SEUR, como a adaptação às alterações climáticas ou a transição para uma economia de baixo carbono, tendo em conta a diversidade de perfis de especialização produtiva das regiões e as suas características edafoclimáticas.	Autoridade de Gestão	Avisos de Concurso e Regulamentos Específicos

Fonte: CEDRU / AMA (2014)

## NOTA DE APRESENTAÇÃO

43. O presente documento constitui o Relatório Final da “Avaliação *Ex Ante* do PO SEUR - Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos 2014-2020”. Este documento foi produzido pela equipa de avaliação do Centro de Estudos de Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda (CEDRU) e da Augusto Mateus & Associados, Lda, tendo por base as diversas versões do Programa Operacional disponibilizadas, com especial incidência na última versão (agosto de 2014).
44. De acordo com o Caderno de Encargos e com a metodologia apresentada em sede de Proposta, o Relatório Final apresenta os resultados obtidos na resposta às questões de avaliação, contendo os conteúdos previstos no anexo II do Caderno de Encargos e incidindo sobre a análise da proposta de Programa Operacional (PO).
45. As conclusões e as recomendações apresentadas resultam do processo interativo seguido pela entidade responsável pela preparação do PO SEUR e a equipa de avaliação. Este documento deve, por isso, ser visto no quadro do processo de interação entre a entidade responsável pela programação e o avaliador, conforme preconiza a Comissão Europeia (CE) no documento “*The Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – Guidance document on ex-ante evaluation*”.
46. A formulação de respostas às questões de avaliação resulta essencialmente das reuniões realizadas com o Grupo de Trabalho Temático (GT PO SEUR), do *focus group* Sustentabilidade e Eficiência dos Recursos (com a participação de cerca de uma dezena de atores estratégicos), da análise integrada de informação de natureza qualitativa, nomeadamente das três versões do Programa Operacional, e de outros estudos e documentos que suportam a programação ou que enquadram as políticas públicas nos domínios de incidência do Programa.
47. Para além desta nota de apresentação, este documento está organizado em quatro pontos principais:
  - No primeiro ponto, é apresentado o objeto do estudo, designadamente os objetivos e principais linhas de estruturação do Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos 2014-2020, a metodologia de avaliação, nomeadamente os seus referenciais conceptuais e os métodos e técnicas utilizadas (incluindo os referentes à AAE);
  - No segundo ponto, apresentam-se os principais resultados da Avaliação, designadamente no que respeita às respostas relativas ao Domínio 1 – Estratégia do Programa, Domínio 2 – Qualidade dos indicadores e dos dispositivos de acompanhamento e avaliação, Domínio 3 – Coerência dos recursos financeiros, e Domínio 4 – Contributo para a Estratégia Europa 2020;
  - No terceiro ponto, apresentam-se os principais resultados da Avaliação Ambiental Estratégica, incluindo as diversas recomendações de seguimento e controlo;
  - No quarto ponto, são apresentadas as conclusões e recomendações resultantes do processo avaliativo desenvolvido.
48. Este documento é acompanhado por um Volume de Anexos onde são apresentados diversos quadros síntese que robustecem e aprofundam a resposta a algumas subquestões de avaliação, bem como diversas listagens relevantes (entidades auscultadas, documentação consultada).
49. O documento apresentado constitui uma etapa derradeira da elaboração do exercício de avaliação, podendo ser enriquecido, se necessário, com as alterações/ajustamentos resultantes do processo de negociação e conseqüente consolidação do documento programático.
50. As conclusões formuladas neste documento apenas vinculam a Equipa de Avaliação, que agradece à Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC), nomeadamente à Unidade de Avaliação e Monitorização Estratégica, o fornecimento de informação e a prestação de esclarecimentos essenciais para o processo avaliativo, bem como a todas as entidades que participaram e tornaram viável na realização deste estudo.



(página propositadamente deixada em branco)

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. A POLITICA DE COESÃO E O PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO ESTRUTURAL 2014-2020

51. A proposta da Comissão Europeia para uma nova abordagem da Política de Coesão da UE para o período 2014-2020 (apresentada em outubro de 2011) contempla um conjunto de alterações significativas face a anteriores períodos de programação, nomeadamente no que trata à sua conceção e ao modo de implementação dos apoios. A proposta encontra-se assente num quadro de financiamento simplificado com enfoque no investimento em crescimento e no emprego e na cooperação territorial europeia em domínios e eixos temáticos.
52. As principais alterações carreadas pelo novo período de programação prendem-se com:
  - A desejada concentração no alcance das metas da Europa 2020 (por via da adoção de estratégias de inovação nacionais/regionais para a especialização inteligente e do fomento de estratégias de desenvolvimento urbano sustentável integrado);
  - A consideração de recompensas pelo bom desempenho das intervenções;
  - O apoio a estratégias de programação integrada com combinação de investimentos;
  - A ênfase colocada nos resultados e na monitorização;
  - O reforço da coesão territorial;
  - A simplificação do sistema de execução.
53. O projeto apresentado pela Comissão encontra-se alinhado com os objetivos e as metas da Europa 2020 e pressupõe o estabelecimento de um Quadro Estratégico Comum (QEC) ao nível da União Europeia (UE) e de Contratos de Parceria entre a Comissão e cada um dos Estados Membros.
54. O QEC visa concretizar os eixos temáticos comuns e as metas de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo que se encontram consagradas na Europa 2020 em ações suscetíveis de serem apoiadas pelos distintos fundos comunitários, assegurando a sua utilização integrada na concretização de objetivos comuns e em coerência com os Programas Nacionais de Reforma (PNR).
55. O desenvolvimento de programas plurifundos integra inovações significativas, nomeadamente operações integradas de natureza temática e/ou territorial, financiadas por vários fundos e planos de ação conjuntos, correspondentes a abordagens integradas orientadas para realizações e resultados, visando objetivos específicos.
56. A utilização mais coerente e integrada dos fundos comunitários que se encontra subjacente à proposta da Comissão Europeia pressupõe, por conseguinte, o delinear de estratégias de investimento mais abrangentes e coordenadas entre fundos financiadores, recorrendo a indicadores que avaliem o progresso relativamente às metas definidas para cada Estado Membro e o rigoroso cumprimento de princípios de racionalidade económica; a concentração num número limitado de domínios; a disciplina financeira e a integração orçamental; a segregação de funções de gestão e a prevenção de conflito de interesses e a transparência e prestação de contas.
57. O princípio da concentração encontra-se significativamente reforçado no novo enquadramento comunitário, sob a máxima de "concentrar recursos para maximizar o impacto", expressa na prévia identificação de 11 Objetivos Temáticos para a Europa 2020, que englobam 57 prioridades de investimento desdobradas em:
  - FEDER, para áreas como a eficiência energética e as energias renováveis, a investigação e inovação e a competitividade das PME;
  - FSE para a promoção do emprego e mobilidade laboral, educação, competências e aprendizagem ao longo da vida, bem como o combate à pobreza;

- FC, onde os transportes e o ambiente continuarão a ser domínios privilegiados de apoio, com particular destaque para redes transeuropeias e investimentos e soluções de mobilidade sustentável. A energia e as alterações climáticas são áreas novas deste fundo.
  - Estão também previstas prioridades específicas para a aplicação dos fundos no contexto do desenvolvimento rural (FEADER) e do mar e pescas (FEAMP).
58. A concentração da intervenção comunitária no alcance das metas da Europa 2020 constitui, no contexto do novo enquadramento da Política Regional Europeia, um forte apelo à adoção de estratégias de inovação nacionais e regionais direcionadas para a especialização inteligente (*smart specialisation*), por um lado, e para o desenvolvimento territorial sustentável, nomeadamente urbano, por outro.
59. Neste enquadramento, a nova arquitetura da Política de Coesão retoma e reforça, em paralelo, os princípios e orientações que pautaram a construção do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), com ênfase para os princípios da parceria – por via do apelo a um maior envolvimento dos *stakeholders* locais e regionais, parceiros económico-sociais e sociedade civil – e da coesão económica, social e territorial entre regiões funcionais no interior de um Estado Membro ou no seio de macrorregiões.
60. O elemento basilar das estratégias regionais reside na constituição de parcerias que implicam a mobilização e o envolvimento dos vários parceiros presentes no território, em torno de uma visão de futuro para a região.
61. A operacionalização da Política de Coesão é, por isso, norteadada pela aposta na conceção de abordagens territoriais integradas e multidimensionais, desenvolvidas e implementadas num contexto de estratégias regionais partilhadas e tidas como mais eficazes na resposta aos desafios conjunturais e estruturais. A nova filosofia integrada prevê o estabelecimento de programas plurifundos opcionais e três regulamentações específicas para o FEDER, FSE e FC, a harmonização das regras aplicadas a todos os fundos (incluindo o FEADER e o FEAMP), duas regulamentações sobre o objetivo de cooperação territorial europeia e o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT), uma programação articulada de fundos nacionais e comunitários e a simplificação do acesso aos fundos, aos quais se acresce a consideração de instrumentos que configuram abordagens integradas para o desenvolvimento territorial.
62. Os princípios subjacentes relevam a predisposição dos diferentes níveis de governo em cooperar e coordenar ações com vista ao alcance de metas comuns, especialmente no que diz respeito à coesão territorial, reconhecendo-se que a coesão económica e social só pode ser conseguida a nível europeu se houver uma maior incidência no impacto territorial das políticas europeias.

## 1.2. PRIORIDADES ESTRATÉGICAS E PRINCÍPIOS ORIENTADORES PARA APLICAÇÃO DOS FUNDOS DA POLÍTICA DE COESÃO A PORTUGAL

63. A concretização dos objetivos da política de coesão da UE para o período 2014-2020 pressupõe uma apropriação por parte dos Estados Membro dos pressupostos da Estratégia Europa 2020 e dos 11 Objetivos Temáticos definidos para as intervenções da política de coesão.
64. Aos países e às suas regiões é solicitada a elaboração de estratégias, que enquadrem as orientações comunitárias, tendo como referência os desafios, constrangimentos e necessidades nacionais e regionais e para os quais deverão ser canalizados os recursos financeiros oriundos dos fundos europeus.



65. A Estratégia Europa 2020 é transposta para o panorama nacional através do Portugal 2020 – Programa Nacional de Reformas<sup>1</sup>, onde se aplica e reafirma o compromisso do país na prossecução das três prioridades de crescimento, criando *“as condições para uma economia competitiva, mas inclusiva, para uma economia flexível, mas sustentável”*. Este documento identifica os estrangulamentos internos que refere terem resultado de *“circunstâncias naturais, de debilidades estruturais, de impactes dos choques adversos que afetaram a economia portuguesa de forma significativa (...) e dos impactes da mais recente crise económica e financeira”*, alertando para a interação e reforço mútuo destes problemas, criando ciclos viciosos. Prossegue referindo a inevitabilidade de implementação de respostas estruturais às problemáticas vivenciadas em território nacional para que a economia nacional se reposicione numa trajetória de crescimento sustentado.
66. Elaborado em articulação com o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), o PO SEUR 2020 tem, nomeadamente, em consideração a resolução de estrangulamentos de curto prazo relacionados com a consolidação orçamental e a correção dos desequilíbrios macroeconómicos.
67. A ultrapassagem destes condicionamentos é tida como condição básica para garantir níveis sustentados de crescimento económico, emprego e riqueza, baseado na internacionalização, nas exportações e no aumento da produção de bens transacionáveis para o mercado interno, o que testemunharia as ambicionadas alterações económicas estruturais da economia portuguesa, possibilitando a correção de outros desequilíbrios macroeconómicos existentes e promovendo uma maior coesão social e territorial e a competitividade do país.
68. A aferição do nível de alcance das três prioridades de crescimento subjacentes à Europa 2020 é efetuada em função de um conjunto restrito de áreas de atuação, indicadores e metas chave de nível comunitário, que os Estados Membro traduzem em objetivos nacionais, tendo em conta os seus diferentes pontos de partida. Nesta sequência foram definidas prioridades estratégicas e princípios orientadores mais específicos para a aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento para o período 2014-2020 em Portugal, em consonância com o PNR 2020, com especial enfoque nas áreas identificadas como de atuação urgente e com efeito desbloqueador do crescimento da economia nacional.
69. Em função das diretrizes e orientações comunitárias realizou-se uma complexa fase de reflexão nacional, participada, incorporando preocupações de curto e longo prazo tendo em vista a construção do Acordo de Parceria para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento 2014-2020, no qual se explicitam as estratégias de desenvolvimento (principais linhas orientadoras e áreas prioritárias de atuação) com vista ao alcance das metas da Europa 2020. Neste contexto, pretende-se vincular os atores nacionais aos compromissos e fixar os resultados que se pretendem atingir com a utilização dos Fundos Comunitários, contemplando abordagens integradas de desenvolvimento territorial, definindo objetivos claros e mensuráveis num quadro de desempenho e de simplificação processual e tendo em conta as especificidades de Portugal.
70. Neste enquadramento, o Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao FEDER, ao FSE, ao FC, ao FEADER e ao FEAMP, determina que cada Estado Membro negocie com a Comissão o Acordo de Parceria (AP) e os PO, cofinanciados pelos cinco fundos previstos pelo QEC. A estrutura operacional do AP respeita quatro domínios temáticos – competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano e sustentabilidade e eficiência no uso de recursos – e dois domínios transversais – reforma da Administração Pública e territorialização das intervenções.
71. Os fundos comunitários previstos para o período de programação estrutural 2014-2020 respeitam uma estrutura operacional assente em Programas Operacionais temáticos, nacionais, regionais e de assistência técnica, que assumem particularidades consoante os territórios de intervenção se localizem

---

<sup>1</sup> Aprovado em Conselho de Ministros em 12 de Novembro de 2010.

no Continente, nas Regiões Autónomas ou de acordo com os objetivos em que estão enquadrados (convergência, competitividade regional e emprego e cooperação territorial).

72. A montagem de um sólido e eficiente modelo institucional de governação dos fundos europeus é tida, unanimemente, como condição base de sucesso da concretização da Estratégia Europa 2020. A formulação governativa atual enquadra significativas inovações, entre elas, a centralização da gestão dos fundos, a lógica plurifundo, uma maior responsabilização pelos resultados, a inclusão de critérios mais rigorosos de racionalidade e sustentabilidade dos investimentos apoiados e a generalização da lógica de fundo reembolsável.
73. Este conjunto de prioridades e princípios orientadores definidos, o Acordo de Parceria – Portugal 2020 e o *template* definido pela Comissão Europeia (versão de fevereiro 2014), com a estrutura detalhada que deverá ser seguida pelos Programas Operacionais para o Investimento nos Objetivos do Crescimento e Emprego, constituiram os elementos de suporte à elaboração do Programa Operacional objeto da presente avaliação *ex-ante*.

### 1.3. O PROGRAMA OPERACIONAL SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA NO USO DE RECURSOS 2014-2020

74. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2013, desenvolvido no âmbito do trabalho da Comissão Interministerial para os Assuntos Europeus e da sua subcomissão especializada, definiu as bases de orientação para a preparação do Acordo de Parceria e dos respetivos PO.
75. Através desta resolução, foi estabelecido que a estruturação operacional do Acordo de Parceria deve respeitar os quatro domínios temáticos enunciados nos seus pressupostos – competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano, sustentabilidade e eficiência no uso de recursos –, bem como os dois domínios transversais relativos à reforma da Administração Pública e à territorialização das intervenções.
76. Foi neste contexto que foi configurado o PO SEUR 2014-2020, cuja estratégia valoriza uma perspetiva multidimensional da sustentabilidade assente nos seguintes pilares:
  - A transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores, associada, principalmente, à promoção da eficiência energética e à produção e distribuição de energias renováveis e enquanto resposta à operacionalização dos instrumentos de política energética (PNAEE e PNAER);
  - A adaptação às alterações climáticas e a gestão e prevenção de riscos – com destaque para a operacionalização dos instrumentos de política climática, nomeadamente, a Estratégia Nacional para a Adaptação às Alterações Climáticas – ENAAC e para a gestão e prevenção de riscos (conjugando as dimensões de conhecimento, informação, planeamento, prevenção e combate) e com o contributo parcial mas não negligenciável do setor da energia, do setor da água, do setor dos resíduos e dos investimentos na conservação e proteção da biodiversidade;
  - A proteção do ambiente – assente particularmente na operacionalização das estratégias para o sector os resíduos (PERSU 2020), para o setor das águas (PENSAAR 2020), para a biodiversidade e para os passivos ambientais, com contributos importantes decorrentes da política de gestão e prevenção de riscos e da operacionalização dos instrumentos de política climática.
77. No sentido de contribuir para a afirmação da Estratégia Europa 2020, no que se refere sobretudo à prioridade do Crescimento Sustentável, o PO SEUR mobiliza 3 Objetivos Temáticos que se traduzem operacionalmente noutros tantos Eixos Temáticos: Eixo 1 - Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os sectores; Eixo 2 – Promover a adaptação às alterações

climáticas e a prevenção e gestão de riscos; Eixo 3 – Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos. A estes, acresce o Eixo 4 – Assistência Técnica, fundamental para a operacionalização do PO.

78. Considerando o leque de Objetivos Temáticos e de Prioridades de Investimento colocados à disposição do país para preparação dos seus programas operacionais, o PO SEUR prevê contribuir para a concretização de 3 dos 11 Objetivos Temáticos da estratégia “Europa 2020”. Esse contributo passa pela seleção de 10 Prioridades de Investimento (todas Fundo de Coesão) que foram organizadas segundo 3 Eixos Prioritários, em respeito pelo previsto no Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013.

**Quadro 1. Objetivos Temáticos e Prioridades de Investimento e Estruturação do PO SEUR 2014-2020**

Objetivos Temáticos	Eixo Prioritário	Prioridades de Investimento
4. Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os sectores	1	4.1. A promoção da produção e distribuição de fontes de energia renováveis;
		4.3. Concessão de apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia e à utilização das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos, e no setor da habitação
		4.4. Desenvolvimento e a implantação de sistemas inteligentes de energia que operem a níveis de baixa e média tensão
		4.5. Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas, incluindo a promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável e medidas de adaptação relevantes para a atenuação
5. Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos	2	5.1. Concessão de apoio ao investimento para a adaptação às alterações climáticas, incluindo abordagens baseadas nos ecossistemas
		5.2. Promoção de investimentos para fazer face a riscos específicos, assegurar a capacidade de resistência às catástrofes e desenvolver sistemas de gestão de catástrofes
6. Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos	3	6.1. Investimentos no setor dos resíduos para satisfazer os requisitos do acervo ambiental da União e atender às necessidades de investimento identificadas pelos Estados-Membros que vão além desses requisitos;
		6.2. Investimentos no setor da água, para satisfazer os requisitos do acervo ambiental da União e atender às necessidades de investimento identificadas pelos Estados-Membros que vão além desses requisitos;
		6.4. Proteção e reabilitação da biodiversidade e dos solos e promoção de sistemas de serviços ecológicos, nomeadamente através da rede Natura 2000 e de infraestruturas verdes;
		6.5. Adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, recuperar e descontaminar zonas industriais abandonadas, incluindo zonas de reconversão, a reduzir a poluição do ar e a promover medidas de redução de ruído

Fonte: PO SEUR 2014-2020 (versão agosto 2014)

79. Para que os Objetivos Temáticos e respetivas Prioridades de Investimento deem resposta no plano operacional aos problemas e desafios de desenvolvimento do país, foram definidos 14 Objetivos Específicos, conforme estrutura presente no Volume de Anexos.
80. O PO SEUR terá uma comparticipação comunitária de 2.252.742.164 euros, pelo Fundo de Coesão. Destes 33,6% destinados ao Eixo 1, 17,8% ao Eixo 2 e 46,4% ao Eixo 3; sendo os 2,2% remanescentes destinados à Assistência Técnica do PO.

## 1.4. OBJETIVOS E CONTEÚDOS PRINCIPAIS DA AVALIAÇÃO *EX-ANTE*

81. Ao longo dos vários ciclos de programação de fundos comunitários, a realização de avaliações *ex-ante* dos programas cofinanciados tem sido uma obrigação formal dos Estados-Membros e das Regiões, acompanhando os processos de preparação de novos Programas Operacionais.
82. A avaliação *ex-ante* tem constituído, assim, uma responsabilidade das autoridades competentes pela elaboração de programas comunitários, sendo realizada durante a fase de elaboração dos Programas, constituindo por isso um processo bidirecional destinado a fornecer recomendações que permitam melhorar e reforçar a qualidade final dos Programas.
83. Esta boa prática na execução das políticas públicas foi reforçada no presente período de programação. Os principais objetivos da Política de Coesão no período de 2014-2020 – atingir os objetivos da estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, focalização nos resultados, maximizar o impacto do financiamento da UE – exigem um reforço da qualidade da programação o que tem implicações num significativo aumento de exigência sobre os processos de avaliação *ex-ante*.
84. O conteúdo previsto na regulamentação de fundos para o presente período reflete esse acréscimo de exigência, com relevo para uma maior preocupação na verificação prévia da eficácia estratégica e operacional do racional seguido pelo PO e na apreciação da qualidade dos mecanismos de execução e de monitorização desse desempenho, essenciais para a prossecução de um processo de monitorização e de avaliação intermédia e final credível.
85. Assim, em paralelo com a verificação da pertinência e da coerência interna externa da estratégia, que já estavam presentes em anteriores exercícios de avaliação, as novas avaliações *ex-ante* deverão apreciar a qualidade no Programa na resposta à Estratégia Europa 2020, nas diversas dimensões, e analisar preliminarmente se as mudanças que o PO pretende gerar são possíveis com a abordagem definida e se o grau de impactes previsto é credível.
86. Este reforço da focalização da avaliação na verificação do sucesso do PO é extremamente evidente nos elementos que constituem obrigatoriamente a avaliação *ex-ante* nos termos do Artigo 55º, do Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013, apresentadas no quadro seguinte.
87. Tal como aponta o “Guia sobre a Avaliação *ex-ante*” dos Programas Operacionais no período 2014-2020 (*“The Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – Guidance document on ex-ante evaluation”*), os conteúdos da avaliação *ex-ante* podem ser agrupados em quatro grandes domínios de avaliação, aos quais se junta a Avaliação Ambiental Estratégica.

**Quadro 2. Principais Domínios da Avaliação Ex Ante e os seus Conteúdos**

Designação do Domínio	Conteúdos da Avaliação <i>Ex Ante</i> (Artigo 55º do Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013)
<b>Domínio 1: Estratégia do Programa</b>	<p>a) O contributo para a estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, tendo em conta determinados objetivos temáticos e prioridades, bem como as necessidades nacionais e regionais e o potencial de desenvolvimento, bem como os ensinamentos tirados de períodos de programação anteriores;</p> <p>b) A coerência interna do programa ou atividade proposto e a sua relação com outros instrumentos relevantes;</p> <p>d) A coerência dos objetivos temáticos, prioridades e objetivos correspondentes dos programas com o QEC, o acordo de parceria e as recomendações específicas pertinentes por país, adotadas em conformidade com o artigo 121º, n.º 2, do TFUE, e, quando adequado ao nível nacional, o programa nacional de reformas;</p>

Designação do Domínio	Conteúdos da Avaliação <i>Ex Ante</i> (Artigo 55º do Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013)
	i) A adequação dos recursos humanos e a capacidade administrativa para gerir o programa; l) A adequação das medidas previstas para promover a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e evitar a discriminação, particularmente no que toca à acessibilidade das pessoas com deficiência; m) A adequação das medidas previstas para promover o desenvolvimento sustentável;
<b>Domínio 2: Qualidade dos Indicadores e dos Dispositivos de Acompanhamento e Avaliação</b>	e) A relevância e clareza dos indicadores propostos para o programa; g) Se as metas quantificadas dos indicadores são realistas, tendo em conta o apoio previsto dos FEEI; j) A adequação dos procedimentos de monitorização do programa e de recolha dos dados necessários para efetuar as avaliações; f) O contributo das realizações esperadas para os resultados; k) A adequação dos objetivos intermédios selecionados para o quadro de desempenho;
<b>Domínio 3: Coerência dos Recursos Financeiros</b>	c) A coerência da afetação dos recursos orçamentais com os objetivos do programa; h) A justificação da forma de apoio proposta; n) As medidas previstas para reduzir os encargos administrativos dos beneficiários.
<b>Domínio 4: Contribuição para a Estratégia Europa 2020</b>	o) O contributo para a estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, tendo em conta determinados objetivos temáticos e prioridades, bem como as necessidades nacionais e regionais e o potencial de desenvolvimento, bem como os ensinamentos tirados de períodos de programação anteriores.

Fonte: CEDRU / AMA (2014)

## 1.5. PROCESSO METODOLÓGICO DE REALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO

88. O Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, prevê que “a fim de melhorar a qualidade e a conceção de cada programa, e verificar se os objetivos e as metas podem ser alcançados, deverá ser realizada uma avaliação *ex-ante* de cada programa.” A melhoria da qualidade final do Programa Operacional exige uma elevada interatividade entre os processos de programação e de avaliação, sabendo-se que a elaboração de um Programa Operacional é resultado de várias etapas.
89. Esta articulação entre processos está prevista no “*The Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – Guidance document on ex-ante evaluation*”, o qual refere que as avaliações *ex-ante* “devem acompanhar a conceção dos programas e avaliar as suas diferentes componentes desde a seleção dos Objetivos Temáticos”, referindo que tal só é “possível se as avaliações *ex-ante* forem incorporados na conceção dos programas.”
90. Considerando esta indispensável articulação, a avaliação *ex-ante* do PO SEUR 2014-2020 tem vindo a ser efetuada tendo por base um modelo interativo e iterativo. Este modelo é definido pela disponibilização regular da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC), nomeadamente à Unidade de Avaliação e Monitorização Estratégica das diversas versões do PO que são analisadas pela equipa de avaliação, dando origem a um quadro de recomendações, sujeitas a verificação nas versões posteriores, numa lógica de *follow-up*. A interação entre os processos está assim estruturada pelas várias fases de elaboração do PO. Com a produção de uma versão mais completa e amadurecida do documento de programação, em agosto de 2014, que beneficiou da estabilização e aprovação do Acordo de Parceria apresentado à CE em 30 de julho de 2014, ficaram reunidas condições para que o processo de articulação se desenvolva de forma mais efetiva.
91. Assim, tendo como base as várias versões do Programa (sobretudo a versão de Agosto de 2014) e as interações nas várias fases de elaboração do PO SEUR, a equipa de avaliação elaborou o Relatório Final.

## 1.6. MÉTODOS E TÉCNICAS DE AVALIAÇÃO

92. Atendendo aos objetivos da presente avaliação e à sua complexidade, foi seguida uma abordagem metodológica multimétodo, em consonância com o estabelecido no Caderno de Encargos. Esta abordagem foi construída através de uma grelha abrangente e articulada de métodos implementados nas etapas de recolha, tratamento e análise da informação.
93. Os instrumentos metodológicos utilizados visaram a triangulação da informação recolhida. Neste contexto, a abordagem seguida pretendeu ser integrada e pluralista e baseou-se no reconhecimento da diversidade de sistemas de valores e opiniões coexistentes sobre as várias dimensões da avaliação *ex ante*. Valorizou-se o diálogo e a participação ativa dos atores estratégicos nas diferentes fases e a utilidade das recomendações, atendendo à particularidade do estudo. Prevista inicialmente no cronograma de trabalhos de avaliação, a realização de um inquérito aos potenciais promotores do Programa não foi executada. Em concordância com os responsáveis pela programação, foi reforçada a presença no *focus group* das entidades potencialmente beneficiárias (entidades com responsabilidades na execução da política pública, nos domínios-chave do Programa e, conseqüentemente, principais promotoras das intervenções/tipologias de ação preconizadas), em detrimento do processo de inquirição, num quadro de frequentes ajustamentos na cadeia de programação e na calendarização e necessidade de atempadamente analisar e produzir relatórios associados a cada documento programático elaborado. De igual modo, foi acordado com a entidade programadora que a realização do *workshop* de apresentação e validação das conclusões e recomendações do exercício avaliativo, assumiria maior relevância e oportunidade caso a sua realização sucedesse após a conclusão do processo (submissão formal à CE).
94. Em traços gerais a avaliação está suportada na recolha de informação documental e na sessão de *focus group* que mobilizou cerca uma dezena de entidades nacionais, de diferente natureza e setor.

**Quadro 3. Principais Métodos e Técnicas Utilizados na Avaliação *Ex Ante* do PO SEUR 2014-2020**

Designação	Descrição
<b>Recolha e Análise Documental</b>	Este trabalho de <i>backoffice</i> consistiu na identificação, seleção e recolha dos documentos mais relevantes para o processo de avaliação, designadamente: as várias versões do PO SEUR, os estudos de suporte ao Diagnóstico, e outros estudos e relatórios com planos e programas que enquadram as políticas públicas relevantes. Foram também recolhidos os documentos legislativos e estratégicos produzidos pela CE e pela ADC, bem como avaliações respeitantes ao período 2007-2013. Posteriormente, procedeu-se à análise das fontes documentais recolhidas, procurando filtrar, sintetizar e sistematizar a informação mais relevante nelas contida.
<b>Reuniões de Trabalho com o GT POSEUR</b>	Traduziu-se na realização de reuniões de trabalho com as entidades responsáveis pela elaboração do PO SEUR, designadamente as que constituem o GTPOSEUR. O modelo de funcionamento desta metodologia consistiu na realização reuniões de trabalho, segundo um modelo semiestruturado, tendo por base um guião de questões pré-definido, mas suficiente aberto e flexível à incorporação de outras questões consideradas relevantes. Este método foi implementado numa fase inicial da avaliação e após a entrega do Relatório Inicial.
<b>Focus Group</b>	A metodologia <i>focus group</i> é apontada no EVALSED ( <i>Evaluating Socio Economic Development</i> ) como um método adequado para a realização das avaliações de intervenções promovidas por fundos estruturais. Tendo sido já amplamente aplicada como instrumento de pesquisa de informação qualitativa, permite obter leituras qualitativas dinâmicas, a partir de uma criteriosa definição da amostra de participantes. A utilização deste método de recolha de informação no âmbito da avaliação <i>ex ante</i> teve como objetivo fundamental analisar a coerência e pertinência da estratégia do PO SEUR. Neste âmbito foi realizado uma sessão, a 23 de abril, que permitiu envolver 10 entidades do setor público (administração central).

Fonte: CEDRU / AMA (2014)



## 1.7. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA (AAE)

95. A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é um instrumento que permite analisar de forma sistemática os efeitos ambientais significativos de planos, programas e políticas ainda durante o respetivo processo de elaboração e antes da sua aprovação. Sendo um instrumento de avaliação de impactes de natureza estratégica, tem como objetivo geral auxiliar a integração ambiental e a avaliação de oportunidades e riscos de estratégias de ação, no quadro de um desenvolvimento sustentável. Possibilita, assim, avaliar e comparar opções alternativas de desenvolvimento, enquanto estas ainda se encontram em fase de conceção.
96. Mais concretamente, a AAE:
- Apoia o desenvolvimento das opções do plano/programa integrando as componentes ambiental, social e económica, através de uma visão mais integrada e abrangente;
  - Permite detetar problemas e oportunidades estratégicas nas opções em análise;
  - Constitui um instrumento fundamental para adoção e promoção de princípios e práticas sustentáveis, permitindo melhorar a qualidade das decisões atuais e futuras.
97. A produção do Relatório Ambiental (RA) da AAE do PO SEUR foi desenvolvida acompanhando o processo de programação desde o seu início e constitui-se como um importante contributo para o PO. A avaliação realizada coloca particular ênfase na identificação de fatores potenciadores das oportunidades/impactes positivos, identificando simultaneamente os riscos/impactes negativos que possam estar associados às propostas, de modo a poderem ser evitados ou mitigados ao nível do PO ou da execução dos projetos associados. Os trabalhos desenvolvidos para a elaboração do RA encontram-se suportados na versão do PO SEUR de 2 de abril de 2014, tendo o processo de Participação Pública da AAE, decorrido entre 11 e 31 de março de 2014. São apresentados os principais resultados (conclusões e recomendações) resultantes deste exercício e efetuada uma análise da incorporação das propostas em sede de programação.



(página propositadamente deixada em branco)

## 2. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO *EX ANTE*

### 2.1. ESTRATÉGIA DO PO SEUR 2014-2020

**QA11. A estratégia definida no PO SEUR é pertinente e adequada, considerando os problemas e as oportunidades identificados nas temáticas que constituem o seu domínio de intervenção?**

**SQ111. O diagnóstico está devidamente fundamentado, estando suportado em fontes de informação fiáveis e atualizadas?**

O diagnóstico realizado mostra-se adequado, encontrando-se bastante bem fundamentado. Genericamente, a fundamentação integra bastantes evidências estatísticas (atualizadas e regionalizadas), apresentando fielmente a situação de partida e permitindo uma interpretação quantificada da justificação da necessidade de adoção dos objetivos específicos e dos resultados que se esperam alcançar.

98. O diagnóstico está devidamente fundamentado, sendo claro e bem estruturado em termos analíticos. As fontes de informação que sustentaram o diagnóstico de base ao PO são rigorosas e demonstram uma elevada fiabilidade e atualidade (muita da informação reporta a 2013 e, inclusive, a 2014), permitindo uma percepção clara da situação atual e dos resultados esperados. É positiva a inclusão de um balanço temático aos apoios comunitários registados no passado, incluindo a distribuição espacial desses investimentos e as áreas-chave de apoio, embora não se releve o seu contributo para a resolução/redução dos problemas ou a minimização/recentramento das causas.
99. Apesar da densidade e clareza do diagnóstico apresentado, em alguns casos poderiam ser incluídos indicadores que confirmem ou relevem com maior objetividade algumas fragilidades, oportunidades e dinâmicas que concorrem para os resultados esperados (eficiência energética na Administração Pública) e de alguma análise de experiências/ aprendizagens anteriores (apenas pontualmente existe este tipo de reflexão). Não obstante, na maioria dos casos a informação estatística disponibilizada permite transmitir uma imagem clara, objetiva e comparável da situação de partida e uma boa compreensão da lógica de intervenção no quadro das necessidades e desafios que emergem no domínio em causa e, posteriormente, avaliar a qualidade dos resultados que o PO pretende alcançar.
100. A disponibilização de informação sub-regionalizada (eminentemente cartográfica e disponibilizada em Anexo), permite relevar as disparidades existentes no país (desequilíbrios territoriais específicos) embora pudesse incluir alguns elementos sobre as dinâmicas de alguns territórios-chave, por exemplo para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto. Releve-se que na "Secção 4. Abordagem Integrada ao Desenvolvimento Territorial", aponta-se que as AIDUS serão os principais espaços para a afirmação deste modelo, contribuindo o PO SEUR para uma resposta eficaz e integrada à problemática dos riscos e adaptação às alterações climáticas (OT5). Neste quadro, afigura-se de especial relevância identificar o ponto de partida das AM em alguns domínios-chave, por exemplo para a prossecução da PI 5.2.
101. Conforme referido, a informação quantitativa apresentada é elevada e associada ao problema/desafio que enquadrará as opções de intervenção a prosseguir (evidências estatísticas do problema). No caso das PI 4.1, PI 4.3 e PI 4.5 no Diagnóstico há referências à necessidade de contribuir para alcançar as metas preconizadas nos principais instrumentos de política enquadramentos (PNAEE e PNAER), nomeadamente atingir 31% do consumo final bruto de energia associado a FER, a redução de 30% do consumo energético da Administração Pública e a utilização de 10% de energias renováveis nos transportes, e que estes se assumem como os principais resultados a serem alcançados. Nesta última dimensão, a integração de dois objetivos específicos, de modo a individualizar a questão da mobilidade elétrica, afigurando-se pertinente e permite responder a uma das dimensões/medidas

previstas no âmbito do instrumento de planeamento energético enquadrador (PNAEE). Releve-se que umas principais lições a retirar do passado recente, no domínio do apoio aos transportes colectivos públicos sustentáveis (veículos elétricos), aponta para que intervenções muito inovadoras, suportadas em tecnologias avançadas (importadas), mas pouco amadurecidas, possam problemas a jusante/a médio prazo. Com a sobrerrelevância dos custos de manutenção e na ausência de representantes nacionais das principais marcas que a assegurem, os custos financeiros associados à sua “transferência” para outros países são inoportáveis. O que se ganha em redução de custos energéticos dilui-se na sua “sustentabilidade” (manutenção muito dispendiosa). Por outro lado, tem-se questionado o facto de serem os promotores a desenvolver intervenções inovadoras, pouco ou nada testadas/amadurecidas, pelo que deverá existir/ser apoiada mais investigação a montante (I&D nas Universidades – complementaridade com outros PO, nomeadamente com os Regionais e o PO Competitividade e Internacionalização) aplicando os promotores algo estudado e que se conclua ser vantajoso e sustentável (aplicar tecnologias maduras e sustentáveis, com assistências garantidas, permitiria reduzir consideravelmente o risco). Neste quadro, afigura-se pertinente um criterioso ajustamento das realizações aos beneficiários (públicos-alvo) de modo a não comprometer os eventuais resultados esperados com as intervenções.

102. Concluindo, o diagnóstico apresentado, que consubstancia a estratégia delineada, apresenta-se globalmente coerente e uniforme, permitindo uma leitura comparativa e objetiva e uma interpretação quantificada da justificação da necessidade de adoção dos objetivos específicos e dos resultados que se esperam alcançar. O número elevado de evidências estatísticas da situação de partida permite enquadrar e percepcionar os principais problemas, embora nem sempre seja acompanhado de um exercício de avaliação e apresentação das causas e da forma como a estratégia de concretização responde adequadamente a essa situação.

#### **SQ112. As prioridades de investimento, os objetivos específicos as realizações e resultados esperados são coerentes com o diagnóstico e estão adequadamente fundamentados?**

As prioridades de investimento, os objetivos específicos, as realizações e os resultados esperados são coerentes e adequadas com os problemas, desafios e oportunidades presentes em Portugal, sendo as fundamentações presentes no diagnóstico bem estruturadas e aprofundadas na generalidade dos domínios. Genericamente, o diagnóstico comporta as dimensões previstas nos instrumentos e programas referenciais estando alinhado com as metas e os objetivos contemplados nesses instrumentos. Releva, pela positiva, a inclusão no diagnóstico de referências a cenários de projeção de tendências futuras e a elementos do contexto externo que poderão influenciar no desempenho do PO SEUR e condicionar os resultados e impactes pretendidos.

103. Em termos globais, a cadeia de programação é coerente e adequada para responder de forma integrada aos principais constrangimentos e desafios que marcam o país, não tendo sido identificadas incoerências ou contradições entre as opções estratégicas assumidas no exercício programático (Prioridades de Investimento e Objetivos Específicos) e os conteúdos enquadramentos e de diagnóstico apresentados.
104. Da análise efetuada concluiu-se que, globalmente, existe uma elevada consistência e coerência da cadeia de programação e das realizações e resultados previstos, face aos objetivos e às metas apontados nos documentos de orientação estratégica e de planeamento nacionais. Na maioria dos casos, é possível determinar o potencial contributo do PO SEUR para a concretização dos compromissos nacionais (comparando as metas estabelecidas para alguns indicadores com as metas referenciadas nos principais instrumentos de política pública).
105. No caso do Eixo 1, cujo enquadramento remete para a operacionalização do PNAEE e do PNAER, a maioria das necessidades, desafios e objetivos identificados nesses instrumentos de política energética foram adequadamente vertidos nos objetivos do Programa (Prioridades de Investimento 4.1, 4.3, 4.4, 4.5

e respetivos Objetivos Específicos), sendo as realizações e resultados alinhados de modo a concorrer para as metas estabelecidas. Os indicadores de consumo de energia elétrica por localização geográfica, em 2012, mostram que os consumos mais elevados, em termos globais e também especificamente dos consumos industriais, localizam-se naturalmente nas regiões do litoral mais urbanizadas, com maior densidade de atividades industriais e de serviços e equipamentos públicos, nomeadamente nas duas AM. Assim, os espaços urbanos do litoral, sobretudo a AML e AMP, enquanto territórios com elevada densidade populacional, habitacional e empresarial e com sistemas de transportes complexos, com um parque automóvel significativo e, conseqüentemente, onde a emissão de gases tende a ser superior, serão territórios onde, à partida, os resultados das intervenções no domínio da eficiência energética na Administração Central e no setor residencial (PI 4.3 e 4.4) e nos transportes (PI 4.5) devem ser superiores.

106. A cadeia de programação que estrutura o Eixo 2 é coerente com o diagnóstico realizado e encontra-se alinhada para uma resposta eficaz e integrada às problemáticas em causa. Sendo um dos países da União Europeia mais vulnerável aos efeitos decorrentes das alterações climáticas, num contexto de agravamento de fenómenos climáticos extremos (frequência e intensidade), a cadeia de programação estabelecida permite reforçar a capacidade de adaptação e garantir uma melhor e atempada resposta à emergência destes fenómenos, apoiando as diversas fases-criticas do processo de conhecimento/planeamento/execução.
107. Relativamente ao Eixo 3, as quatro dimensões-chave em presença revelam, igualmente, uma importância acrescida na estratégia de desenvolvimento nacional a prosseguir, respondendo eficazmente aos constrangimentos e desafios que emergem em Portugal. A redução, reciclagem e valorização de resíduos, enquanto elementos centrais de uma política de resíduos que assume a necessidade de preservar recursos naturais e limitar efeitos no ambiente e saúde pública, encontram-se vertidos na estratégia definida na PI 6.1. A melhoria da qualidade das massas de água, aliada à melhoria da qualidade do serviço prestado às populações e sustentabilidade dos sistemas (ciclo urbano da água), está presente nas realizações e resultados estabelecidos para a PI 6.2. A gestão ativa de espécies e habitats protegidos, em particular na Rede Natura, poderá ser melhor potenciada se existir um maior conhecimento/informação e uma melhor monitorização do estado ecológico/de conservação e das principais ameaças, conforme preconizado na PI 6.4. Quanto à melhoria do ambiente urbano, num quadro de progressiva dificuldade de reaproveitamento e reconversão de áreas industriais desativadas, face aos passivos ambientais existentes, emerge com especial significado uma aposta na qualificação ambiental, na descontaminação dos solos, para a qual concorrem as realizações previstas no âmbito da PI 6.5. Releve-se a necessidade de uma estreita articulação com os PO regionais a jusante destas intervenções, de modo a que estes espaços assumam um novo protagonismo ao nível da atracção e fixação de novas atividades e funções.
108. Em termos gerais, o diagnóstico reporta de forma adequada a descrição do problema, embora nem sempre avaliando as causas e efetuando um balanço sobre o modo como as políticas públicas que foram (lições de experiência) e serão aplicadas poderão fazer a diferença (limitando também uma melhor compreensão da pertinência das realizações apontadas). Pela positiva, releva a inclusão, em alguns domínios, das causas e do modo de solucionar/limitar os problemas. Como exemplo paradigmático releva no caso da PI 4.1, em que se aponta para a necessidade de mitigar os problemas do fornecimento de energia de fontes renovável, nomeadamente a intermitência, a dessincronização entre oferta e a procura e o escoamento da oferta, ou da PI 5.2, em que no caso do risco de incêndio florestal, aponta para a coexistência de condições propícias ao fogo em algumas regiões, como a grande concentração de biomassa, secura de verão e declives acentuados, em territórios de baixa densidade populacional e onde se registam *déficits* de gestão florestal. Na PI 6.5 existe alguma desproporção nas análises e informação muito desequilibrada não relevando o que porventura estando candidatado no QREN, poderá ser concluído ou ser necessário transitar – e as razões que o justificam.

109. As referências e abordagens específicas na maior parte das dimensões regionalizada, permite relevar algumas assimetrias e atrasos regionais. Releve-se que no quadro da delimitação de fronteiras estabelecidas entre os PO regionais e o PO SEUR, algumas prioridades e tipologias de ação, pela sua escala e relevância nacional circunscrevem-se a este último, não encontrando enquadramento e alinhamento nas PI e OE seleccionados no âmbito da cadeia de programação estabelecida para os PO regionais. Contudo, no caso em que existe uma “partilha” de Prioridades, afigura-se relevante apontar a lógica de intervenção (espelhada no Acordo de Parceria) e as sinergias e complementaridades potenciais a promover, entre Objetivos Específicos e/ou Realizações, de modo a concorrer para o alcance e maximização de determinados resultados.
110. Por outro lado, sabendo-se que a prossecução do PO SEUR, nas suas múltiplas dimensões (energia, transportes, ambiente, ...) enfrenta inúmeros desafios, internos e externos que o diagnóstico prospetivo apontou, considera-se útil e pertinente que o PO explicita de forma mais clara estes eventuais constrangimentos que possam comprometer o seu desempenho. Não obstante, releva positivamente a inclusão de referências à conjuntura económico-financeira no Diagnóstico. Neste contexto, emerge com especial significado a necessidade de racionalizar a utilização dos recursos, priorizando as áreas da eficiência energética e da produção de energias renováveis, mas em estreita articulação e resposta à evolução do panorama económico e tecnológico.
111. A apresentação do exercício de cenarização e avaliação do risco climático é bastante relevante e pertinente para uma melhor compreensão e justificação das prioridades, objetivos específicos, realizações e resultados previstos em sede da cadeia de programação, nomeadamente do Eixo 2. Ele permite, igualmente, enquadrar e justificar a necessidade de flexibilizar o quadro de realizações previsto, para que o mesmo possa ser readaptado e reajustado em função das necessidades que vão emergindo ao longo do período de programação (situações novas e não prováveis). Por outro lado, no quadro de vulnerabilidades apontadas e face ao seu previsível agravamento no futuro, a proteção do litoral é uma área de resultado em que manifestamente se afigura determinante prosseguir os investimentos (apesar dos esforços passados, os problemas tendem a agudizar-se) e dar continuidade e coerência a algumas intervenções realizadas.
112. Em síntese, da matriz de coerência entre a estratégia do Programa (Objetivos Temáticos e Prioridades de Investimento seleccionados, e Objetivos Específicos, Realizações e Resultados esperados) e o diagnóstico que serve de base ao Programa Operacional, releva que a totalidade de Objetivos Temáticos e Prioridades de Investimento seleccionados e de Objetivos Específicos definidos, se encontram plenamente alinhados com o Diagnóstico, uma vez que este retrata a situação de partida.
113. Por outro lado, a escolha das Prioridades de Investimento (PI) que compõem cada um dos Objetivos Temáticos (OT) decorreu do quadro de necessidades, desafios e oportunidades contemplados nos principais documentos enquadradores e orientadores, de âmbito nacional ou comunitário e dos estudos de diagnóstico territorial e setorial atualizados que suportam a estratégia definida para o Programa Operacional. Assim, as temáticas abordadas no diagnóstico de suporte ao Programa Operacional comportam os objetivos e as metas estabelecidos nos principais documentos de orientação estratégica nacional e comunitária, sempre devidamente identificadas e explicitadas. Na maioria dos casos as necessidades e desafios identificados nesses documentos foram adequadamente vertidos nos objetivos do Programa (Objetivos Temáticos, Prioridades de Investimento e respetivos Objetivos Específicos).
114. Da análise efetuada concluiu-se que, globalmente, existe uma elevada consistência e coerência dos OT e das PI escolhidos, face aos objetivos e às metas apontados nos documentos de orientação estratégica e de planeamento analisados, estando bem explicitadas as metas a atingir e o potencial contributo para a concretização de determinados compromissos nacionais ou para as metas preconizadas na Estratégia 2020.

## QA12. O PO SEUR apresenta coerência interna entre os diferentes Eixos Prioritários, Prioridades de Investimento, Objetivos Específicos, Realizações e Resultados, considerando os fins que se propõe atingir?

### SQ121. Os Objetivos Específicos adequam-se ao cumprimento dos Objetivos Temáticos e das Prioridades de Investimento selecionadas? Cobrem homogeneamente as Prioridades ou haveria outros Objetivos Específicos cujas Realizações e Resultados conduziram de forma mais eficaz ao alcance dos Objetivos?

Os Objetivos Específicos que estruturam o PO SEUR contribuem de forma decisiva para o cumprimento dos Objetivos Temáticos priorizados. Os Objetivos Específicos cobrem, de forma homogénea, as Prioridades de Investimento selecionadas concorrendo para a sua observância.

115. O PO é ilustrativo de um exercício de elevada coerência interna, mostrando-se os Objetivos Específicos definidos totalmente adequados para o cumprimento dos OT e das PI em causa. Neste quadro, os Objetivos Específicos cobrem a maioria das áreas de resultado associadas às PI concorrendo para a sua observância. Não se observa a existência de desvios que possam colocar em causa o alcance dos Objetivos Temáticos e das Prioridades de Investimento e, por conseguinte, da Estratégia Europa 2020 em alguma das suas dimensões e/ou públicos-alvo.
116. Da examinação do grau de articulação entre Objetivos Temáticos, Prioridades de Investimento e Objetivos Específicos do Programa, não se observaram assimetrias nessa articulação/cobertura, concluindo-se da adequação e homogeneidade da cobertura de todas as Prioridades Temáticas selecionadas, nem são relevados Objetivos Específicos redundantes ou menos pertinentes, garantindo-se que são boas apostas para alcançar com eficácia a maioria dos Objetivos Temáticos e das Prioridades de Investimento seleccionadas.
117. No Eixo Prioritário 1, emerge a preocupação com a transição para uma economia de baixo carbono, nas suas múltiplas dimensões, de modo a concorrer para a redução da intensidade energética nacional e a utilização racional da energia, sendo os OE delineados para responder a estes desafios. Encontrando-se a cadeia de programação estruturada com o objetivo de diversificar as fontes de energia renováveis e reduzir a dependência energética do país (PI 4.1) e de aumentar a eficiência energética na Administração Central (PI 4.3), no setor residencial (PI 4.3 e 4.4) e nos transportes (PI 4.5), os OE selecionados cobrem de forma quase total e homogénea as principais áreas de resultado que sustentam as PI, incidindo de forma similar nas dimensões que concorrem para a economia do baixo carbono, nomeadamente através da aposta na eficiência energética e na racionalização dos consumos energéticos.
118. Relativamente ao Eixo 2, relevam como objetivos estruturadores uma melhor adaptação às alterações climáticas e uma melhor e atempada resposta aos riscos (reforçando a resiliência nacional). Os OE que estruturam a cadeia de programação deste Eixo estão alinhados para garantir a sua prossecução, incidindo nos principais vetores-criticos: adoção e articulação de medidas transversais; proteção das populações; capacitação das instituições, em termos de informação-chave.
119. O Eixo Prioritário 3, integrador de diversas dimensões tangentes ao ambiente e à eficiência dos recursos, as principais preocupações e oportunidades associam-se à promoção de um território qualificado e distintivo. Os OE selecionados, focados na valorização dos resíduos, optimização dos sistemas e proteção dos recursos hídricos, na proteção, conservação e valorização da biodiversidade e na melhoria da qualidade do ambiente urbano, por via da descontaminação dos solos e resolução de passivos ambientais, concorrem para essa ambição nacional. Neste quadro, dada a elevada cobertura dos OE selecionados face às principais dimensões estruturantes a potenciar em Portugal neste domínio, e o seu alinhamento com as áreas de resultado que emergem das PI que compõem o OT6, conclui-se pela boa adequação e cobertura dos OE face às PI selecionadas.

120. Em alguns casos, positivamente, relevam referências a exercícios avaliativos realizados, apontando os mesmo, por exemplo, para a "necessidade de intervir prioritariamente nos sistemas que se encontram mais longe do cumprimento das metas" (PI 6.1), bem como se apresentam os resultados à qualidade dos serviços prestados no domínio das águas (determinada em função dos indicadores de qualidade de serviço disponibilizados pela ERSAR).
121. No que respeita às PI 4.3, 4.5, 6.4 e 6.5, que concorrem para os OT4 e 6, em que se manifesta um menor grau de cobertura, existindo áreas de resultado "a descoberto", a situação não decorre de uma menor relevância da problemática em termos nacionais ou uma menor definição da política nacional nessa linha de intervenção, mas antes do facto destas PI estarem, igualmente, contempladas nos PO Regionais. Neste quadro, emerge com especial relevância a promoção de uma estreita articulação e o estabelecimento de sinergias e complementaridades entre estes instrumentos programáticos, nomeadamente no que respeita às tipologias de ação a financiar e à potenciação dos resultados a alcançar.

### **SQ122. Os Objetivos Específicos escolhidos e as Prioridades de Investimento selecionadas são consistentes entre si revelando a existência de sinergias?**

Embora uma análise à articulação potencial entre objetivos evidencie elevados graus sinérgicos, não são devidamente explicitadas e relevadas sinergias e complementaridades que potencialmente podem advir da articulação entre os Objetivos Específicos e as Prioridades de Investimento selecionadas.

122. Os vários instrumentos disponíveis que permitem conjugar e aproveitar diversos Objetivos Temáticos, para potenciar e melhorar os resultados em determinados domínios/territórios-chave (abordagens integradas ao desenvolvimento territorial), reflectem lógicas de intervenção integradas e catalizadoras de sinergias e complementaridades se devidamente articuladas.
123. Os Objetivos Específicos apresentam, potencialmente, fortes articulações sinérgicas e/ou complementaridade com outros Objetivos Específicos evidenciadas pelo Programa Operacional, nomeadamente daqueles que concorrem para a problemática das alterações climáticas (PI 5.1 e PI 5.2) e da eficiência energética no setor residencial (PI 4.3 e PI 4.4).
124. Com base na cadeia de programação, não existem evidências de conjugação operacional de Objetivos (potenciar essa articulação colocando-os sob um mesmo Eixo). Contudo, da análise da Secção 4. Abordagem Integrada de Desenvolvimento Territorial é possível concluir que no caso das duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto), ao defender-se a concentração de investimentos na promoção da coesão social e da atratividade dos espaços urbanos, a que se associam estratégias de baixa emissão de carbono (por exemplo no que respeita à melhoria da prevenção e gestão de riscos e adaptação às alterações climáticas - OT 5), os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial que corporizam as Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentado (AIDUS) irão contribuir de forma significativa para essa articulação/complementaridade entre OT/PI, num mesmo território de incidência (AML e AMP). Neste quadro de referência e conforme referenciado, o PO SEUR contribuirá para estas estratégias territoriais possibilitando o financiamento no OT 5.
125. Por outro lado, apontando o Acordo de Parceria enquanto domínios prioritários do Crescimento Sustentável as PI que estruturam o Programa, existe a necessidade de equacionar devidamente (ou melhor explicitar) a integração e o potencial de articulação das temáticas com as PI de outros PO temáticos e/ou regionais. Acresce que sendo a promoção de uma economia de baixo carbono, um dos grandes desafios e prioridades nacionais, existindo no país recursos energéticos endógenos, atores reconhecidos e relevantes e profundo conhecimento científico considera-se que deveriam ser melhor potenciadas (ou explicitadas) as elevadas sinergias e complementaridades entre Objetivos Específicos de outros Programas Operacionais que concorram para uma integrada política nacional neste domínio.



Ou seja existem potenciais ligações entre este Programa (PI e Objetivos Específicos selecionados) e outros Programas Operacionais que devem ser melhor abordados e explorados.

126. Não obstante, valoriza-se a inclusão de diversas referências a este desafio, conferindo um significado importante a outros instrumentos e financiamentos, numa perspetiva de complementaridade e transversalidade (*mainstreaming*). Neste quadro releva, por exemplo, na PI 6.4, que “o PO SEUR deverá, pois, em complementaridade com as medidas de valorização dos ecossistemas a financiar pelos PO Regionais, garantir o apoio à promoção e manutenção do estado de conservação favorável das espécies e habitats protegidos, através de ações específicas não enquadradas em financiamento via FEADER e FEAMP, bem como dar resposta às fundamentais ações transversais, de âmbito nacional, que enquadram essas medidas e que influenciam diretamente a sua concretização” ou que deve ser “assegurado um esforço integrado e articulado de aplicação dos fundos de coesão associados ao PO SEUR com o PDR, o programa de aplicação do FEAMP e os PO Regionais, mas também potenciando as sinergias de atuação com o HORIZON 2020, com instrumentos financeiros complementares de natureza demonstrativa e promotora de boas práticas como o LIFE, cabendo neste caso ao PO SEUR capitalizar os resultados alcançados nesse programas, nomeadamente dando-lhes escala”.
127. Em termos específicos, os Objetivos Específicos selecionados no âmbito do Eixo Prioritário 1 são consistentes entre si relevando, igualmente, o estabelecimento de potenciais sinergias. Esta consistência assume uma dupla dimensão:
- Direta, entre os vários OE que estruturam as PI do OT 4, na medida em que a generalidade dos OE concorre para uma menor intensidade carbónica e maior eficiência energética (redução da dependência energética), embora focados em diferentes públicos-alvo;
  - Induzida, identificando-se potenciais articulações entre os OE do EP com outros OE e PI dos PO regionais. Assim, releva-se, sobretudo, o potencial de articulação e integração das PI do OT 4 com as PI que integram o OT 1, 3, 4, 8 e 11 dos PO regionais (OT 1 e 3, investigação e negócios ligados a economia de baixo carbono e eficiência de recursos; OT 4, articulação e complementaridade das medidas dirigidas, por um lado, à Administração Central e Local, por outro lado, ao setor residencial; OT8 – criação de microempresas associadas a auditorias energéticas ou campanhas de sensibilização ambiental/proteção contra riscos naturais, a desenvolver pela população sénior nas comunidades locais; OT11 – campanhas de formação/sensibilização sobre a pegada ecológica e a redução do consumo energético) ou do OT5 com os POR (capacitação, formação e qualificação técnica dos atores).
128. No que respeita ao Eixo 2, cuja lógica de intervenção se associa a uma melhoria na resposta às alterações climáticas e à prevenção de riscos, existe uma forte relação directa com a PI 6.4, nomeadamente em territórios onde a riqueza e diversidade da biodiversidade emerge com especial expressão, mas onde o potencial de vulnerabilidade e risco é elevado. Por outro lado, existe um alinhamento estratégico, sequencial, entre os OE que estruturam o Eixo, bastante consistente e assente numa lógica integrada de intervenção, focada num primeiro momento na melhoria da informação/conhecimento, enquanto ferramentas de planeamento e apoio à decisão, e, num segundo momento, na operacionalização/execução das ações materiais prioritárias identificadas.
129. Relativamente ao Eixo Prioritário 3, focado no ambiente e a na eficiência dos recursos, os OE selecionados corporizam temáticas onde o potencial sinérgico e de complementaridade com outros domínios é relevante, incluindo, também, uma importante consistência interna. Por um lado, os diversos OE que estruturam as PI do OT 6 são coerentes e consistentes entre si, concorrendo para a promoção de um território qualificado e preservado e cooperando para uma maior atratividade das aglomerações urbanas e para a melhoria do quadro de vida das populações (robustecendo uma estratégia integrada, multidimensional). Por outro lado, identificam-se potenciais articulações entre estes OE com outros OE e PI que estruturam os PO regionais, nomeadamente com as PI que integram os OT 1, 3 e 6 (OT 1, linhas de investigação associadas à proteção da biodiversidade, da conservação do

património natural; OT3 – negócios ligados ao turismo de natureza; OT6 - intervenções integradas de refuncionalização dos espaços descontaminados).

### **SQ123. Em que medida as Realizações e os Grandes Projetos previstos contribuem para o efetivo alcance dos Objetivos Específicos?**

As realizações previstas na maioria das Prioridades de Investimento (e os Grandes Projetos, quando propostos) revelam-se pertinentes para a concretização dos resultados apontados.

130. Em termos gerais, as realizações são pertinentes para os resultados a alcançar com os Objetivos Específicos. Para além disso, é inteligível a pertinência das opções e das ações a apoiar.
131. Relativamente ao Eixo 1, no que concerne às PI 4.3, PI 4.4 e PI 4.5, as realizações enquadram-se nas tipologias de medidas preconizadas no PNAEE, estando alinhadas com a necessidade de alcançar os resultados e metas nesses domínios de política energética (eficiência energética na Administração Pública, na habitação/residencial e nos transportes). Neste quadro, as tipologias de ação definidas procuram cobrir diversas dimensões onde, à partida, se estima que os resultados sejam superiores. No caso da PI 4.3, existe uma clara definição e diferenciação das tipologias a associar às infra-estruturas públicas e ao parque habitacional, bem como da sequência de ações a desenvolver, para uma maior eficácia na operacionalização da estratégia. A realização de auditorias energéticas e outros estudos, a montante da implementação das medidas de promoção da eficiência energética e racionalizando os consumos, assume-se como uma boa prática, potencialmente geradora de maiores resultados, neste domínio-chave da política energética, contribuindo para alcançar na plenitude os Objetivos Específicos "Aumento da eficiência energética nas infraestruturas públicas no âmbito da Administração Central do Estado" e "Aumento da eficiência energética no setor habitacional". O mesmo se conclui quanto à PI 4.4. A realização de estudos, num primeiro momento, antecedendo a instalação de sistemas e contadores configura uma estratégia correta para maximizar os resultados a alcançar. Apenas uma ressalva, que deverá ser ponderada, de modo a não criar potenciais constrangimentos: a possibilidade da DGEG ser simultaneamente beneficiária e avaliadora (prevê-se a emissão de pareceres vinculativos da DGEG, quando da avaliação das propostas). Neste contexto, deve explicitar-se que a DGEG apenas poderá ser beneficiária nas tipologias de intervenção associadas à realização de estudos, disseminação de boas práticas, implementação de sistemas de gestão/monitorização de consumos e, porventura, no caso de estabelecimento de instrumentos financeiros no setor da energia (gestora do instrumento financeiro).
132. Ainda neste Eixo, relativamente à PI 4.5, genericamente, as realizações são pertinentes para os resultados a prosseguir com o Objetivos Específico, embora não seja evidenciada (ou devidamente explicada) a lógica da prioridade concedida à operacionalização/apoio de determinadas medidas, nomeadamente no domínio dos transportes públicos. Releva, igualmente, a necessidade de ponderar da expansão do âmbito territorial à RAA, em algumas tipologias de ação inscritas no OE2. A dimensão do apoio à utilização dos transportes ecológicos (veículos elétricos) foi assumida na cadeia de programação (PO Açores), pelo que se afigura pertinente e útil, por um lado, realizar campanhas/ações de sensibilização e promoção da mobilidade elétrica uniformes, com uma marca/imagem nacional forte e mobilizadora, por outro lado, estabelecer articulações e transferência de conhecimento e informação com a estrutura de gestão do PO Açores, nomeadamente em domínios como a utilização de tecnologias e sistemas de gestão comuns.
133. A execução do PNAER e o cumprimento/materialização das metas comunitárias no que respeita às FER, justificam a inclusão da PI 4.1, concorrendo as realizações previstas, sobretudo associadas a projetos-piloto e desenvolvimento e teste de novas tecnologias, para um melhor aproveitamento do potencial energético nacional a prazo. O Grande Projeto previsto (Central Hidroelétrica da Calheta), embora se enquadre numa dimensão, à partida, excluída de apoio (energias hídricas), justifica-se num quadro de

dificuldades acrescidas de produção (condições orográficas) e de um subaproveitamento do enorme potencial endógeno da RAM neste domínio.

134. Relativamente ao Eixo 2, o quadro de realizações previsto cobre a generalidade das áreas-problema identificadas e concorre para a prossecução efetiva dos OE selecionados. O reforço das capacidades de adaptação às alterações climáticas, resulta em larga medida da adoção de medidas e ações transversais, a definir em sede de instrumentos de planeamento e de outros estudos de apoio à decisão. Assim, o reforço do conhecimento e da comunicação, associados ou em estreita articulação com os instrumentos de planeamento territorial e setorial a desenvolver, assumem-se como vetores centrais do processo. As realizações previstas, no âmbito dos diversos OE que estruturam o Eixo, configuram uma resposta correta à necessidade de operacionalizar a estratégia, através da materialização dos investimentos prioritários, resultantes de um conhecimento e planeamento previamente delineado. Na dimensão de reforço da gestão face aos riscos (OE2, da PI 5.2), afigura-se pertinente acomodar, enquanto Grande Projeto, a aquisição de 2 aviões pesados anfíbios, com o objetivo de melhorar os meios de combate aos incêndios florestais (um flagelo recorrente no território nacional), nomeadamente garantindo uma maior capacidade de resposta efetiva no ataque ampliado. Sendo, igualmente, colocado à disposição no âmbito do Mecanismo Comunitário de Proteção Civil, potencia a lógica de solidariedade do país e reforça a capacidade instalada no espaço europeu.
135. No caso do Eixo 3, as realizações previstas nas quatro PI que o compõem, manifestam elevada pertinência para os resultados que se estimam prosseguir, adequando-se às problemáticas e oportunidades que emergem dos domínios em causa: valorização de resíduos, melhoria da qualidade das massas de água, melhoria da qualidade do serviço e sustentabilidade dos sistemas de águas, ordenamento, gestão e promoção do património natural e melhoria da qualidade ambiental enquanto fatores qualificadores e diferenciadores.
136. No âmbito da PI 6.1, é necessário garantir o cumprimento de algumas metas comunitárias, associadas quer à reciclagem, quer ao desvio de RUB de aterro, concorrendo as realizações previstas (estabelecidas pelo novo instrumento de planeamento enquadrador – PERSU 2020 e nos instrumentos de planeamento das RA – PEGRA e PERRAM), para a sua concretização. O Grande Projeto (Ecoparque da Ilha de São Miguel) justifica-se num quadro de enormes debilidades no sistema de gestão de resíduos regional, agravado/gerado pela situação de insularidade e características sísmicas e hidrológicas que marcam a RAA.
137. No que se refere à PI 6.2, nomeadamente no OE1, as realizações propostas, associadas à implementação do PENSAAR 2020 e dos PGBH, concorrem para a melhoria da qualidade das massas de água, seja através do estabelecimento de caudais ecológicos, seja através de uma melhor alocação de água aos diversos usos estabelecidos, seja através de ações de reabilitação e renaturalização de cursos de água. No OE2, serão apoiadas intervenções que concorram para resolver situações-problema ainda por resolver, enquadradas no âmbito da DARU. O objetivo de cobertura é substituído por uma aposta na proteção do ambiente e na melhoria dos níveis de eficiência operacional das entidades gestoras, concorrendo as realizações previstas para uma resposta adequada a este novo paradigma.
138. No que respeita à PI 6.4, o principal foco no domínio da biodiversidade associa-se à consolidação das medidas de gestão ativa de espécies e habitats protegidos. Neste quadro, serão apoiadas ações que estruturam e concorrem para 3 componentes fundamentais: conservação da natureza; gestão e ordenamento de áreas protegidas e classificadas e informação e monitorização. Uma outra dimensão, estruturadora desta PI, proteção e ordenamento dos recursos geológicos, encontra-se ancorada numa multiplicidade de realizações alinhadas para a prossecução deste objetivo, emergindo com especial significado a identificação, caracterização e quantificação dos recursos geológicos e águas minerais, incluindo o desenvolvimento de plataformas integradas de consulta.
139. Finalmente, na PI 6.5., centrada na resolução de passivos ambientais que comportem riscos para a saúde pública e o ambiente, as realizações previstas afiguram-se pertinentes para os resultados a prosseguir.

O apoio a estudos e projetos, o desenvolvimento de operações de descontaminação e reabilitação de solos, aliada à sua monitorização (incluindo águas superficiais e subterrâneas), concorrem para a mitigação dos efeitos dos passivos ambientais, nomeadamente sobre o ambiente.

### QA13. O PO SEUR apresenta coerência externa com outros instrumentos relevantes de âmbito comunitário, nacional ou regional de apoio ao investimento público, no seu domínio de atuação?

#### SQ131. As Prioridades de Investimento, os Objetivos Específicos, as Realizações e Resultados esperados são coerentes com o disposto no Acordo de Parceria?

Elevada coerência entre a arquitetura programática do PO (Prioridades de Investimento, Objetivos Específicos, Realizações e Resultados) e o disposto no Acordo de Parceria, assegurando a sua plena integração no quadro de objetivos e prioridades nacionais.

140. A metodologia de trabalho adoptada, enquanto resposta à Resolução do Conselho de Ministros n.33/2013, de 20 de maio, para a elaboração dos exercícios de programação, contribuiu para uma elevada coerência do PO SEUR, com o disposto no Acordo de Parceria.
141. A grande interação entre diferentes organismos da administração pública, nomeadamente entre os representantes do MAOTE (membro efetivo e coordenador), o MADR e as CCDR, ao longo do processo, concorreu para adaptar e consolidar o exercício programático nacional/regional ao enquadramento que lhe foi conferido pelo Acordo de Parceria, nomeadamente assegurando que a delimitação de fronteiras entre as intervenções nacionais (a contemplar em sede do PO SEUR) e regionais (a inscrever em sede dos PO regionais), fosse efectivamente conseguida, em cada um dos domínios temáticos considerados.
142. Esta delimitação de fronteiras, compatibilizando as estratégias de desenvolvimento regionais com os principais desafios nacionais, permite garantir que as PI e OE são coerentes com o disposto no Acordo de Parceria e, conseqüentemente, assegura a sua total integração nos objetivos e prioridades definidas para o país. Neste contexto, a cadeia de programação é coerente e totalmente adequado com o disposto no Acordo de Parceria. As Prioridades de Investimento / Objetivos Específicos / Realizações / Resultados são totalmente adequados com o diagnóstico e as opções estratégicas definidas no Acordo de Parceria.
143. Especificamente no que concerne ao Eixo 1, a cadeia de programação estrutura-se em quatro PI (4.1; 4.3; 4.4 e 4.5). Se no caso da PI 4.1, associada à diversificação energética e promoção de fontes de energia renováveis, e da PI 4.4, focada no apoio a sistemas inteligentes aplicados ao setor residencial, o Acordo de Parceria prevê que apenas sejam mobilizadas/adoptadas pelo POSEUR, no caso da PI 4.3 e da PI 4.5, foram pré-estabelecidas as áreas de resultado a integrar em cada um dos instrumentos programáticos. A PI 4.3 nos PO regionais, conforme enquadramento do Acordo, associa-se a uma dupla dimensão estratégica, configurando apostas muito específicas e direcionadas para públicos-alvo distintos: por um lado, a eficiência energética no Estado circunscrita à Administração Local e Regional (o POSEUR contempla a Administração Central) e a eficiência energética no setor residencial restrita à habitação social (habitação particular e redes inteligentes no POSEUR), por outro lado, a promoção de estratégias de baixo teor carbónico, com a dinamização de sistemas de mobilidade urbana sustentável, foi acomodada nos PO regionais sobretudo na dimensão dos modos suaves (mobilidade elétrica exclusivamente centrada no PO SEUR).
144. Também no que respeita ao Eixo 3, algumas das PI que estruturam os PO regionais encontram enquadramento na cadeia de programação do PO SEUR (PI 6.4 e 6.5). No caso da PI 6.5, a problemática da recuperação dos passivos ambientais está alinhada com o objetivo específico do POSEUR "recuperação de passivos ambientais localizados em antigas unidades industriais, mitigando os

seus efeitos sobre o ambiente", devendo nos PO regionais promover-se, de forma integrada, a sua regeneração e competitividade económica, acolhendo empresas, promovendo o empreendedorismo ou a sua valorização cultural.

145. O Eixo 2, adoptando os princípios consagrados no Acordo de Parceria, apenas se encontra presente no POSEUR. Não obstante, no âmbito de algumas abordagens integradas de desenvolvimento territorial, nomeadamente enquadradas na figura de AIDUS, poderão ser mobilizados financiamentos enquadrados no Objetivo Temático estruturador deste Eixo (OT5).

**SQ132. As Prioridades de Investimento, os Objetivos Específicos, as Realizações e Resultados esperados são coerentes com a concretização de outros instrumentos relevantes de âmbito comunitário, nacional ou regional de apoio ao investimento público?**

Elevada coerência entre a estratégia do Programa Operacional com os vários instrumentos de referência de apoio ao investimento público de âmbito comunitário, nacional ou regional.

146. A existência de diversos instrumentos de planeamento de políticas públicas, desenvolvidos nos últimos anos, permite possuir, para algumas dimensões-chave da cadeia de programação associada ao PO SEUR, referenciais estratégicos e programáticos de orientação sobre as necessidades, desafios e oportunidades a prosseguir no território nacional e cuja operacionalização/concretização deriva da melhor prossecução e aproveitamento dos apoios comunitários.
147. No caso da Energia/Eficiência Energética, relevam as referências a diversos instrumentos estratégicos e de planeamento aprovados, como a Estratégia Nacional de Energia (ENE2020), o Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNAER), o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE) e o Programa de Eficiência Energética na Administração Pública – ECO.AP Consideram-se relevantes e os mais adequados enquanto documentos enquadradores de suporte às prioridades e opções assumidas neste Programa Operacional, sendo devidamente identificadas e explicitadas as principais prioridades a prosseguir e as metas a atingir no horizonte 2020 (incluindo referências a metas a atingir em alguns setores alavanca da eficiência energética, na dimensão enquadradora de diagnóstico, como seja o caso dos setores "Estado"; "Residencial e Serviços" e "Transportes"). Embora a esmagadora maioria das metas da Estratégia 2020 e dos referenciais enquadradores esteja presente, não são identificados alguns dos compromissos nacionais para 2020 assumidos no contexto das políticas europeias de energia e para os quais o PO SEUR deverá assumir um papel relevante: i) reduzir a despesa energética face ao exterior para 74%; ii) reduzir em 20% o saldo importador energético; iii) reduzir em 2.000 milhões de euros as importações anuais de combustíveis fósseis.
148. A aprovação, em abril de 2013, da Estratégia para a Eficiência Energética (PNAEE 2016) configura um quadro referencial onde se assumem os resultados que se prevêem alcançar – até 2020 –, por setor alavanca/área de resultado da eficiência energética. Assim, a eficiência energética a alcançar (valores-alvo) deverá ter a sua maior expressão no "Residencial e Serviços" com 634 mil tep, seguindo-se a "Indústria", com 365 mil tep, e os "Transportes", com 344 mil tep. O Estado deverá contribuir com uma poupança de 106 mil tep. No horizonte de 2020, o objetivo passa por reduzir o consumo de energia primária em 25% (30%, no caso específico da Administração Pública). Por outro lado, no que se refere ao "Estado", assumem-se como principais objetivos a priorização do ECO.AP – Programa Específico de Eficiência na Administração Pública, a otimização dos modelos de iluminação pública e a gestão energética dos edifícios públicos e o uso do potencial solar para o aquecimento de águas quentes. Relativamente aos "Transportes e Mobilidade", importa aumentar a eficiência energética nos veículos automóveis, bem como desenvolver sistemas de transportes mais eficientes do ponto de vista energético. Finalmente, no setor "Residencial", assumem-se como principais objetivos, otimizar a gestão energética dos edifícios residenciais e promover a construção sustentável – melhorando o conforto térmico das habitações.

149. O PO SEUR é plenamente coerente e está perfeitamente alinhado com este instrumento, privilegiando de igual modo estas dimensões-chave e os objetivos preconizados (as realizações identificadas ajustam-se e respondem a estes objetivos de política pública nacional). A seleção das PI 4.3 e 4.4, com incidência nos setores “Estado” e “Residencial” e da PI 4.5, cujo foco se encontra no setor dos “Transportes”, permite relevar este enquadramento e a perspetiva que o Programa contribua de forma significativa para as metas preconizadas.
150. Relativamente ao OT 5 e OT6, também são explicitados os principais instrumentos estratégicos e de planeamento da política nacional ambiental (alterações climáticas – ENAAC; resíduos – PERSU 2020; águas – PENSAAR 2020; Proteção e Valorização do Litoral – PAPVL 2012-2015), de onde emergem as metas e prioridades a prosseguir, assumindo o PO SEUR um papel central na execução das dimensões aí privilegiadas.
151. O PO SEUR através do Eixo 2 configura uma resposta à necessidade de operacionalizar os principais objetivos que estruturam a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (adoptada como Resolução de Conselho de Ministros n.º24/2010, em 1 de abril de 2010). Por um lado, no que respeita à necessidade de aumentar a informação e conhecimento disponível (suporte base do exercício de adaptação às alterações climáticas), permitindo a consolidação científica e técnica das intervenções materiais a executar. Por outro lado, identificando e priorizando as medidas de adaptação, que permitam reduzir a vulnerabilidade e melhorar a capacidade de resposta. Finalmente, estimulando a participação, sensibilização e divulgação do conhecimento junto dos agentes sociais e da sociedade civil, através do apoio à realização de campanhas de comunicação e informação. Releva ainda que a ENAAC efetua uma abordagem por domínios e sectores estratégicos, identificando medidas de adaptação sectoriais de forma consistente sem descuidar as inter-relações funcionais entre domínios e sectores. O PO SEUR, nomeadamente no quadro do Objetivo Específico 1 “Reforço das capacidades de adaptação às alterações climáticas pela adoção de medidas transversais, setoriais e territoriais” do Eixo 2, procura prosseguir e materializar essa abordagem.
152. Conforme preconizado no PERSU 2020, a gestão não adequada dos resíduos representa uma importante fonte de impactes ambientais. Os resíduos são responsáveis por 2,9% das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE) da UE, sendo a sua importância ainda superior em Portugal (11,8%, em 2011). Assim, a visão orientadora consagrada neste Plano passa por “Promover uma gestão de resíduos integrada no ciclo de vida dos produtos, centrada numa economia tendencialmente circular e que garanta uma maior eficiência na utilização dos recursos naturais”. O PO SEUR, nomeadamente no Eixo 3, OE 1 “Valorização dos resíduos, reduzindo a produção e deposição em aterro, aumentando a recolha seletiva e reciclagem”, concorre para o cumprimento das metas comunitárias e procura operacionalizar os objetivos contemplados no instrumento de política pública (PERSU 2020). Destes merecem relevo, por estruturarem a matriz de ação do PO SEUR: i) resíduos geridos como recursos endógenos, minimizando os seus impactes ambientais e aproveitando o seu valor socioeconómico; ii) eliminação progressiva da deposição de resíduos em aterro, com vista à erradicação da deposição direta de RU em aterro até 2030; iii) aproveitamento do potencial do setor dos RU para estimular economias locais e a economia nacional; iv) envolvimento direto do cidadão na estratégia dos RU, apostando-se na informação e em facilitar a redução e separação, tendo em vista a reciclagem.
153. Face à importância estratégica atribuída pela Europa ao desenvolvimento sustentável (diversos objetivos e metas definidas na Estratégia Europeia 2020), o 7.º Programa de Ação em matéria de Ambiente e outras estratégias e planos relevantes da UE em matéria de ambiente e clima, deverão concorrer e complementar-se contribuindo para a prossecução desse objetivo final.
154. Um dos principais instrumentos de política definidos de suporte a esta estratégia, o Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE) para o período 2014-2020 (Regulamento (UE) N.º 1293/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013), sustenta-se em projetos Integrados, para operar a uma maior escala territorial e enquadrar e integrar diversos fundos, quer comunitários quer privados.



155. Em função da arquitetura programática do PO SEUR, diversas dimensões que o estruturam possuem elevados graus de convergência potencial com o programa LIFE 2014-2020. Para efetivar e potenciar esse contributo deverão ser disponibilizados apoios do PO, para intervenções complementares, consideradas relevantes e estratégicas para o país, de projetos de escala superior desenvolvidos no âmbito do LIFE 2014-2020, assumidos como prioritários nos planos de ação integrados a desenvolver.
156. Neste quadro, o PO SEUR deverá promover a complementaridade e a coordenação com o programa LIFE, nomeadamente em intervenções integrados em temáticas-chave estruturadoras do Programa, como a natureza, a biodiversidade, a água, os resíduos, o ar, a mitigação das alterações climáticas e a adaptação às alterações climáticas. As atividades que complementem projetos integrados e o recurso a soluções e abordagens validadas no âmbito do programa LIFE, incluindo investimentos em eficiência energética e eco inovação, devem igualmente ser priorizadas, existindo no PO SEUR, tipologias de ação tangentes a esta perpectiva.
157. Segundo a Comunicação da Comissão "Uma recuperação geradora de emprego", a políticas que permitam impulsionar a transição para uma economia verde (em domínios como a eficiência dos recursos, eficiência energética e alterações climáticas), poderão gerar cerca de 5 milhões de empregos até 2020, nomeadamente em PME. Neste quadro, o programa COSME estabelece como principais objetivos: reforçar a competitividade e sustentabilidade das empresas da União, especialmente das PME e incentivar a cultura empresarial e promover a criação e o crescimento de PME. Para a prossecução destes objetivos o Programa estrutura a sua ação na "necessidade das empresas se adaptarem a uma economia com baixas emissões de carbono, resistente às alterações climáticas e eficiente na utilização dos recursos e da energia". Estas são, igualmente, dimensões-chave da arquitetura programática do PO SEUR. Neste quadro, muitas das medidas contempladas no COSME, destinadas a promover o acesso das PME a conhecimentos técnicos em matéria de eficiência energética, clima e ambiente, deverão estar articuladas e estabelecer pontos de convergência direta com o PO SEUR, potenciando resultados numa relação virtuosa e biunívoca. A configuração programática do PO SEUR e a matriz tipologia de ação estabelecida favorecem essa convergência.
158. O Horizonte 2020 consubstancia uma abordagem baseada em desafios, que procura articular recursos e conhecimentos entre diferentes domínios e tecnologias, com o foco em atividades relacionadas com a inovação, projetos piloto e demonstrativos. Dos desafios/temáticas a privilegiar em termos de financiamento emergem dimensões estruturantes da arquitetura programática do PO SEUR: i) Energia segura, não poluente e eficiente; ii) transportes ecológicos e sistemas inteligentes e integrados; iii) ação climática, ambiente, eficiência de recursos e matérias-primas.
159. As atividades associadas ao desafio "social" procurarão contribuir para o aumento da competitividade europeia e melhoria do bem-estar. Simultaneamente, deverão garantir a integridade ambiental, resiliência e sustentabilidade, com o objetivo de manter o aquecimento global médio (inferior a 2º) e permitindo que os ecossistemas e a sociedade se consigam adaptar às alterações climáticas e ambientais.
160. A inovação, a apoiar no âmbito do Horizonte 2020, deverá assumir como objetivos: i) a eficiência dos recursos – sobretudo hídricos, e uma maior resiliência da economia e da sociedade às alterações climáticas; ii) a protecção e gestão sustentável dos recursos naturais e dos ecossistemas; proporcionando oportunidades para o crescimento e o emprego, através de atividades que envolvam a ciência, a tecnologia, a economia, a sociedade. A investigação e inovação irá abranger as linhas de atividades, como "Adaptação às mudanças climáticas"; "Protecção do ambiente, a gestão sustentável dos recursos naturais, da água, da biodiversidade e dos ecossistemas"; "viabilização da transição para uma economia e sociedade verde através de eco-inovação"; "desenvolvimento de sistemas de observação ambiental global".
161. A natureza transnacional e global do clima e do ambiente, a sua dimensão e complexidade, exigem respostas integradas e concertadas, a diversas escalas e com recurso a múltiplos financiamentos. O PO SEUR, sobretudo no âmbito do Eixo 2 e 3, concorre para a criação de valor acrescentado europeu

nestas matérias e procura estabelecer um quadro equilibrado e uma relação sustentável entre natureza, bem-estar humano e competitividade económica.

162. Face à exposição costeira e às modificações no clima associadas às alterações climáticas incrementadoras da frequência e magnitude de alguns fenómenos naturais e considerando a importância emergente que as alterações climáticas assumem para a sustentabilidade do país, o desenvolvimento de ações partilhadas, de convergência entre Programas com focos de abordagem em determinadas dimensões-chave, assume uma relevância acrescida.
163. Numa perspetiva de resposta integrada e coerente, sobretudo na dimensão dos riscos e das alterações climáticas, deverão ser estabelecidas relações de convergência e articulação com os Programas como o Horizonte 2020, o LIFE, o COSME, de modo a que, através de intervenções conjuntas, potencialmente sinérgicas e complementares, seja possível potenciar os resultados e permitir incrementar os impactes. Apontam-se, como dimensões potencialmente a explorar nas parcerias a estabelecer: a gestão de riscos, a gestão de catástrofes (por exemplo, sismos e tsunamis), o estudo de soluções/respostas à erosão costeira, a investigação no controlo de riscos hidrológicos, a pesquisa sobre alterações climáticas.
164. As sinergias a estabelecer, entre Fundos e Programas/Iniciativas Europeias, tendo como ponto de ancoragem a dimensão Climática/Alterações Climáticas, através de uma coordenação eficaz, contribuirá para ampliar resultados em temáticas prioritárias para o desenvolvimento do país, nomeadamente possibilitando uma maior capacidade de resposta, adaptação e prevenção de riscos, e a ampliação da rede de parcerias internacionais associadas à pesquisa sobre alterações climáticas, contribuindo para a partilha de resultados e difusão de boas práticas e lições de experiência.
165. Assim, o POSEUR poderia melhor evidenciar o potencial de ação climática a explorar através de intervenções conjuntas, particularmente em actividades europeias de Cooperação Territorial (experiências de gestão de risco, partilha de soluções de erosão costeira e gestão de catástrofe) e com o Horizonte 2020 e LIFE (investigação e inovação para o controlo de risco hidrológico, o risco de *tsunami*, o crescimento da economia verde, desenvolvimento de parcerias e infra-estrutura de pesquisa para a mudança climática).

**SQ133. De que forma é que a preparação do Programa Operacional teve em consideração os Princípios Horizontais? As Prioridades de Investimento, os Objetivos Específicos e as Realizações são adequadas para assegurar o respeito pelos Princípios Horizontais consagrados, designadamente a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e evitar a discriminação, particularmente no que toca à acessibilidade das pessoas com deficiência? As Prioridades de Investimento, os Objetivos Específicos e as Realizações são adequadas para promover o desenvolvimento sustentável?**

O princípio do Desenvolvimento Sustentável é assumido enquanto vector central no contexto da programação, implementação, monitorização e avaliação do PO SEUR. Com excepção deste, que enquadra a principal dimensão de estruturação do exercício programático e que concorre diretamente para os 3 Eixos Prioritários, apenas de forma induzida é possível concluir sobre o respeito pelas restantes prioridades horizontais, carecendo de aprofundamento na posterior definição da implementação de algumas realizações.

166. Pela natureza e características do Programa, a temática do desenvolvimento sustentável norteou as grandes opções assumidas na fase de programação.
167. Para dar seguimento ao cumprimento das disposições previstas no Artigo 8º do regulamento das disposições comuns dos fundos do ciclo de programação 2014-2020, o PO SEUR, no âmbito da prossecução do Princípio do Desenvolvimento Sustentável deveria promover a adopção/execução de várias medidas em diferentes fases. Num primeiro momento, na seleção dos OT 4 e 6 e respetivas Prioridades de Investimento para dar resposta no plano operacional às necessidades identificadas de utilização eficiente dos recursos e de proteção e preservação do ambiente. Num segundo momento, na



promoção da avaliação ambiental estratégica e das necessárias avaliações ambientais dos projetos a co-financiar. Posteriormente, este princípio deveria estar presente: 1) na verificação do cumprimento do princípio poluidor-pagador, ao nível dos projetos, auxiliando os promotores a encontrar formas de garantir o seu cumprimento, quando tal se revelar necessário; 2) majoração de apoios concedidos a projetos que promovam uma utilização eficiente dos recursos; contribuam de forma significativa para a transição para uma economia de baixo carbono; potenciem o crescimento da economia verde.

168. Assim, no que respeita ao primeiro momento, o PO SEUR contempla, enquanto dimensões centrais, os OT 4 e 6 na sua cadeia de programação, relevando na estratégia definida que o crescimento económico, o emprego e o ambiente são vectores fulcrais na concretização do paradigma do desenvolvimento sustentável. A promoção da economia verde, numa lógica de sustentabilidade na utilização dos recursos, consubstancia-se nos investimentos previstos no Programa em termos de transição para uma economia de baixo carbono (OT 4) e da promoção da biodiversidade e dos serviços dos ecossistemas (OT 6) que podem gerar oportunidades para o aumento da produção, do emprego, da inovação e da competitividade das economias locais, em diversos setores e atividades. Contudo, os impactos a gerar serão bastante superiores se decorrerem de estratégias integradas para as quais concorram outros Programas Operacionais (sobretudo regionais), por exemplo no contexto das abordagens sub-regionais integradas.
169. Também no que respeita ao segundo momento, emerge que na preparação do PO SEUR, em paralelo à presente avaliação, foi realizada a Avaliação Ambiental Estratégica, que contribui com um quadro de recomendações que foram vertidas no Programa (exercício de *follow-up* das recomendações). Assim, as Prioridades de Investimento, os Objetivos Específicos, as Realizações e Resultados esperados nos OT que estruturam o PO SEUR, mostram-se muito adequados para o cumprimento de uma das Prioridades Horizontais (Desenvolvimento Sustentável).
170. No que respeita às abordagens aos Princípios Horizontais da igualdade de oportunidades (em relação ao género, idade, origem/cultura, deficiência e outras incapacidades), na Secção 11 apresenta-se a lógica de *mainstreaming* a prosseguir, transversal a todos os instrumentos do período de programação, não configurando uma explicitação do modo como o PO SEUR pode contribuir efectivamente para a sua prossecução. Em função da estratégia e das áreas de intervenção referenciadas é possível de forma indirecta e induzida detectar potenciais ações a desenvolver, onde seja possível promover a prossecução desses Princípios, em sede dos processos de candidatura e seleção das operações (elegibilidades). Neste contexto, estas são matérias que deverão merecer aprofundamento, posteriormente, na definição da implementação de algumas realizações, de modo a permitir a monitorização da aplicação destes princípios, nomeadamente através de indicadores específicos.

#### QA14. O PO SEUR apresenta os mecanismos e as estratégias de coordenação, articulação e implementação adequadas?

##### **SQ141. A Abordagem Integrada do Desenvolvimento Territorial apoiado pelo Programa Operacional é adequada, face aos Objetivos Específicos e às Prioridades de Investimento para a qual ela contribui? A abordagem é consistente com o quadro institucional existente?**

O PO SEUR definiu uma estratégia para a implementação da Abordagem Integrada do Desenvolvimento Territorial que segue as orientações do Acordo de Parceria, sendo consistente com o quadro institucional existente e coerente com os modelos de implementação da política de coesão no país.

171. O Quadro Estratégico Comum 2014-2020 para os FEEI, apresentado pela CE, coloca novos desafios de desenvolvimento territorial em áreas como a valorização dos recursos estratégicos do território, a sustentabilidade energética, a promoção de uma sociedade mais inclusiva, e a eficiência e racionalização dos serviços coletivos intermunicipais.

172. Em conformidade, as Estratégias de Desenvolvimento Territorial constituem um mecanismo que assegura que as especificidades e os diferentes graus de desenvolvimento das sub-regiões são devidamente tidos em consideração, garantindo a implicação direta das entidades sub-regionais e das autoridades regionais, e locais, no planeamento e na execução dos programas, iniciativas e projetos relevantes e conduzindo a um maior sentido de apropriação dos objetivos de desenvolvimento europeus, nacionais e regionais a todos os níveis.
173. No período 2014-2020 procura-se consolidar o caminho percorrido pelo país no domínio da territorialização das políticas públicas, tendo como referência territorial as NUT II para a gestão regional dos fundos comunitários e para a gestão desconcentrada das políticas sectoriais. Sem prejuízo de outras configurações territoriais, as NUT III (ou agrupamentos de NUTS III contíguas), além de servirem de referência para assegurar a coerência estratégica de intervenções de cariz local, em territórios urbanos, rurais ou nos espaços de articulação entre ambos.
174. Neste âmbito, o Acordo de Parceria estabeleceu três formas de atuação:
- Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT), como referenciais para a concretização de Investimentos Territoriais Integrados (ITI) à escala das regiões NUTS III ou de agrupamentos contíguos de regiões NUTS III, sem prejuízo de se prever a possibilidade de concretizar ITI noutras configurações territoriais, dirigidas a operações em domínios limitados e selecionados;
  - PDCT, como referenciais para a concretização de Ações Integradas para o Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS), nas áreas metropolitanas de Lisboa Porto;
  - Estratégias de desenvolvimento de base local comunitário, com focalização temática em três realidades territoriais específicas: comunidades de base rural; comunidades pesqueiras e costeiras; comunidades de base urbana.
175. A concretização dos PDCT, devidamente ancorados em estratégias de desenvolvimento territorial estabelecidas por NUTS III (coerentes com a estratégia da respetiva NUTS II e de nível nacional) com o envolvimento e a participação ativa de todos os atores territoriais relevantes e pertinentes, contribuirá especialmente para a prossecução dos seguintes objetivos temáticos e prioridades de investimento no âmbito do PO SEUR:
- OT 5 (Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos): o apoio ao investimento para adaptação às alterações climáticas; a promoção de investimentos para abordar riscos específicos, assegurar a resistência às catástrofes e desenvolver sistemas de gestão de catástrofes (medidas identificadas nos respetivos planos de emergência e de protecção civil). No caso deste OT será disponibilizado financiamento à generalidade das estratégias territoriais.
  - OT 6 (Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos): Investimentos no setor da água, para satisfazer os requisitos do acervo ambiental da União e atender às necessidades de investimento identificadas pelos Estados-Membros que vão além desses requisitos. No caso deste OT, a disponibilização de financiamento estará limitada à PI 6.1 relativa a Resíduos, para ações de educação e sensibilização ambiental.
- (Sem prejuízo da Autoridade de Gestão do PO SEUR, a título complementar, identificar tipologias de ações adicionais a integrar em ITI e AIDUS).
176. Às Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, dadas as suas especificidades e o seu relevante papel na estruturação do sistema urbano nacional, foi dado particular privilégio em termos de concentração de investimentos orientados para a promoção da coesão social e a atratividade territorial, bem como para a promoção de estratégias de baixa emissão de carbono, incluindo a promoção da mobilidade urbana sustentável e medidas para melhorar a qualidade do ambiente urbano e ainda a prevenção e gestão de riscos e a adaptação às alterações climáticas. Os PDCT das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto corporizam as Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentado (AIDUS), que poderão obter financiamento do PO SEUR no âmbito do OT 5. Acresce que as AIDUS terão um nível

mínimo de FEDER associado ao Objetivo Temático 4 (apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores), distribuído da seguinte forma: 12% no caso da AIDUS correspondente à Área Metropolitana do Porto; 20% no caso da AIDUS correspondente à Área Metropolitana de Lisboa.

177. Acresce que o PO SEUR enquadra os apoios do Fundo de Coesão para dar resposta às necessidades das regiões ultraperiféricas na área da energia, o ambiente e a prevenção e gestão de riscos. Neste contexto, foi considerado o apoio complementar do PO SEUR à estratégia territorial da Região Autónoma da Madeira (RAM) e da Região Autónoma dos Açores (RAA). Estes dois arquipélagos constituem regiões ultraperiféricas, consagradas no artigo 349.º do TFUE como sendo regiões cuja situação social e económica é agravada pelo afastamento, insularidade, pequena superfície e orografia.
178. A afetação de recursos do PO SEUR para cada uma das abordagens integradas estará dependente da ponderação de critérios pré-definidos de adequação, coerência e compatibilidade estratégica do quadro de desenvolvimento territorial proposto e de relevância dos domínios de intervenção e do nível de compromisso com os resultados a obter.
179. Em suma, conclui-se que o PO SEUR, ao nível da abordagem do desenvolvimento territorial está em linha com as orientações do AP e com o quadro institucional do país, na medida em que valoriza atuações integradas e de concertação aos níveis regional e sub-regional, convergentes com os modelos de implementação da política de coesão no país. Por outro lado, estando claramente explicitados que o PO SEUR contribuirá para as estratégias territoriais a desenvolver, nomeadamente para as AIDUS, possibilitando o financiamento no OT5. Em função da ausência de um diagnóstico sustentado dos problemas e desafios prementes na AML e AMP, no domínio da adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos, não é possível discernir cabalmente sobre a total adequabilidade do PO nestas dimensões.

#### **SQ142. Existem mecanismos de articulação e coordenação das intervenções dos vários Fundos no âmbito da conceção e implementação do Programa Operacional? Esses mecanismos são os mais eficazes?**

O PO SEUR identifica de forma sistemática os domínios e os mecanismos de articulação e coordenação de fundos no âmbito das abordagens integradas de base territorial, no entanto deverão ser melhor definidos os mecanismos de articulação entre o PO SEUR e os Programas Operacionais Regionais.

180. Como se sublinhou, a articulação e a coordenação dos FEEL com vista a maximizar os seus resultados, reduzir o peso administrativo e reforçar a concretização do princípio de parceria no quadro da implementação da política de coesão, constitui uma das prioridades estratégicas do QEC. Para esse efeito, os PO devem apresentar de forma detalhada as formas de articulação dos Fundos e os mecanismos de coordenação das intervenções no âmbito da conceção e implementação do Programa.
181. No PO SEUR assumem relevância os mecanismos de articulação dos investimentos co-financiados pelo FC, FEADER, FEAMP e FEDER, o que implica a articulação entre a Autoridade de Gestão do PO, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (órgão de coordenação técnica geral dos FEEL), o Gabinete de Planeamento e Políticas do Ministério da Agricultura e do Mar (que assegura, enquanto Presidente da Comissão de Coordenação Nacional do FEADER, a função de coordenação nacional dos três Programas Operacionais financiados pelo FEADER) e a Direção-Geral de Política do Mar (que assegura a coordenação do FEAMP e desempenha as funções executivas de apoio à Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar).
182. No que respeita, em concreto, à articulação do PO SEUR com o FEADER, esta orienta-se pela necessidade de aumentar a capacidade de gerar valor acrescentado pelo setor agroflorestal e visa

assegurar condições que permitam melhorar a gestão sustentável dos recursos (água, solo, energia e biodiversidade), nomeadamente através de uma utilização mais eficiente dos mesmos, e a sua proteção. Tal articulação associa-se aos três objetivos temáticos do PO SEUR (OT4, OT5 e OT6), sendo de destacar os seguintes resultados a atingir: i) reforço dos mecanismos de gestão e de medidas de prevenção do risco na atividade agrícola e florestal, em complementaridade com outros mecanismos previstos na PAC; ii) melhorar a eficiência e proteção na utilização dos recursos solo, energia, água, biodiversidade e paisagem, através do apoio a práticas melhoradoras e de preservação dos recursos; iii) aumentar a disponibilidade regular de água ao sector agroalimentar, nomeadamente através de um eficiente aproveitamento de águas superficiais; iv) fomentar os investimentos ao nível das explorações agrícolas/florestais e das indústrias alimentares em melhorias tecnológicas que aumentem a eficiência energética e da utilização da água, a utilização de fontes de energia renováveis, a reabilitação florestal, conservação do solo e medidas que visem a prevenção dos incêndios florestais.

183. Relativamente à articulação do PO SEUR com o FEAMP, esta orienta-se pelo apoio a investimentos que visem contribuir para a atenuação das alterações climáticas (OT4), promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos (OT5) e promover a proteção e recuperação da biodiversidade e dos ecossistemas marinhos (OT 6), nomeadamente através de: i) equipamentos que visem a redução da emissão de poluentes ou de gases com efeitos de estufa e/ou visem aumentar a eficiência energética; ii) auditorias e programas de eficiência energética; iii) desenvolvimento do nó nacional de integração e partilha de informação do mar, incluindo a componente alarmística que poderá integrar sistemas de alerta precoce e gestão de riscos (projecto NIPIMAR); iv) construção, instalação ou modernização de dispositivos fixos ou móveis destinados à proteção e revitalização da fauna e da flora marinhas; v) ações que contribuam para melhorar a gestão ou conservação dos recursos biológicos marinhos; vi) desenvolvimento de planos de gestão de atividades relacionadas com a pesca nos sítios da rede Natura 2000 e nas áreas de proteção especial previstas n.º 4 do art.º 13 da Diretiva 2008/56/CE; vii) gestão e monitorização de sítios Natura 2000, em conformidade com as Diretivas 92/43/CE e 2009/147/CE e de áreas marinhas protegidas, no âmbito da Diretiva 2008/56/CE; viii) ações no âmbito da vigilância marítima integrada no quadro dos objetivos do *Common Information Sharing Environment* (CISE); ix) recolha, gestão e utilização de dados para fins de análise científica e execução da Política Comum das Pescas (PCP); x) reforço do sistema de controlo, vigilância e inspeção para assegurar o cumprimento das regras da PCP; xi) execução dos programas de monitorização e de medidas da Diretiva Quadro Estratégia Marinha (DQEM), bem como a preparação do segundo ciclo de implementação da DQEM; xii) Contribuição para a extensão da rede Natura 2000 ao meio marinho, em particular na coluna de água, leito do mar e subsolo até às 200Mn das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial.
184. Em articulação com as entidades responsáveis pela coordenação do FEADER e do FEAMP, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, criará mecanismos específicos de monitorização operacional e estratégica destes instrumentos numa ótica transversal aos diversos PO financiadores, de modo a garantir durante a fase de implementação um acompanhamento próximo da implementação destas diversas abordagens integradas de desenvolvimento territorial.
185. Acresce que de forma *ex-ante* também se procurou definir fronteiras de atuação bem delimitadas entre Fundos e a complementaridade do PO SEUR através de um conjunto de instrumentos, nacionais e comunitários, o que terá de ser garantido quer pela Autoridade de Gestão do Programa, quer pelos organismos do MAOTE que participam na gestão dos outros instrumentos e na análise de candidaturas ao PO. Destaquem-se: i) o Fundo de Eficiência Energética (FEE), instrumento financeiro que tem como objetivo financiar os programas e medidas previstas no Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE), incentivar a eficiência energética, por parte dos cidadãos e das empresas, apoiar projetos de eficiência energética e promover a alteração de comportamentos, neste domínio; ii) o Plano de Promoção da Eficiência no Consumo de Energia Elétrica (PPEC) que tem como objectivo prioritário, apoiar financeiramente iniciativas que promovam a eficiência e redução do consumo de eletricidade nos diferentes segmentos de; iii) o Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu

2009/2014, no âmbito dos *European Economic Area Grants*, para as seguintes Áreas Programáticas: Gestão Integrada das Águas Interiores e Marinhas, Energias renováveis, Adaptação às Alterações Climáticas, Fundos para Organizações não Governamentais, Iniciativas de Saúde Pública, Integração da Igualdade de Género e Promoção do Equilíbrio entre o Trabalho e a Vida Privada, Conservação e Revitalização do Património Natural e Cultural, Promoção da Diversidade na Cultura e nas Artes no âmbito do Património Cultural Europeu; iv) o Programa para o Ambiente e a Ação Climática (Programa LIFE).

186. Neste último caso, o PO SEUR apresenta complementaridades com três dos domínios prioritários, do subprograma Ambiente: i) Ambiente e eficiência dos recursos; ii) Natureza e biodiversidade; iii) Governação e informação em matéria de Ambiente; quer com o subprograma relativo à ação climática nos seus três domínios prioritários: i) Mitigação das alterações climáticas; ii) Adaptação às alterações climáticas; Governação e informação em matéria de clima.
187. As sinergias entre o PO SEUR e os fundos ambientais nacionais orientam-se ainda pela complementaridade de ações, sendo de destacar:
- o Fundo Português de Carbono (FPC), que apoia projetos no âmbito da mitigação das alterações climáticas, designadamente nas áreas da eficiência energética, energias renováveis e adoção de novas tecnologias, e no âmbito da adaptação, para execução e implementação da ENAAC, o qual articula o FPC. Articula-se com o PO SEUR, no Eixo Prioritário 1 – “Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os sectores” e no Eixo Prioritário 2- “Promover a adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos”
  - o Fundo de Proteção de Recursos Hídricos (FPRH), que promove a utilização racional e a proteção dos recursos hídricos, através da sua afetação a investimentos que visam o seu melhor uso, designadamente para projetos tendentes a melhorar a eficiência na captação, uso e distribuição da água, a melhorar os ecossistemas hídricos, a minorar a carga poluente e o impacto ambiental da ocupação do domínio público hídrico do Estado e para projetos que contribuam para o controlo de cheias e outras intervenções de ordenamento fluvial. Articula-se com o PO SEUR, no Eixo Prioritário 2 - “Promover a adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos”.
  - o Fundo de Intervenção Ambiental (FIA), que financia iniciativas de prevenção e reparação de danos a componentes ambientais naturais e humanas, sejam eles resultantes da ação humana ou produto das forças da natureza, nomeadamente a prevenção de ameaças graves e iminentes a componentes ambientais naturais ou humanas, a prevenção e reparação de danos a componentes ambientais naturais ou humanas resultantes de catástrofes ou acidentes naturais, a eliminação de passivos ambientais. Articula-se com o PO SEUR, no Eixo Prioritário 2 - “Promover a adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos”.
188. Em suma, conclui-se que o PO SEUR identifica de forma sistemática os domínios e os mecanismos de articulação e coordenação de fundos no âmbito das abordagens integradas de base territorial. Contudo, o quadro de articulações com os POR ainda se revela omissivo, devendo ser aprofundadas em versões futuras os mecanismos de articulação entre Autoridades de Gestão e evidenciados os mecanismos propostos pelo AP, como a possibilidade de realizar comissões acompanhamento conjuntas, organizadas por domínios temáticos.
189. Contudo, em termos operacionais deverá garantir-se a articulação entre o POSEUR e o FSE. Deverão ser promovidas sinergias entre o PO SEUR e alguns OT focados nos apoios a algumas iniciativas a desenvolver no âmbito das PI associadas ao FSE (POISE e POR), nomeadamente projetando uma ação articulada e de maior escala de abrangência que combine os objetivos específicos dos OT 4, 5 e 6, com os objetivos do OT 10. Assim, intervenções vocacionadas para uma melhor e mais informada ação setorial no combate às alterações climáticas, uma maior aposta na formação e capacitação dos atores associados à proteção civil, e a promoção de mudanças comportamentais e maior sensibilização de atores estratégicas, por exemplo através de ações de formação em eficiência energética nos edifícios

públicos e transporte, poderão assumir um carácter decisivo para ampliar os resultados a alcançar nas intervenções enquadradas no PO SEUR.

**SQ143. Em que medida a participação dos *stakeholders* fundamentais no processo de programação foi a mais adequada? As medidas que se preveem adotar para o seu envolvimento na implementação do Programa são as mais adequadas?**

O processo de programação obedeceu a um sistema de auscultação institucional alargado e descentralizado. Diferentes parceiros da sociedade civil foram igualmente ouvidos, por via direta e por via indirecta através da incorporação de medidas de política nacional alinhadas e decorrentes de estratégias sectoriais e territoriais nacionais que anteriormente foram elas próprias objeto de ampla discussão.

190. No quadro da UE a parceria constitui um dos princípios fundamentais para a utilização dos fundos ligados ao Quadro Estratégico Comum (QEC). O princípio da parceria implica uma colaboração estreita entre as autoridades nacionais, regionais e locais, mas também com o setor privado e o terceiro setor. Os parceiros devem participar ativamente em todo o ciclo do programa - preparação, implementação, acompanhamento e avaliação, e devem ainda ser considerados em estreita relação com o modelo de governação, a vários níveis e à luz dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade.
191. Em Portugal, a aplicação do princípio da parceria nas suas diferentes dimensões (ainda que tendo em conta as várias especificidades institucionais e as áreas de atuação dos diferentes intervenientes) tem-se materializado de forma activa, sendo de relevar que como o processo de programação dos PO decorreu a par da elaboração do Acordo de Parceria, o envolvimento dos parceiros, dos atores territoriais relevantes e da sociedade civil em geral, assentou nestes dois planos os quais são complementares.
192. A preparação do PO SEUR, conforme é apresentado no ponto 7.2. - Envolvimento dos parceiros relevantes, procurou concretizar este princípio, considerando o que foi definido no Código de Conduta Europeu sobre Parcerias (CCEP) no âmbito dos FEEL. Em conformidade, a preparação do PO SEUR implicou a mobilização e articulação de diversos atores públicos, tendo a sua elaboração sido realizada em estreita colaboração com os ministérios mais relevantes das áreas envolvidas. A coordenação da elaboração do PO foi assegurada pelo membro do Governo responsável pelo Desenvolvimento Regional, em articulação com o membro do Governo responsável pelo Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, e com a colaboração do membro do Governo responsável pela Administração Interna e pela Agricultura, e Mar. Acresce que a coordenação global da elaboração e demarcação dos diferentes PO foi assegurada no âmbito de um grupo de trabalho constituído para o efeito (Grupo de Trabalho 2020), coordenado pelo Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, que integrou representantes dos ministros com responsabilidades mais relevantes nos domínios de programação, bem como o Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro, a quem cabem especiais atribuições no sentido de garantir a coerência com o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Assistência Económica e Financeira, e o ministro de Estado e das Finanças, no sentido de reforçar a garantia da coerência com o quadro plurianual de programação orçamental e os compromissos em matéria de consolidação das contas públicas.
193. No decurso do processo de elaboração do PO SEUR foram também chamados a participar diferentes atores públicos e da sociedade civil, na maioria dos casos sob iniciativa do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (o membro do Governo responsável pela área mais relevante no âmbito do PO SEUR). Releve-se que na análise conjunta das prioridades a definir, seja através de contributos escritos ou reuniões bilaterais, foram envolvidas: i) diferentes agências públicas tuteladas pelos vários ministérios com áreas de competência enquadradas nas áreas de financiamento do PO; ii)



várias entidades reguladoras associadas ao sector; iii) e parceiros sociais (discussão das prioridades de financiamento e no envio de contributos), designadamente Organizações Não Governamentais na área do Ambiente. No que respeita especificamente à área da biodiversidade, foi realizado um *workshop* sobre o financiamento da Rede Natura 2000, organizado pelo ICNF em parceria com a Comissão Europeia, e envolvendo todos os agentes e parceiros associados a esta área. Na reunião inaugural da Coligação para o Crescimento Verde, teve lugar um debate público alargado com a participação da Administração Pública, Associações Empresariais, Universidades, Parceiros Sociais, ONG. Foram ainda realizadas sessões de trabalho com as Agências de Energia a propósito do seu papel na implementação da política energética.

194. Por outro lado, como o PO SEUR incorpora medidas de política nacional que estão alinhadas e decorrem de estratégias sectoriais e territoriais nacionais, as quais foram elas próprias objeto de ampla discussão, consulta e participação dos parceiros relevantes das diversas áreas da sociedade civil, de acordo com o quadro institucional português. Refira-se a título de exemplo, as diversas consultas efetuadas no âmbito dos trabalhos de elaboração do PERSU 2020 e do PENSAAR 2020, que envolveram todas as entidades relevantes do sector dos resíduos urbanos e dos serviços do ciclo urbano da água.
195. O PO SEUR releva ainda a importância do Comité/Comissão de Acompanhamento (CA) do PO, enquanto órgão a quem compete monitorizar e analisar todas as questões susceptíveis de afetar o desempenho do programa, bem como avaliar a execução e os progressos efetuados na realização dos objetivos do PO. O processo de definição dos parceiros que integrarão a CA tem como pressuposto a diversidade e a representatividade dos atores face às áreas abrangidas no PO. Por opção do país, e face à experiência de anteriores períodos de programação, foi definido que a CA reúne, pelo menos, duas vezes por ano, visando assim reforçar o papel deste órgão. Por outro lado, no âmbito do procedimento administrativo, tendo em vista a definição e aplicação de regras procedimentais claras e transparentes, serão cumpridos os pressupostos definidos nesta matéria no CCEP, designadamente, no que se refere a regras de publicidade e prazos de notificação dos seus membros para acesso aos documentos, sem prejuízo de outras regras que decorrem do quadro legal do país.
196. Enquanto membros da CA, o envolvimento dos parceiros é concretizado por diferentes vias, a um tempo cabendo-lhes apreciar os relatórios anuais e intercalares do PO, nomeadamente no que se refere às conclusões da avaliação de desempenho do PO, a outro tempo, sendo também chamados a participar na preparação dos relatórios de execução do PO.
197. No Acordo de Parceria está também prevista a possibilidade de realização de Comissões de Acompanhamento conjuntas, organizadas nomeadamente por domínios temáticos, bem como de outras formas de coordenação entre diferentes PO que intervêm nesses domínios, o que implicará também uma mobilização acrescida de parceiros.
198. Refira-se ainda que a Agência I.P prevê na sua estrutura um órgão consultivo, que também detem funções de acompanhamento estratégico independente, apoio e participação na definição das linhas gerais de aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento, competindo-lhe emitir parecer anual sobre o resultado da aplicação dos fundos europeus, em termos de promoção do desenvolvimento e da coesão.
199. Em suma, conclui-se que o processo de programação do PO SEUR obedeceu a um sistema de auscultação institucional razoavelmente alargado e descentralizado. Efectivamente, não só estiveram envolvidos naquele processo quer os representantes governamentais dos diferentes Ministérios/Secretarias pertinentes ao âmbito de atuação do PO, quer atores públicos e da sociedade civil pertinentes e relevantes, desde agências públicas, a entidades reguladoras e parceiros sociais. De salientar ainda a importância da institucionalização do Comité/Comissão de Acompanhamento, enquanto órgão onde tem assento a generalidade das entidades pertinentes às temáticas do PO e a quem compete monitorizar e analisar o desempenho/execução do programa.

#### **SQ144. O modelo de coordenação e implementação do PO SEUR e os recursos humanos previstos asseguram capacidade administrativa para gerir o programa?**

A capacidade administrativa do PO SEUR está assegurada, tanto por via da clareza e funcionalidade do modelo de gestão, controlo e auditoria, como pela experiência e competência na implementação de unidades de missão na condução de Programas Operacionais Temáticos apoiados por fundos estruturais.

200. O artigo 55º do Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013), que estabelece os conteúdos da avaliação *ex ante*, prevê que esse exercício se pronuncie sobre a adequação dos recursos humanos e da capacidade administrativa para gerir o Programa. No atual momento de elaboração dos Programas, a avaliação da capacidade administrativa assenta na apreciação crítica da pertinência, robustez e adequação específica do modelo de governação para assegurar uma gestão eficaz e eficientes do PO SEUR.
201. Em termos restritos, os mecanismos e as soluções adotadas em termos da administração do PO SEUR estão apresentadas na Secção 7 do Programa, pese embora se considere que o Programa poderá dispor de mecanismos de concretização segundo uma lógica de subsidiariedade ou de outras forma de governação no âmbito da concretização das ações integradas de desenvolvimento urbano sustentável (AIDUS) ou dos Investimentos Territoriais Integrados (ITI).
202. No referido capítulo é identificado o modelo a implementar em termos de governação do Programa e a sua integração nos mecanismos de coordenação no âmbito da gestão dos FEEL estabelecidos no AP (alíneas a) e b) do n.º 5 do artigo 96.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de dezembro). Ou seja, o PO SEUR segue os princípios e os mecanismos de gestão definidos no AP para a globalidade dos Programas Operacionais, nomeadamente os de natureza temática.
203. Conforme estabelecido no AP, a arquitetura institucional do modelo de governação prevê vários níveis de atuação, designadamente: um nível de coordenação política (Comissão Interministerial de Coordenação); um nível de coordenação técnica geral dos FEEL; uma autoridade de auditoria; uma autoridade de certificação; e, a um nível mais operacional, as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais e as respetivas Comissões de Acompanhamento. A definição dos diversos níveis de governação do Programa, cumpre o estipulado no artigo 123º do Regulamento (UE) n.º 1303/ 2013, de 17 de dezembro que prevê que “os Estados-Membros designem uma autoridade de gestão, uma autoridade de certificação e uma autoridade de auditoria funcionalmente independentes para cada programa operacional”.
204. Nos termos do mesmo regulamento “a autoridade de gestão é a principal responsável pela execução eficaz e eficiente dos Fundos e do FEAMP e, por conseguinte, pelo cumprimento de numerosas funções relacionadas com a gestão, a monitorização, a gestão financeira e o controlo dos programas, bem como pela seleção dos projetos”.
205. A capacidade administrativa de um Programa está também dependente da prévia definição em sede de Programa Operacional de um quadro claro e operativo de competências da Autoridade de Gestão. As competências que são atribuídas à Autoridade de Gestão (AG) do PO SEUR respondem cabalmente aos requisitos do estabelecido no Decreto-Lei n.º 137/2014 de 12 de Setembro, o qual atribui às AG dos PO Temáticos as seguintes competências:
  - Elaborar a regulamentação específica e submete-la a aprovação da CIC Portugal 2020, após parecer do órgão de coordenação técnica;
  - Definir e, uma vez aprovados pela respetiva comissão de acompanhamento, aplicar critérios de seleção que: i) Garantam o contributo das operações para a realização dos objetivos e resultados específicos dos eixos prioritários relevantes; ii) Sejam transparentes e não discriminatórios; iii) Se baseiem nos princípios gerais previstos no artigo 3.º; iv) Assegurem a prevalência do local de execução da operação como critério de elegibilidade territorial, quando aplicável; v) Garantam a



eficiência da utilização dos recursos financeiros públicos, aferindo a razoabilidade financeira das candidaturas à luz de valores de referência de mercado.

- Assegurar que a operação selecionada corresponde ao âmbito do fundo ou dos fundos em causa e pode ser atribuída à categoria de intervenção;
  - Assegurar que é disponibilizado ao beneficiário um documento sobre as condições de apoio para cada operação, que inclui os requisitos específicos aplicáveis aos produtos a fornecer ou aos serviços a prestar no âmbito da operação, o plano de financiamento e o prazo de execução;
  - Verificar se o beneficiário tem capacidade administrativa, financeira e operacional para cumprir as condições referidas na alínea anterior, antes de a operação ser aprovada, quando aplicável;
  - Verificar se a operação a selecionar tem enquadramento nas elegibilidades específicas do correspondente PO, adequação técnica para prossecução dos objetivos e finalidades específicas visadas, demonstração objetiva da sua viabilidade e sustentabilidade económica e financeira;
  - Verificar se foi cumprida a legislação aplicável à operação em causa, sempre que a operação tenha início antes da apresentação do pedido de financiamento à autoridade de gestão;
  - Garantir que as operações selecionadas não incluem atividades que tenham feito parte de uma operação que tenha sido ou devesse ter sido objeto de um procedimento de recuperação em conformidade com o disposto no artigo 71.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, na sequência de uma deslocalização de uma actividade produtiva fora da área do programa;
  - Determinar a categoria de intervenção a que são atribuídas as despesas da operação.
206. O PO SEUR apresenta também uma matriz funcional de organização da AG que responde às exigências do estabelecido no citado Decreto-Lei n.º 137/2014 de 12 de Setembro, onde se estabelece que a Autoridade de Gestão dos PO Temáticos é integrada pelos seguintes órgãos: a) Comissão Diretiva; b) Secretariado Técnico.
207. Esta arquitetura é semelhante há que foi implementada nos ciclos de programação anteriores. Acresce em abono deste modelo o compromisso assumido no documento de programação que o corpo técnico da AG será composto por recursos humanos altamente qualificados nos domínios técnicos de referência do PO SEUR e com experiência adquirida na aplicação das regras e legislação comunitária.
208. Nos termos previstos no AP, as AG dos Programas Operacionais Temáticos correspondem as Estruturas de Missão criadas com o propósito de administrar com qualidade a execução dos FEEL no período 2014-2020. Este modelo segue igualmente a experiência seguida no passado na gestão do Fundo de Coesão, havendo nesse âmbito um capital de competência, organização e de recursos capazes de assegurar uma boa governação do Programa.

## 2.2. QUALIDADE DOS INDICADORES E DOS DISPOSITIVOS DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

209. A análise da bateria de indicadores do Programa foi efetuada com base no texto do PO na sua versão de agosto de 2014, no documento de justificação das metas e nas fichas de indicador (e respetivos anexos) entregues à equipa de avaliação até ao dia 6 de Outubro, as quais sofreram atualizações na sequência das reuniões de interação entre a equipa e o Programador.
210. A resposta às questões de avaliação é efetuada com base num conjunto de matrizes que são apresentadas no Volume de Anexos e comportam a análise de cada um dos indicadores do Programa. A leitura das matrizes complementa assim as respostas às questões, onde os comentários são em regra sistematizados por Prioridade de Investimento.

**QA21. Os indicadores de realização e resultado previstos para o PO SEUR apresentam uma designação inequívoca e uma definição clara, proporcionando uma interpretação normativa e cobrem de forma adequada e suficiente os seus principais objetivos e prioridades temáticas, permitindo medir bem o seu desempenho global?**

**SQ211. Os indicadores incluídos no Programa Operacional são relevantes e pertinentes em relação aos objetivos e prioridades temáticas do Programa, permitindo aferir os progressos na concretização dos objetivos para o grupo, território, setor ou outra finalidade?**

Os indicadores de realização e resultado são relevantes e pertinentes em relação às prioridades de investimento e respetivos objetivos específicos. Existe contudo margem para melhorar a adequação de alguns indicadores selecionados para mensurar as realizações e resultados esperados, sobretudo nas prioridades a que estão associados objetivos de eficiência energética.

211. A filosofia da orientação para os resultados e a estrutura definida para os PO neste período de programação, com prioridades de investimento (PI) às quais estão associadas realizações e objetivos específicos (OE) aos quais estão associados resultados, constitui uma linha orientadora para a seleção dos indicadores de realização e resultado incorporados nos PO.
212. Em consonância com os requisitos regulamentares em matéria de indicadores no que respeita à sua articulação com as PI e os OE e a nota técnica "Princípios orientadores para indicadores e quadro de desempenho na programação 2014-2020", elaborada pela ADC, devem existir um ou, no máximo, dois indicadores de resultado por cada objetivo e os indicadores de realização devem também, preferencialmente, assumir o mesmo número e deixar clara a relação entre realizações e resultados.
213. Estes princípios conduzem a que se admita, no plano teórico, situações em que para cada PI ou para cada OE seja adequada e pertinente a seleção de um único indicador de realização ou resultado, respetivamente. A existência de PI com ampla abrangência no que se refere à tipologia de ações e/ou tipologia de beneficiários a apoiar, tal como a abrangência dos resultados que se espera alcançar nalguns OE exige que se ponderem diferentes tipos de situações:
- Selecionar indicadores genéricos que cubram a generalidade das realizações ou uma parte importante dos recursos financeiros associados à PI/OE;
  - Selecionar indicadores mais focalizados, de forma a garantir a cobertura das principais realizações e dos principais resultados esperados;
  - Adotar um compromisso entre as duas situações anteriores, tendo em consideração a parcimónia desejada na seleção do número de indicadores constantes do PO, optando por selecionar um

indicador de natureza mais abrangente e outro (s) indicador (es) associado (s) à (s) intervenção (ões) mais relevante (s) para o alcance dos objetivos visados.

214. A seleção dos indicadores deverá ainda ser orientada pela necessidade de proceder a alguma harmonização entre os diferentes PO que mobilizam as mesmas prioridades, como forma de permitir a agregação de indicadores de acompanhamento do Acordo de Parceria e de estratégias nacionais que enquadram as intervenções a financiar pelos FEEL.
215. A análise da relevância e pertinência dos indicadores incluídos no Programa em relação aos objetivos e prioridades temáticas é nesta subquestão efetuada tendo em consideração, por um lado, a adequação de cada um dos indicadores para medir realizações e resultados e, por outro lado, a pertinência dos indicadores de realização para mensurar a maioria das realizações associadas às intervenções apoiadas na PI respetiva e a dos indicadores de resultado para mensurar o essencial dos resultados associados ao respetivo OE (ver matrizes integradas no Volume de Anexos).
216. O PO SEUR contempla 10 PI a que correspondem 19 indicadores de realização: a maioria das PI é coberta por 1 ou 2 indicadores de realização, destacando-se ainda assim a PI 5.2 com 3 indicadores e a 6.2 com 4. As 10 PI desdobram-se em 14 OE, a que correspondem 19 indicadores de resultado: a maioria dos OE é coberta por um indicador, mas destaca-se o OE "Otimização e gestão eficiente dos recursos e infraestruturas existentes, garantindo a qualidade do serviço prestado às populações e a sustentabilidade dos sistemas, no âmbito do ciclo urbano da água", associado à PI 6.2, com 4 indicadores de resultado.
217. A avaliação da pertinência dos indicadores de realização é globalmente positiva. A grande maioria dos indicadores cobre parcial ou totalmente as realizações associadas às PI e aos respetivos públicos-alvo, sendo que a existência de vários indicadores por PI garante uma boa cobertura dos tipos de intervenção e respetivos públicos-alvo enunciados.
218. A avaliação da adequação dos indicadores de realização é também positiva, mas identificam-se 5 indicadores que, tendo em consideração a fórmula de cálculo apresentada, se revelam mais adequados para a mensuração dos resultados das intervenções do que das realizações associadas às ações apoiadas. No caso dos dois indicadores da PI 4.5 ("Economias de energia no setor dos transportes" e "Redução do tempo médio de carregamento nos pontos da rede de mobilidade elétrica") recomenda-se a sua substituição por indicadores mais adequados para medir as realizações. No caso dos três indicadores das PI 4.3 e 5.2, tratando-se de ICC, entende-se a sua seleção por parte do Programador, recomendando-se por isso que, no âmbito da PI 4.3, se adicione outro indicador mais adequado para medir as realizações ou que se considere a sua mensuração no âmbito do sistema de indicadores complementares de monitorização do PO e, no âmbito da PI 5.2 – em que se evidencia maior dificuldade na identificação de um denominador comum de mensuração numa PI com uma tipologia de ações muito variada –, se identifique um número reduzido de indicadores que permita, complementarmente, no âmbito do sistema de monitorização, acompanhar as principais realizações (com maior representatividade face às ações que se prevê apoiar).
219. Todos os indicadores de resultado se revelam adequados para capturar a dimensão mensurável dos resultados das intervenções. Estes indicadores cobrem, em termos globais, o essencial dos resultados esperados tendo em consideração os OE onde se inserem e as intervenções apoiadas nas PI. Os indicadores que visam mensurar o consumo de energia (PI 4.3 e 4.5) não se revelam adequados para medir os resultados associados ao objetivo de aumentar a eficiência energética (a redução do consumo, por si só, não implica necessariamente aumento da eficiência), devendo ser ponderados pela produção/atividade dos consumidores em causa. No caso da PI 4.3 entende-se a dificuldade, manifestada pelo Programador, no que respeita à recolha no sistema estatístico de informação de base para relativização dos indicadores selecionados, pelo que se recomenda que seja recolhida, ao nível da operação, informação de base que permita posteriormente mensurar o contributo do PO para o objetivo de eficiência energética.

220. Ainda a propósito da monitorização dos resultados do Eixo 1 – seja a efetuada no âmbito dos indicadores que constam do PO ou dos indicadores complementares de monitorização – deve referir-se a necessidade de promover antecipadamente uma harmonização/adequação plena dos indicadores, com a bateria adotada na monitorização do PNAEE, de modo a garantir a informação de base para a avaliação do real contributo do PO SEUR para as metas do Plano e para os compromissos internacionais de Portugal nesta matéria. Esta recomendação, apresentada no relatório final preliminar da avaliação, foi entretanto acolhida pelo programador.

**SQ212. Os indicadores apresentam uma designação inequívoca e uma definição clara proporcionando uma interpretação normativa, robusta e fiável, estando devidamente enunciada a sua forma de cálculo e as fontes de dados para o estabelecimento dos pontos de partida e para os valores das metas?**

Os indicadores apresentam, em geral, uma designação clara e proporcionam uma interpretação normativa, robusta e fiável. As unidades de medida e as fontes de informação encontram-se devidamente indicadas, auxiliando na leitura dos indicadores.

221. Os indicadores de realização e resultado selecionados são em geral claros na sua definição e permitem uma interpretação normativa (*Cf.* Volume de Anexos – Domínio 2), estando também devidamente identificadas as respetivas unidades de medida e fontes de dados. Na generalidade dos casos a designação do indicador torna perceptível a forma de cálculo (nomeadamente quando se tratam de simples contagens) e nos restantes as fichas de indicador contemplam a informação necessária para o efeito.
222. No caso dos indicadores de realização, a globalidade dos indicadores selecionados são considerados claros, ou seja, a designação do indicador permite compreender as variáveis envolvidas e a forma de cálculo implícita.
223. No que respeita aos indicadores de resultado, 13 dos 19 têm uma designação clara. Das situações em que os indicadores são considerados apenas “perceptíveis” (a sua designação não permite perceber de forma precisa os contornos das variáveis envolvidas e/ou forma de cálculo), cinco estão associadas à PI do OT 6, onde a utilização de conceitos mais técnicos não imediatamente reconhecidos pelo público. Entende-se no entanto que a informação disponibilizada na meta informação serve o objetivo de esclarecer os conceitos e metodologias de cálculo. A interpretação normativa dos indicadores de resultado associados à PI 4.3 sairia reforçada se os indicadores medissem a redução do consumo (em substituição do nível de consumo).
224. A generalidade das recomendações realizadas durante o processo avaliativo de ligeiras alterações nas respetivas definições/notas metodológicas, procurando precisar os conceitos e delimitar o âmbito de análise, foram oportunamente acolhidas pelo Programador.
225. O Programa Operacional recorre de forma significativa, no caso das prioridades de investimento e objetivos específicos do Fundo de Coesão, aos indicadores referidos no artigo 6º do Regulamento UE n.º 1300/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013. No conjunto dos 38 indicadores de realização e resultado previstos no âmbito de prioridades e objetivos financiados pelo Fundo Coesão 13 indicadores constam da respetiva lista de indicadores comuns.

**QA 22. A situação de referência (*baselines*) definidas para os indicadores e os valores das metas estão devidamente calculados e fundamentados, sendo clara e explícita a sua forma de cálculo, fiáveis e robustas as respetivas fontes de informação e realistas as metas definidas?**

**SQ221. Os valores de partida (*baseline*) e os valores das metas estão devidamente calculados?**

A generalidade dos indicadores apresenta anos base adequados e desfasamentos temporais reduzidos. Não tendo sido possível identificar junto das fontes indicadas os dados na base do cálculo de um conjunto expressivo de indicadores – e ainda que se reconheça nas fontes indicadas a capacidade para produzir a informação necessária para o cálculo dos indicadores - sublinha-se a necessidade de assegurar a consolidação da metodologia de sistematização e disponibilização regular da informação que permita a posterior monitorização do PO com base na bateria de indicadores.

226. A análise da situação de referência divide-se em quatro componentes: a explicitação do valor e o ano de partida (*baseline*); a atualidade do valor base, tendo em conta os dados disponibilizados pela fonte associada ao indicador; a adequação do ano base, isto é, a natureza mais ou menos circunstancial do ano/valor base face à evolução no período anterior; e a adequação do desfasamento temporal entre o momento de disponibilização pública do indicador e o período a que o indicador se refere. A análise destas componentes exigiu consulta da fonte indicada, sendo que sempre que não foi possível identificar exatamente o indicador mas sim os dados na base do respetivo cálculo assumiu-se que a fonte tem capacidade para produzir o indicador nas mesmas circunstâncias em que produziu a informação base, nomeadamente, com o mesma periodicidade o desfasamento temporal. Da mesma forma, sempre que a fonte é o SI do PO assumiu-se que existirão condições para produção do indicador com um desfasamento adequado. As matrizes que suportaram esta análise encontram-se no Volume de Anexos.
227. A totalidade dos indicadores de realização e de resultado selecionados apresentam metas (que serão analisados na subquestão seguinte) e valores de referência (no caso dos indicadores de resultado).
228. Considerando a adequação do desfasamento temporal dos indicadores de realização, a avaliação é muito positiva (18 indicadores, num total de 19, apresentam um desfasamento temporal baixo). Não tendo sido identificado junto da fonte indicada os dados sobre o tempo médio de carregamento nos pontos da rede de mobilidade elétrica (PI 4.5), impossibilitando portanto a análise do seu desfasamento temporal, recomenda-se que estejam assegurados mecanismos facilitadores de recolha e disponibilização de informação pela entidade gestora da rede de mobilidade elétrica, de modo a garantir o reporte do indicador com uma periodicidade adequada.
229. Entre os 19 indicadores de resultado, nove apresentam um ano base atual e adequado. No caso do indicador da PI 4.3 “Consumo final de energia primária na habitação (particulares)” sugere-se que o valor de base seja calculado com base numa média de um período temporal mais alargado (o consumo encontra-se sujeito a alterações em função, por ex., dos ciclos de retração económica) e a informação pública, nomeadamente a disponibilizada pela ADENE, sugere a possibilidade de incluir neste período os anos mais atuais (2011 e 2012). Os restantes indicadores apresentam ano e valor base, mas não foi possível identificar junto da fonte os dados na base do seu cálculo. Ainda que se reconheça nas fontes indicadas a capacidade para produzir a informação necessária para o cálculo dos indicadores, sublinhou-se, durante o processo avaliativo, a necessidade de assegurar a consolidação da metodologia e sistematização e disponibilização regular da informação, bem como a harmonização/adequação plena dos indicadores, com a bateria adotada na monitorização do PNAEE e no relatório anual dos serviços de água e resíduos em Portugal. A harmonização/adequação dos indicadores refletida nesta última recomendação foi oportunamente acolhida pelo Programador.
230. No que respeita ao desfasamento temporal destes indicadores, os OT 4 e 6 concentram o maior número de indicadores de resultado com um desfasamento elevado (7 indicadores), o qual deve ser lido à luz da complexidade dos processos de recolha de informação e cálculo dos indicadores,

principalmente em áreas de atuação que ganham neste período de programação uma maior preponderância estratégica, exigindo das fontes a adoção de um conjunto de metodologias adequadas para o efeito.

#### **SQ222. Os valores definidos para as metas revelam-se adequados e realistas?**

A existência de um conjunto significativo de indicadores de realização e resultado ainda com metas insuficientemente fundamentadas, por indisponibilidade de informação de suporte, recomenda que na fase inicial de implementação sejam desenvolvidos esforços, preferencialmente articulados entre os PO que mobilizam as mesmas tipologias e objetivos específicos, no sentido de confirmar os valores definidos.

231. A avaliação dos valores definidos para as metas deve ser ponderada em função do tipo de indicador (realização ou resultado) e da forma como a respetiva fundamentação é efetuada. Deste modo, no contexto da presente questão de avaliação, optou-se por realizar, previamente à análise da adequação da meta, a respetiva classificação do indicador quanto ao tipo de fundamentação apresentado.
232. A fundamentação efetuada na definição das metas, encontrada nas justificações apresentadas para o conjunto dos indicadores dos programas operacionais, obedece a duas lógicas claramente distintas. A primeira, parte da dotação financeira definida para a tipologia de ações cobertas pelo indicador e, de seguida, normalmente com recurso a custos padrão e à dimensão média das intervenções, quantifica-se o cabimento de realizações dentro da disponibilidade financeira pré-definida. A segunda lógica de fundamentação encontrada na justificação das metas dos programas operacionais tem por base a quantificação das necessidades, dos objetivos ou das tendências de evolução que se pretendem atingir.
233. Tendo em conta os objetivos pretendidos e as questões de avaliação definidas, a análise da adequação das metas deverá ser efetuada considerando as duas vias de fundamentação de forma complementar e não como dois modos alternativos de justificar a respetiva adequação. No entanto, as limitações de informação disponível conduzem, na generalidade das situações, a uma simplificação de procedimentos, de que resulta:
  - A fundamentação das metas dos indicadores de realização utilizando preferencialmente a via da análise com base na dotação financeira, remetendo para o domínio da coerência dos recursos financeiros a justificação e articulação entre as realizações e a obtenção de resultados pelo programa;
  - A fundamentação das metas dos indicadores de resultado utilizando a avaliação das necessidades, dos objetivos ou das tendências de evolução que se pretendem atingir, permitindo, neste caso, uma ligação direta entre os grandes objetivos e prioridades definidas e os correspondentes resultados e evolução do contexto da intervenção.
234. A resposta à adequação das metas dos indicadores de realização e resultado do programa baseia-se nas fichas de indicadores disponibilizadas e é apresentada, nas matrizes que integram o Volume de Anexos (*Cf.* Volume de Anexos – Domínio 2), contendo as observações e recomendações para cada uma das metas dos indicadores de realização e resultado.
235. De um modo geral, assinala-se a evidente preocupação em articular os indicadores de realização com os de resultado na conceção do Programa facilitando a compreensão da transformação das realizações em resultados e, por essa via, a análise conjunta e cruzada da adequação das metas.
236. A análise do conjunto dos 19 indicadores de realização previstos no PO SEUR, permite evidenciar que:
  - Na grande maioria dos casos (em 12 indicadores ou cerca de 63% do total), a justificação do cálculo das metas não é apresentada ou revela-se insuficientemente fundamentada. Com efeito, a

não existência de informação sobre os custos padrão limita a fundamentação das metas com base na afetação dos recursos financeiros.

- Quando disponível e considerada suficiente - o que se verifica em cinco casos - a fundamentação do cálculo dos indicadores baseia-se nos recursos financeiros alocados e em custos-padrão ou de referência<sup>2</sup>; os indicadores nesta situação referem-se, em exclusivo, a realizações associadas ao objetivo temático 4 (PI 4.1, PI 4.3 e PI 4.4) e à prioridade PI 6.4, sendo que as respetivas metas se percecionam como ajustadas ao volume de recursos alocado;
- Em dois indicadores de realização (PI 6.1 e PI 6.4) a fundamentação da meta é efetuada com base a avaliação das necessidades, dos objetivos ou das tendências de evolução que se pretendem atingir. Estas metas revelam-se igualmente adequadas, verificando-se que, no caso do indicador de realização associado à Prioridade PI 6.4 esta adequação é igualmente ajustada em termos de recursos afetos.

<sup>237.</sup> No que concerne especificamente aos 19 indicadores de resultado previstos no programa, da análise desenvolvida é possível concluir que:

- A grande maioria das metas é estabelecida com base nos objetivos ou nas tendências de evolução que se pretendem atingir (o que se revela ajustado), existindo, contudo, um indicador – nomeadamente a taxa de penetração de sistemas de contagem inteligentes, associado à PI 4.4 – em que a meta é definida unicamente com base nos recursos do PO;
- Em 68% dos casos (13 indicadores), a fundamentação do cálculo das respetivas metas não é apresentada ou revela-se insuficiente;
- Quando disponível e considerada suficiente - o que se verifica em seis casos - a fundamentação apresentada para o cálculo dos indicadores tende a basear-se nas necessidades, nos objetivos ou tendências de evolução, maioritariamente associados ao OT4 (sob as PI 4.1, PI 4.3 e PI 4.5) e OT6 (sob as PI 6.1 e PI 6.5); Em dois indicadores (PI 4.3 e PI 4.5) as metas são consideradas ambiciosas uma vez que existindo uma articulação entre o indicador de resultado e o indicador de realização, a meta do indicador de resultado não é passível de ser alcançada com o valor previsto para as realizações.

### QA23. As metas propostas no âmbito do quadro de performance, incluindo as metas ou objetivos intermédios (*milestones*), são realistas e adequadas face aos objetivos e prioridades do Programa Operacional?

#### SQ231. As metas propostas no âmbito do quadro de performance, incluindo as metas ou objetivos intermédios (*milestones*), são realistas e adequadas face aos objetivos e prioridades do Programa Operacional?

As metas definidas para os indicadores selecionados para o quadro de desempenho cumprem as orientações nacionais e comunitários definidas, mas apresentam globalmente valores pouco ambiciosos que podem comprometer a plena realização das metas físicas e financeiras no final do período de programação.

<sup>238.</sup> A análise da adequação dos indicadores e das metas utilizados e definidos no âmbito do quadro de desempenho, a considerar no ano de 2018, deve contemplar os seguintes aspetos:

<sup>2</sup> Não foi disponibilizada à equipa de avaliação a fundamentação do processo de cálculo dos custos padrão ou dimensão média dos projetos, pelo que se considera como correta a determinação dos respetivos valores de referência.



- Um subconjunto dos indicadores de realização que garanta a cobertura de mais de 50% do montante de fundo comunitário do respetivo Eixo Prioritário do Programa<sup>3</sup>;
  - Indicadores financeiros, definindo um objetivo para execução de despesa certificada que verifique o cumprimento da regra  $n+3/n+2$ ;
  - Principais etapas de execução - no caso dos fundos em que o universo de aferição das metas intermédias dos indicadores de realização se refere a operações concluídas deve-se, sempre que seja expectável a existência em 2018 de uma diferença muito significativa entre o volume de operações aprovadas e o volume de operações concluídas, fixar uma meta formulada como "principal etapa de execução" que corresponde ao indicador de realização considerando o conjunto das operações concluídas e aprovadas.
239. As conclusões sobre a avaliação dos três aspetos acima referidos são apresentadas nos parágrafos seguintes e têm como base o quadro de desempenho do PO.
240. A proposta de texto base do Programa considera que o conjunto dos indicadores de realização selecionados para o quadro de desempenho do PO SEUR garantem a cobertura de mais de 50% do montante de fundo comunitário dos diversos eixos prioritários do Programa. No caso específico do Eixo Prioritário 1, é assumido no quadro de desempenho do Eixo Prioritário, que a cada um dos indicadores considerados será alocado 26,4% da dotação do Objetivo Temático 4.
241. As metas intercalares (objetivos intermédios para 2018) consideradas para os Eixos Prioritários 2 e 3 afiguram-se relativamente modestas, quando comparadas com os valores visados para o final da intervenção comunitária (2023). Ainda que seja expectável a aceleração do ritmo de execução na fase cruzeiro do Programa, esta consideração tem, designadamente, em conta o facto de, até ao final de 2018, se encontrar decorrido cerca de metade do período de vigência do Programa e se encontrar prevista a absorção de cerca de 70% da respetiva dotação financeira total, o que compara com metas definidas para 2018 que representam cerca de um terço dos valores previstos para 2023.
242. Sendo, no caso das operações financiadas no âmbito do Fundo de Coesão, os indicadores de realização aferidos no universo das operações concluídas, a existência de tipologias de operações com prazos de execução longos conduz à definição de metas intercalares associadas a níveis de execução mais modestos. O quadro de desempenho do PO SEUR considera apenas uma meta intermédia formulada sob a forma de "principal etapa de execução", a qual deveria corresponder ao indicador de realização aferido pelo número de operações selecionadas (concluídas e em curso). Considera-se que com o intuito de melhor explicitar o hiato entre as metas intermédias e as finais, deveria equacionar-se a oportunidade de definir, a par com os indicadores de realização selecionados, metas intermédias adicionais relativas à "principal etapa de execução".
243. No que concerne à verificação dos critérios de natureza financeira, as metas definidas para a despesa certificada no final de 2018 correspondem a cerca de 27% da dotação dos respetivos Eixos Prioritários, observando, assim, a regra  $n+3$  em todas as situações, ou seja, o valor acumulado das dotações alocadas aos anos 2014 e 2015 (assumindo-se uma repartição por Eixo Prioritário similar à considerada para o total do Programa).
244. Por último, alerta-se para a necessidade de se disponibilizar informação de suporte à fundamentação da seleção dos indicadores do quadro de desempenho e à fixação de metas e objetivos intermédios dos indicadores selecionados, de acordo com o estipulado no art. 4.º do Regulamento de Execução (UE) N.º 215/2014 da Comissão, de 7 de março de 2014.

---

<sup>3</sup> Conforme referido na nota técnica elaborada pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, "por opção nacional, os indicadores de resultado não devem ser considerados para efeitos do quadro de desempenho previsto nos regulamentos comunitários".



## QA24. Os dispositivos previstos para assegurar a monitorização e a avaliação do Programa Operacional revelam-se adequados estando previstos os recursos e a capacidade administrativa necessária e suficiente para a sua efetiva concretização?

**SQ241. Os dispositivos previstos para assegurar a monitorização e a avaliação levam em consideração a experiência de anteriores períodos de programação e o contexto institucional do país (coordenação entre fundos, sistema de informação de suporte e de avaliação, capacitação institucional e simplificação administrativa) e têm em conta os objetivos de simplificação para beneficiários e responsáveis do PO? Os recursos previstos para esse efeito são os adequados (em quantidade e qualidade), no quadro das restrições existentes?**

Os dispositivos previstos ao nível do Acordo de Parceria revelam-se adequados e têm em consideração a experiência passada e as recomendações das diversas avaliações realizadas no QREN sobre esta matéria.

245. A cultura de monitorização e avaliação dos fundos comunitários constitui uma boa prática de governação, desempenhando um papel crucial na responsabilidade da Política de Coesão no que respeita à necessária *accountability*/prestação de contas da aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). O *template* da avaliação *ex-ante* dos programas operacionais não comporta uma secção específica sobre os mecanismos previstos para assegurar a respetiva monitorização e avaliação, estando a alusão a tais mecanismos dispersa (exceção-se o caso da redução da carga administrativa para os beneficiários, na Seção X) e, no caso do PO SEUR, totalmente alinhada com o previsto a nível nacional no Acordo de Parceria, pelo que será sobre os mecanismos previstos neste Acordo que recairá o essencial da análise à presente questão.
246. O Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013<sup>4</sup>, prevê que cada prioridade estabeleça os indicadores e as metas correspondentes, expressos em termos qualitativos ou quantitativos, em conformidade com as regras específicas dos Fundos, para avaliar os progressos registados na execução do programa em termos de cumprimento dos objetivos que servem de base para a monitorização, avaliação e revisão do desempenho. O mesmo Regulamento atribui à AG do PO a responsabilidade pela criação de "*um sistema de registo e arquivo eletrónico dos dados sobre cada operação que sejam necessários para os exercícios de monitorização, avaliação, gestão financeira, verificação e auditoria, incluindo, se for caso disso, os dados sobre os participantes individuais nas operações*". Ficam também regulamentarmente definidos<sup>5</sup> os dados a registar e armazenar em formato eletrónico sobre cada operação (e seus participantes), devendo ser possível a sua agregação de forma cumulativa para todo o período de programação.
247. A qualidade e a credibilidade dos sistemas de **monitorização** encontram-se, assim, reforçadas no contexto de uma Política de Coesão mais orientada para os resultados. A Comissão Europeia reconhece que, em termos globais e até à data, o reporte sobre os progressos dos PO não tem sido suficientemente fiável e que se tem essencialmente baseado na análise de despesa. A regulamentação comunitária para o período 2014-2020 considera, inclusivamente, que a existência de uma deficiência grave na qualidade e fiabilidade do sistema de monitorização é uma das condições que poderão levar à suspensão de pagamentos intercalares. Os relatórios de execução anual constituem um elemento-chave da função de reporte da aplicação de fundos, devendo conter as principais informações sobre a execução do Programa e das suas prioridades. O seu conteúdo tenderá a evoluir ao longo do período de vigência do Programa: o relatório relativo a 2016 deverá abordar a fase inicial de implementação, bem como incluir o reporte de dados financeiros e a quantificação dos indicadores comuns ou

<sup>4</sup> Estabelece as disposições comuns relativas ao FEDER, ao FSE, ao Fundo de Coesão, ao FEADER e ao FEAMP, e as disposições gerais relativas ao FEDER, ao FSE, ao Fundo de Coesão e ao FEAMP.

<sup>5</sup> Cf. Artigo 24.º e Anexo III do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão de 3 de março de 2014 que completa o Regulamento (UE) n.º 1303/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho.

específicos, devendo os relatórios subsequentes analisar o progresso relativamente ao alcance dos objetivos e a sua contribuição para a alteração dos indicadores de resultado. O sistema de monitorização deverá, assim, estar preparado para fornecer a informação sobre os progressos nos resultados das intervenções apoiadas.

248. Na vertente **avaliação**, tratada de forma particular na subquestão de avaliação 242, o mesmo regulamento comunitário estipula que deve ser promovida a realização de avaliações "*com o objetivo de melhorar a qualidade da elaboração e execução dos programas, e avaliar a sua eficácia, eficiência e impacto*". As avaliações a realizar deverão estar enquadradas num plano de avaliação e "*competem aos Estados-Membros garantir os recursos necessários para efetuar as avaliações, bem como os procedimentos a aplicar para a produção e recolha dos dados necessários a essas avaliações, incluindo os dados relativos aos indicadores comuns e, quando apropriado, aos indicadores específicos dos programas*", ao mesmo tempo que impõe a obrigatoriedade de divulgar publicamente as avaliações.
249. No período de programação 2007-2013 experienciaram-se claros progressos ao nível da monitorização da aplicação de fundos comunitários, em grande medida decorrentes de iniciativas de integração de informação e reporte, quer por parte das AG, quer por parte das entidades de gestão e coordenação global e, em particular, da Comissão Técnica de Coordenação do QREN (CTC QREN). Uma melhoria clara prendeu-se com o facto de se ter passado a elaborar um reporte sistemático e público dos principais indicadores de monitorização física e financeira, quer a nível agregado (sob a iniciativa da CTC QREN), quer para cada programa financiador.
250. Dando continuidade aos progressos alcançados até à data nas vertentes de monitorização e avaliação de fundos comunitários, o Acordo de Parceria 2014-2020 considera, a este propósito, a **simplicação do acesso** dos beneficiários ao financiamento e a redução dos respetivos custos administrativos como um dos objetivos estruturantes do modelo de governação a aplicar, ao especificar que "*a redução dos encargos administrativos para os beneficiários dos FEEL enquadra-se e constitui um resultado importante do processo de reforma da administração em curso em Portugal, designadamente no que respeita à desburocratização e simplificação dos procedimentos (salvaguardando a indispensável regularidade e segurança dos sistemas de gestão e controlo) e, sobretudo, ao desenvolvimento da Administração online – focalizada, no contexto dos FEEL, na melhoria dos sistemas de informação, na interoperabilidade (incluindo entre os sistemas de gestão dos fundos e o sistema de gestão orçamental)*".
251. O desenvolvimento da administração em linha traduz-se, na prática, na melhoria dos sistemas de informação e da sua interoperabilidade, área em que a Agência para o Desenvolvimento e Coesão deverá desempenhar um papel fundamental. É assumido, no contexto do Acordo de Parceria, que "*os sistemas de informação e de comunicação no período de programação 2014-2020 prosseguem o processo de aperfeiçoamento e consolidação desenvolvido nesta matéria no passado, que se têm traduzido numa melhoria significativa da respetiva eficácia e eficiência, na desmaterialização de processos, na segurança da informação, na integração de dados e comunicação com a Comissão e na modularidade da sua arquitetura (que compreende todo o ciclo de vida dos projetos – desde a submissão de candidaturas até ao encerramento)*".
252. Estas linhas de orientação são claramente assumidas no seio do PO SEUR 2014-2020, onde se reconhece que, sendo garantidas a segurança e regularidade dos sistemas de informação, a desburocratização e simplificação de procedimentos e o desenvolvimento da administração em linha (por via da melhoria e interoperabilidade dos sistemas) contribuirão de forma decisiva para a redução dos encargos administrativos para os beneficiários. A continuidade e intensificação dos esforços de desmaterialização e simplificação administrativa que vêm sendo desenvolvidos ao longo dos períodos de programação anteriores pressupõe, em consonância, "*uma harmonização de conceitos e de soluções regulamentares e processuais a adotar pelos diferentes fundos e programas operacionais*". Ao facilitar a apresentação e gestão das candidaturas, o recurso acrescido a metodologias de custos simplificados na fundamentação da despesa cofinanciada é uma das soluções visadas no processo de

simplificação e redução de encargos administrativos, como contemplado na proposta do PO SEUR 2014-2020.

253. Na disponibilização de ferramentas de apoio aos beneficiários e outros serviços a nível nacional, três iniciativas merecem particular destaque no que concerne à visada simplificação processual e à promoção da facilidade de acesso por parte dos beneficiários dos FEEL: a criação do Balcão Único de Candidatura (iniciativa *eCohesion*), da Base Única de Promotores e do Quadro Regulamentar Nacional (o qual deverá concentrar os regulamentos específicos e enquadramentos adotados). A interoperabilidade dos sistemas de informação e gestão será a condição de base das soluções que buscam a integração da informação e a eficácia no reporte automático, constituindo a utilização de formulários eletrónicos normalizados (de candidatura, de pedidos de pagamento, etc.), a desmaterialização e simplificação de processos e a segurança da informação poderosos aliados nesta matéria.
254. Ainda no que respeita à **carga administrativa sobre os beneficiários**, o Acordo de Parceria considera que deverá aplicar-se o “*princípio da proporcionalidade nas exigências formais e processuais estabelecidas para os beneficiários, designadamente no sentido de instituir normas simplificadas para pequenos financiamentos e pequenos promotores*”, bem como o aumento do recurso a metodologias de custos simplificados ou a validação de certas despesas por amostragem, tendo em vista a simplificação e a redução de encargos administrativos na fase de certificação da despesa cofinanciada que, no período 2007-2013, condicionaram as atividades de monitorização das AG e, por esta via, o ritmo de execução das operações. A clarificação e sistematização do quadro regulamentar de base constituirá outro vetor determinante da visada simplificação administrativa para os beneficiários e para os serviços responsáveis pela gestão e monitorização dos programas. Estas orientações encontram-se, assim, claramente em linha com as medidas preconizadas no PO SEUR 2014-2020.
255. Relativamente ao reforço da **capacidade administrativa das entidades** envolvidas na aplicação dos FEEL, à semelhança do ocorrido em anteriores períodos de programação, o Acordo de Parceria promove a realização de ações de formação sobre a nova regulamentação, os normativos e os procedimentos a aplicar aos fundos comunitários em 2014-2020, bem como o reforço da capacitação institucional nos domínios da monitorização e avaliação dos Fundos. Também a Autoridade de Auditoria dará seguimento ao trabalho desenvolvido em 2007-2013, alertando para os domínios a considerar no desenho dos sistemas de gestão e controlo e promovendo reuniões regulares de articulação com a Autoridade de Certificação dos fundos. A este propósito, é recomendável que, desde logo, se promova uma forte articulação entre a Autoridade de Auditoria e as entidades envolvidas na certificação de despesa, com o intuito de estabelecer requisitos e estabilizar procedimentos.
256. O Acordo de Parceria reitera ainda a necessidade de reforçar a **função de aconselhamento** e prestação de apoio a potenciais promotores de investimentos, amiúde referenciada no contexto de anteriores avaliações, no sentido de prestar maior atenção à fase de montagem das operações e à dinamização da procura, o que assume particular relevância face à necessidade de privilegiar o apoio a projetos integrados. A prevista dinamização de uma rede de comunicação (na sequência e em moldes semelhantes à operacionalizada no âmbito do QREN), bem como a criação do portal de acesso aos fundos comunitários que disponibilize as oportunidades e condições de financiamento aos promotores e divulgue os resultados alcançados com as intervenções, contribuirá decisivamente para tal objetivo.
257. Um outro domínio potenciador da melhoria dos dispositivos de monitorização e avaliação - e que deverá ser objeto de reflexão e progresso no período 2014-2020 - é o que se prende com a **coordenação e articulação entre fundos financiadores**. Efetivamente, a aplicação eficiente dos recursos pressupõe o pleno aproveitamento das complementaridades e sinergias entre fundos. A complementaridade e articulação das intervenções dita, assim, a necessidade de delimitar *a priori* as fronteiras de elegibilidade entre o Fundo de Coesão (e o FEDER), por um lado, e o FEADER e o FEAMP, por outro, de forma a eliminar os riscos de sobreposição de financiamentos e promover condições de equidade no acesso aos fundos. Ao longo do período de vigência do Portugal 2020 importa, contudo,

monitorizar *on-going* tais elegibilidades, bem como promover a interligação e articulação entre as entidades responsáveis pela implementação das intervenções, quer ao nível da coordenação, quer ao nível das respetivas estruturas técnicas. No contexto mais vasto do conjunto de instrumentos de financiamento de âmbito nacional e comunitário, o Acordo de Parceria considera ainda a necessidade de criar uma base de dados integradora dos projetos financiados em território nacional por fundos comunitários, quer estes se encontrem sob gestão de autoridades nacionais, quer sob gestão da Comissão Europeia. O portal do Portugal 2020 deverá, em paralelo, disponibilizar informação sobre as possibilidades de financiamento de projetos ao abrigo de outras fontes de financiamento não integradas no Acordo de Parceria.

258. Como referido na proposta de texto base do Programa, a articulação do PO SEUR com o FEADER desenvolve-se ao nível das intervenções dirigidas ao aumento da capacidade de gerar valor acrescentado pelo setor florestal e à melhoria da gestão sustentável dos recursos, mais especificamente à diminuição do risco associado à atividade agrícola, à melhoria da eficiência e proteção dos recursos e ao aproveitamento dos recursos hídricos. No caso do FEAMP, a articulação com o PO SEUR afigura-se particularmente pertinente ao nível das intervenções que visam a redução da emissão de poluentes ou de gases com efeito de estufa, auditorias e programas de eficiência energética, integração e partilha de informação do mar, dispositivos destinados à proteção e revitalização da fauna e da flora marinhas, entre outras. A necessidade de garantir a articulação entre estas fontes de financiamento, tendo necessariamente por base a definição *ex ante* das respetivas fronteiras de elegibilidade, encontra-se, assim, reconhecida na proposta de texto-base do PO SEUR 2014-2020.
259. Para além da articulação entre os FEEL, é também firmada a necessária complementaridade entre o PO SEUR e outros instrumentos de financiamento nacional e comunitário, como sejam o Fundo de Eficiência Energética (destinado ao financiamento das medidas do Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética), o Plano de Promoção da Eficiência no Consumo de Energia Elétrica, o Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (nas áreas programáticas abrangidas pelo PO SEUR) e o Programa para o Ambiente e Ação Climática (LIFE). Também as sinergias entre o PO SEUR e os fundos ambientais nacionais - como o Fundo Português de Carbono, o Fundo de Proteção de Recursos Hídricos e o Fundo de Intervenção Ambiental - são relevadas no texto do Programa.
260. Os desafios e as preocupações relativamente à articulação e coordenação entre fundos surgem, por conseguinte, evidenciadas no contexto do PO SEUR 2014-2020 e encontram-se em linha com o especificado a nível nacional, quer ao nível da programação estratégica, quer ao nível mais operacional das intervenções, incluindo a partilha de informação sobre os projetos cofinanciados. Ademais, o PO SEUR deverá ainda considerar a requerida articulação e complementaridade no seio do próprio Fundo de Coesão, designadamente com as intervenções a financiar ao abrigo do PO Competitividade e Internacionalização 2014-2020 na área dos transportes, bem como com o FEDER aplicado pelos PO Regionais nos domínios temáticos da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos e com os quais o PO SEUR deverá constituir uma rede bem articulada.
261. Do exposto se conclui que, no período 2014-2020, as funções de monitorização e avaliação da aplicação de fundos se perspetivam sob um claro espírito de continuidade com os progressos alcançados nos períodos de programação anteriores, em particular no QREN, procurando beneficiar da experiência adquirida, ao mesmo tempo que visam objetivos de simplificação e coordenação acrescidas. A implementação do Portugal 2020 e, logo, dos seus programas financiadores, deverá, assim, basear-se nas boas práticas e nas conquistas dos dispositivos utilizados para assegurar a monitorização e a avaliação da aplicação de fundos comunitários no período 2007-2013, designadamente os mecanismos regulares de acompanhamento e reporte (mediante a elaboração de relatórios trimestrais e anuais de monitorização) e o modelo de avaliação da aplicação dos FEEL (por via do desenvolvimento de planos de avaliação e a dinamização da Rede de Avaliação).
262. Partindo desta base de experiência, o quadro comunitário 2014-2020 deverá, assim, progredir no sentido do seu enriquecimento e aperfeiçoamento, tendo designadamente em vista: i) promover a

crescente integração e interoperabilidade entre sistemas de informação, de forma a simplificar o acesso aos beneficiários, facilitar a comunicação e reduzir os custos de contexto; ii) automatizar e agilizar os processos de recolha de informação de base, bem como de partilha e divulgação das principais conclusões e recomendações das avaliações; iii) promover a articulação e coordenação entre os fundos da Política de Coesão por via da realização de reuniões regulares e da partilha de informação sobre os projetos cofinanciados, quer ao nível de coordenação, quer ao nível mais operacional, bem como com outras fontes de financiamento; iv) fomentar a articulação com outras entidades da administração pública no domínio da avaliação; v) dotar os sistemas de monitorização dos PO de informação sobre os resultados efetivos das operações apoiadas, inclusive na fase posterior à sua conclusão, no sentido de providenciar a informação de base para a realização de avaliações de impacto; vi) promover uma forte articulação entre a Autoridade de Auditoria e as entidades envolvidas na certificação de despesa, com o intuito de estabelecer requisitos e estabilizar procedimentos *a priori*; vii) optar por métodos mais simplificados de certificação de despesa, no quadro dos requisitos regulamentares previstos; viii) institucionalizar o debate em torno da prestação de contas sobre a aplicação dos fundos comunitários nas várias regiões, com forte apelo ao envolvimento de todos os atores regionais.

**SQ242. Que avaliações devem ser promovidas para aferir, designadamente, os impactos do Programa Operacional face aos objetivos e prioridades definidas? Que requisitos devem ser assegurados em matéria de informação de suporte, para permitir ou facilitar a realização dessas avaliações?**

As avaliações de impacto requerem a utilização de metodologias exigentes em termos de informação de suporte, devendo ser assegurado o acesso a micro dados e a informação sobre os resultados das intervenções no universo dos beneficiários e dos potenciais beneficiários.

263. As orientações para o período de programação 2014-2020 assumem como desígnio uma clara orientação dos FEEL para os resultados, enfatizando os objetivos específicos dos programas, a lógica de intervenção que conduz ao alcance dos resultados esperados e a avaliação dos resultados e impactos.
264. O Regulamento (UE) n.º 1303/2013, que estabelece as disposições comuns aplicáveis aos FEEL, determina que durante o período de programação, devem ser efetuadas avaliações com o objetivo de melhorar a qualidade da elaboração e execução dos programas e de avaliar a sua eficácia, eficiência e impacto. Pelo menos uma vez durante o período de programação, deve ser realizada uma avaliação para determinar o contributo dos FEEL para os objetivos de cada Eixo Prioritário (art. 56.º, 3), ou seja, uma avaliação de impactos.
265. Os planos de avaliação a elaborar por cada Estado-Membro devem, face ao enquadramento definido acima, prever avaliações que se articulem com as orientações expressas pelos regulamentos no que respeita ao reporte a efetuar no âmbito dos relatórios anuais de execução (a apresentar a partir de 2016, sendo que no relatório de 2017 se prevê já a inclusão da análise do contributo dos FEEL para a alteração dos indicadores de resultados) e os relatórios intercalares (a apresentar em 2017 e 2019).
266. O planeamento das avaliações a efetuar no decurso do período de programação deverá ter também em consideração a necessidade de alocar de forma eficiente os recursos da assistência técnica, recomendando uma concentração de esforços (e recursos) nos domínios privilegiados pela Comissão Europeia, naqueles onde se revelam maiores alterações face a anteriores períodos de programação (seja do ponto de vista da operacionalização, do modelo de governação adotado ou da tipologia de ações a apoiar) e nas prioridades com maior volume de recursos afetos em termos de programação.
267. Sendo o foco colocado nas avaliações de impacto, podem ser também efetuadas pelas autoridades nacionais avaliações operacionais ou de outra natureza. Já as avaliações *ex post* são, de acordo com art. 57.º, "realizadas pela Comissão ou pelos Estados-Membros, em estreita colaboração com a

Comissão" e "têm como objetivo examinar a eficácia e eficiência dos FEEL e o seu contributo para a estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo".

268. Considera-se que no período de programação que agora se inicia devem ser realizadas, para além das avaliações de impacto referidas nos regulamentos, avaliações operacionais, avaliações intercalares e avaliações *ex post*, de acordo com os seguintes princípios:

- As avaliações de natureza operacional devem ocorrer nos primeiros anos após o arranque dos programas para serem úteis do ponto de vista da introdução de ajustamentos na sua implementação. Serão mais adequadas para analisar o progresso e os primeiros resultados de procedimentos e mecanismos inovadores face ao período 2007-2013 (por norma transversais aos vários PO, ainda que com especificidades associadas aos fundos comunitários envolvidos) e de novos modelos de implementação de ações integradas envolvendo atores diferenciados (como as abordagens integradas de desenvolvimento territorial).
- As avaliações intercalares embora se situem, no tempo, entre a avaliação *ex ante* e a avaliação *ex-post*, não constituem uma espécie de meio-termo mas, antes, exercícios dotados de autonomia própria com um papel de validação de aspetos da avaliação *ex ante* e de antecipação de aspetos da avaliação *ex-post*, contemplando as dimensões de avaliação relacionadas com a pertinência, coerência, eficiência e eficácia. Num contexto em que volta a ganhar relevância uma avaliação de desempenho, que será determinante para a decisão da atribuição da reserva de desempenho aos PO, as avaliações intercalares, mais focalizadas nas dimensões da eficácia e eficiência, voltam também a assumir-se como instrumentos úteis para introduzir correções "*on-going*" contribuindo, desse modo, para a otimização da execução das intervenções antes da análise de desempenho a efetuar pela Comissão em 2019.
- Não obstante a opção por se continuar a atribuir à Comissão Europeia o papel fundamental na responsabilidade pela elaboração das avaliações *ex post*, consideramos que se devem prever (e planejar) estas avaliações, que se revelam essenciais para a introdução de ajustamentos na conceção e implementação dos programas operacionais. Por se realizarem alguns anos após a conclusão das intervenções, estas avaliações assumem-se como as mais robustas do ponto de vista da análise da utilidade (aferindo se a intervenção teve impacto nos grupos ou populações-alvo, em relação às suas necessidades e problemas) e sustentabilidade das políticas públicas e, consequentemente, das lições de experiência a retirar da aplicação dessas políticas.

269. As avaliações de impacto são obrigatórias e visam aferir o contributo das intervenções apoiadas pelos fundos para os objetivos específicos que se pretendem alcançar e para estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. A estes objetivos deve estar associado, em cada PO, um conjunto de indicadores de resultado que aferem os progressos do contexto da intervenção em direção às alterações visadas pelos instrumentos de política pública suportados pelos FEEL. Em particular, no caso do Fundo de Coesão (e do FEDER), os indicadores de resultado a adotar são normalmente aferidos no âmbito do sistema estatístico nacional (SEN) ou comunitário e podem ser em grande medida influenciados por fatores externos à intervenção dos PO.

270. As equipas de avaliação devem assim isolar, nos resultados mensurados, os efeitos associados às intervenções apoiadas, utilizando metodologias adequadas, em particular análises contrafactuais e/ou avaliações baseadas na teoria da mudança. A aplicação destas metodologias exige o recurso a informação que será fundamental assegurar, nomeadamente:

- Informação, para cada indicador, sobre os resultados aferidos no universo das entidades/operações abrangidas;
- Acesso a micro dados relativos às entidades e indivíduos (beneficiários e potenciais beneficiários), fundamentais para o desenvolvimento de análises contrafactuais. Com efeito uma das etapas fundamentais da aplicação desta metodologia é a definição do(s) grupo(s) de controlo (compostos por unidades/indivíduos que não tendo participado na intervenção apresentam



- características similares às dos participantes) que deverá ser efetuada com recurso a micro dados, sob pena de colocar em causa a robustez da análise e dos respetivos resultados;
- Acesso a informação do sistema estatístico com a desagregação necessária (regional, setorial,...) para analisar os resultados sobre os potenciais beneficiários, que são muitas vezes um subconjunto da realidade observada pelas entidades do SEN; esta questão coloca-se também, desde logo, no âmbito do cálculo, pelas AG, dos indicadores de resultado que incidem sobre o contexto das intervenções.
271. As avaliações de impacto devem estar concluídas a tempo de integrar o relatório de síntese sobre os resultados que as AG devem entregar à Comissão no final de 2022. Estas avaliações não devem assumir o mesmo nível de exigência em todos os domínios, procurando assegurar o princípio da proporcionalidade entre os resultados que se pretendem aferir e os recursos afetos à avaliação. A exigência poderá ser maior nos domínios onde são alocados maiores recursos nos PO e naqueles onde o conhecimento sobre os efeitos é mais restrito. Por outro lado, as abordagens contrafactuais só fazem sentido em domínios mais homogêneos em termos das intervenções apoiadas e onde o número de beneficiários é elevado (apoios às empresas, apoios à formação), pelo que será pouco provável que sejam utilizadas no âmbito da avaliação do PO SEUR.
272. As avaliações de impacto devem ser realizadas quando os resultados das intervenções já têm condições de se manifestar de forma plena (normalmente é utilizado um lapso mínimo de dois anos após a conclusão das operações para avaliar resultados efetivos). A realização de avaliações antes da conclusão das operações remete para a análise de efeitos potenciais (baseados nas previsões dos beneficiários) e condiciona a aferição do nexo de causalidade entre o apoio e os resultados observados. O desenvolvimento destas avaliações durante o período de programação exige assim, na decisão dos timings, um difícil compromisso entre a necessidade de obter informação que possa ser útil do ponto de vista dos ajustamentos a efetuar nos PO e a materialização dos resultados das operações, a qual depende do nível de execução e da natureza das intervenções apoiadas.
273. A realização destas avaliações deve assim ser faseada, podendo incidir primeiramente nas tipologias de intervenção que se concluem em prazos mais curtos ou onde o hiato para a produção de resultados é mais reduzido. As intervenções de natureza mais infraestrutural, onde a materialização dos resultados se produz mais tarde e num período mais alargado, devem ser avaliadas mais próximo do final do período de programação, considerando-se contudo que devem ser realizadas análises custo-benefício de operações apoiadas no âmbito do período de programação 2007-2013 (nomeadamente no que se refere a grandes infraestruturas, como algumas das apoiadas no âmbito do POVT, onde só passados alguns anos após o início da fase de exploração se podem aferir resultados).
274. Estas avaliações podem ainda ser realizadas de forma transversal a todos os PO, podendo esta metodologia ser aplicada nos casos onde a complexidade da análise de impactos é elevada (nomeadamente pelo seu carácter mais inovador face a experiências do passado), requerendo o envolvimento de equipas de avaliação especializadas na temática e onde estão fixados objetivos nacionais no âmbito do Acordo de Parceria e da estratégia Europa 2020. É o caso dos domínios abrangidos pelo OT 4 - Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono, onde a intervenção do PO SEUR e dos PO Regionais se complementam (por esta razão a utilização de alguns indicadores de resultado comuns entre o PO SEUR e os POR facilita e robustece o trabalho a desenvolver nestas avaliações).
275. As recomendações que emergem da análise apresentada nesta subquestão relacionam-se sobretudo com a necessidade de garantir antecipadamente a disponibilização de informação para efeitos de avaliação, seja no sistema de informação dos PO, seja no SEN, nomeadamente:
- Garantir nos sistemas de monitorização dos PO a recolha de informação necessária à elaboração de avaliações de impacto, em particular os resultados das operações apoiadas durante e após a conclusão das operações — é sobre estes resultados que recai posteriormente a análise de impactos e a experiência demonstra que a recolha à *posteriori* desta informação não só tem custos

mais elevados como, sobretudo, se efetua com recurso a métodos menos rigorosos e mais falíveis (por ex. estimativas, ou mesmo inquéritos, tendo em consideração que as taxas de resposta são muitas vezes insuficientes face aos níveis de representatividade desejados), condicionando a aferição de impactos e a robustez das conclusões e recomendações que orientam os ajustamentos a efetuar;

- Assegurar o acesso a informação do SEN com nível de desagregação adequada para permitir aferir os resultados das intervenções no contexto a que se reportam e no universo dos beneficiários potenciais (recomendação válida para efeitos de monitorização e avaliação);
- Aprofundar, de forma determinada, a articulação com as entidades do SEN que recolhem a informação referida nos pontos anteriores, no sentido de garantir a disponibilização de informação adequada para a avaliação de políticas públicas. Nesta articulação revela-se fundamental a intervenção da Agência para o Desenvolvimento e Coesão enquanto entidade agregadora das necessidades das várias AG e de coordenação do plano global de avaliação. As AG dos POR deverão também promover uma articulação com entidades regionais que podem disponibilizar informação fiável de suporte à análise dos resultados.
- Garantir, nos contratos de concessão do financiamento, o compromisso por parte dos promotores de reportarem a informação sobre os indicadores de resultado das operações e de disponibilizarem a informação solicitada no âmbito das atividades de monitorização por parte das AG e de avaliação por parte das equipas responsáveis. Esta obrigação deve, explicitamente, prolongar-se para além da conclusão das operações e prever sanções no caso de incumprimento. Os promotores devem assim estruturar sistemas de monitorização destinados a apurar e recolher a informação de base necessária ao cálculo de indicadores (por exemplo, métodos de recolha e tratamento do nº de visitantes das infraestruturas apoiadas, mensuração regular do consumo de energia).



## 2.3. COERÊNCIA DOS RECURSOS FINANCEIROS

**QA31. Os recursos alocados ao POR são coerentes face aos desafios e necessidades identificadas, assegurando uma adequada concentração dos mesmos nas mais relevantes?**

**SQ311. A repartição dos recursos financeiros revela-se adequada para responder aos principais constrangimentos e desafios estabelecidos no diagnóstico prospetivo?**

A repartição dos recursos financeiros considerada no PO SEUR 2014-2020 revela-se globalmente adequada para responder aos principais constrangimentos e desafios identificados no diagnóstico prospetivo.

276. Na resposta à presente questão de avaliação importa verificar se a alocação dos recursos financeiros comporta as temáticas abordadas no diagnóstico prospetivo de suporte ao Programa e, designadamente, se os mesmos se concentram nos constrangimentos, necessidades e desafios considerados como mais prementes. A alocação de recursos financeiros no seio do Programa deverá, assim, ser consistente com as vulnerabilidades reconhecidas e que enformaram os objetivos e as ações previstas. Sob esta perspetiva, importa aferir a coerência e adequação da alocação financeira aos objetivos temáticos selecionados no PO SEUR, por um lado, no quadro mais vasto dos Programas Operacionais considerados no Acordo de Parceria 2014-2020 e, por outro, no seio do próprio Programa, considerado o diagnóstico prospetivo.
277. A afetação dos recursos financeiros aos objetivos temáticos constante da proposta de Programa (*Cf.* Volume de Anexos – Domínio 3) considera os seguintes objetivos temáticos:
- Um montante de 1.045 milhões de euros, correspondendo a cerca de 46% da dotação global do Programa, destinado à preservação e proteção do ambiente e à promoção da utilização eficiente dos recursos;
  - Cerca de 757 milhões de euros, equivalente a cerca de 34% da dotação financeira, alocados ao apoio à transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores; e
  - Cerca de 401 milhões de euros, ou 18% da dotação financeira, destinados à promoção da adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos.
278. No contexto da Estratégia Europa 2020, a prossecução da prioridade de crescimento sustentável, envolvendo os desafios relativos à transição para uma economia de baixo carbono e assente numa utilização mais eficiente de recursos, bem como na prevenção de riscos naturais e tecnológicos, é prosseguida, no período 2014-2020, quer pelo PO SEUR (exclusivamente financiado pelo Fundo de Coesão), quer pelos Programas Operacionais Regionais (financiados pelo FEDER neste domínio). A repartição de responsabilidades entre o PO Temático e os PO Regionais teve “*em consideração a complementaridade da atuação dos Fundos, a escala territorial da política e respetivos efeitos e a definição de uma fronteira clara de atuação que elimine a duplicação de oferta de apoios*” (*Cf.* Volume de Anexos – Domínio 3). Para fazer face à abrangência e amplitude dos domínios de intervenção e áreas de atuação contemplados no PO SEUR 2014-2020 são alocados, no âmbito dos três objetivos temáticos visados, cerca de 57% das dotações financeiras relativas ao Fundo de Coesão e FEDER consideradas no Acordo de Parceria, atribuindo-se, assim, ao PO SEUR uma parte substancial dos progressos expectáveis neste domínio.
279. Uma análise mais detalhada - ao nível das tipologias de intervenção apoiadas sob os três objetivos temáticos do domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos no PO SEUR, por um lado, e nos Programas Operacionais Regionais, por outro (*Cf.* Volume de Anexos – Domínio 3) – permite constatar que a responsabilidade pela transição para uma economia de baixo teor de carbono se distribui, de forma quase equitativa, entre ambos (47% *versus* 53%), cabendo ao PO SEUR, designadamente a promoção da eficiência e da diversificação energéticas na administração central e

nos transportes coletivos, o apoio a sistemas e redes inteligentes, bem como à rede de mobilidade elétrica. A repartição da alocação financeira entre o PO SEUR e os Programas Regionais revela-se, neste Objetivo, adequada, tendo em conta a amplitude das responsabilidades atribuídas.

280. Por seu turno, os esforços que visam a adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos concentram-se, quase em exclusivo, no âmbito de intervenção do PO SEUR, sendo a este Programa alocada cerca de 93% da dotação financeira deste objetivo temático prevista no Acordo de Parceria. Este é, porém, um objetivo temático em que a territorialização das intervenções se afigura pertinente, pelo que deveria ser possível alocar aos Programas Regionais uma maior proporção da verba total que lhe está alocada ao nível global.
281. Finalmente, a preservação e proteção do ambiente ea utilização eficiente de recursos é também, na sua maioria, da responsabilidade do PO SEUR, na medida em que a este Programa cabem os grandes investimentos nos setores da água e dos resíduos, as intervenções à escala nacional no domínio do conhecimento e valorização económica das áreas protegidas, bem como a recuperação de passivos ambientais. Em consonância, cerca de 57% da dotação financeira é corretamente alocada ao PO SEUR, cabendo aos Programas Regionais essencialmente as intervenções ao nível do ambiente urbano, bem como a proteção e valorização do património cultural e natural, da biodiversidade e dos ecossistemas.
282. Em linha com o especificado no Acordo de Parceria, "*os principais constrangimentos que Portugal ainda enfrenta neste domínio são sintetizados na elevada intensidade energética da economia portuguesa, ineficiências na utilização e gestão de recursos, vulnerabilidades face a diversos riscos naturais e tecnológicos e debilidades na proteção dos valores ambientais*". O caminho para o crescimento sustentável, com menor consumo de energia e menores emissões de gases com efeito de estufa, encontra um sólido aliado na atual conjuntura económico-financeira, que obriga à racionalização de recursos e à promoção de medidas de eficiência energética e à exploração das potencialidades das energias renováveis.
283. O diagnóstico prospetivo do domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos refere como principais constrangimentos associados à transição para uma economia de baixo teor de carbono os que se prendem com: i) a elevada intensidade energética da economia produtiva e a elevada intensidade carbónica do PIB, comparativamente à média europeia; ii) a elevada dependência energética do país, dada a inexistência de recursos energéticos fósseis em território nacional; iii) as elevadas emissões poluentes das soluções de transporte atuais, que carecem de combustíveis alternativos e de adequadas medidas de descarbonização; e iv) a oferta excessiva e a dificuldade de adequar a oferta à variabilidade dos ciclos de consumo de energia decorrentes do recente investimento em fontes de energias renováveis (eólica *on-shore* e hídrica) e em centrais de ciclo combinado a gás natural.
284. Por seu turno, os principais constrangimentos associados à adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos decorrem, por seu turno, da elevada vulnerabilidade do país ao impacto das alterações climáticas, nomeadamente os riscos de incêndios florestais, seca, desertificação, degradação do solo, erosão costeira, cheias e inundações, que se encontram muitas vezes associadas a ondas de calor, excesso de precipitação e temporais. O combate aos incêndios florestais - mas também aos riscos de erosão costeira e às cheias - assume a maior centralidade nos esforços tendentes à redução de riscos e ao aumento da capacidade de resposta e de sensibilização das populações.
285. Finalmente, no vetor da proteção do ambiente e eficiência dos recursos, os principais desafios prendem-se com: i) no setor dos resíduos, a diminuição do volume de resíduos *per capita* e o aumento da reciclagem e da valorização dos resíduos urbanos; ii) na área da biodiversidade, a necessidade de gestão ativa dos valores naturais protegidos, bem como a ligação dos investimentos ao turismo verde e ao emprego; iii) na recuperação de passivos ambientais, a descontaminação de solos e águas subterrâneas e a requalificação de terrenos; e iv) no domínio do ambiente urbano, a qualificação ambiental e urbanística do espaço urbano.

286. O diagnóstico prospetivo que serve de base ao Acordo de Parceria e, por inerência, ao PO SEUR fundamenta a relevância da dotação financeira alocada à preservação e proteção do ambiente e à promoção da utilização eficiente dos recursos, que concentra praticamente metade (cerca de 46%) dos fundos alocados ao Programa. A dimensão dos investimentos dirigidos à otimização e gestão das infraestruturas e dos recursos hídricos, à valorização dos resíduos, ao conhecimento da biodiversidade, dos ecossistemas e dos recursos geológicos, bem como à recuperação de passivos ambientais, emergem como os domínios mais fragilizados e mais exigentes em recursos, no contexto das áreas de atuação do PO SEUR 2014-2020. A hierarquização de Objetivos subjacente à programação financeira traduz, ainda, a premência do financiamento das intervenções dirigidas à transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores, designadamente a aposta na diversificação das fontes de energias renováveis, na eficiência energética e na racionalização do consumo de energia nos transportes, o que vai, de igual, de encontro às debilidades e desafios contemplados no diagnóstico prospetivo.
287. Da análise efetuada conclui-se que, globalmente, os constrangimentos e desafios identificados no diagnóstico prospetivo (e correspondentes documentos de base) foram adequadamente vertidos nos objetivos do Programa e materializados por via da dotação financeira alocada aos vários objetivos temáticos, correspondentes Prioridades de Investimento e objetivos específicos. A diversidade e complexidade das problemáticas em questão, bem como das correspondentes vertentes de intervenção, apelam, por conseguinte, a um investimento continuado neste domínio, dando designadamente prosseguimento às intervenções desenvolvidas em anteriores Quadros Comunitários. Esta conclusão não exime, porém, o PO SEUR de adotar e implementar estratégias regionalmente diferenciadas, tendo por base, quer a diversidade de perfis de especialização produtiva das regiões de incidência do Programa, quer as suas características edafoclimáticas, que tendem naturalmente a moldar as intervenções dirigidas aos vários territórios. Releve-se, em particular, a necessidade de territorializar os esforços de adaptação às alterações climáticas, por forma a ter em conta a especificidade das realidades locais e regionais e a potenciar (e beneficiar) da proximidade e do envolvimento das populações e dos agentes económicos locais. Similarmente, os esforços para a transição para uma economia de baixo carbono assumirão particular premência nas áreas urbanas, onde deverão ser reforçados os investimentos na sustentabilidade das cidades, sob as suas múltiplas vertentes, nomeadamente eficiência e diversificação energética, mobilidade, etc.

### QA32. Os recursos alocados ao PO são coerentes com os objetivos e prioridades selecionadas/focadas?

#### SQ321. A repartição dos recursos financeiros cumpre os requisitos de concentração e focalização temática previstos nos regulamentos comunitários?

A regulamentação comunitária relativa ao Fundo de Coesão não define critérios específicos relativamente à repartição dos respetivos recursos financeiros, mas as verbas alocadas à transição para uma economia de baixo teor de carbono contam para a verificação da percentagem mínima requerida para este objetivo temático estabelecida para o FEDER.

288. Como referencial operativo para o período de programação 2014-2020, a Comissão Europeia estabeleceu que os diversos PO devem reforçar a sua concentração e focalização nos resultados e na eficácia, numa interligação sistemática entre a Política de Coesão e a Estratégia Europa 2020. Em conformidade, "*os Estados-membros deverão concentrar os apoios de forma a maximizar a sua contribuição para a realização dos objetivos da União de acordo com as necessidades específicas de desenvolvimento nacional e regional*"<sup>6</sup>. Contudo, o regulamento comunitário relativo ao Fundo de

<sup>6</sup> Regulamento (UE) N.º. 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013.

Coesão<sup>7</sup> não estabelece requisitos mínimos quanto à repartição das dotações financeiras entre os vários objetivos temáticos/prioridades de investimento.

289. De entre as regras de concentração temática definidas regulamentarmente para os restantes Fundos, o regulamento relativo ao FEDER<sup>8</sup> estipula que os objetivos temáticos previstos e as correspondentes Prioridades de Investimento selecionadas, para as quais o FEDER pode contribuir no âmbito do objetivo de investimento no crescimento e no emprego, deverão concentrar pelo menos 15% (no caso das regiões menos desenvolvidas ou em transição) e 20% (no caso das regiões mais desenvolvidas) do total dos recursos do FEDER no objetivo temático destinado a apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores (OT4). O mesmo regulamento estabelece ainda que os recursos do Fundo de Coesão atribuídos ao apoio às prioridades de investimento associadas à transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores podem também contar para efeitos de cumprimento das referidas percentagens mínimas estabelecidas. Em conformidade com a importância regulamentarmente atribuída a este objetivo da União, no seio do PO SEUR este objetivo temático concentra cerca de 34% dos fundos alocados ao Programa.

### **SQA322. A repartição dos recursos financeiros revela-se adequada com a hierarquização dos objetivos e prioridades estabelecida?**

A repartição dos recursos financeiros afigura-se globalmente coerente com as prioridades e os objetivos estabelecidos pelo PO SEUR 2014-2020.

290. Como referencial operativo para o período de programação 2014-2020, a Comissão Europeia estabeleceu que os Programas Operacionais devem reforçar a sua concentração e focalização nos resultados e na eficácia, numa interligação sistemática entre a Política de Coesão e a Estratégia Europa 2020. Em conformidade, as alocações financeiras deverão concentrar-se nas prioridades e nos objetivos de maior relevância para o país, em linha com os requisitos regulamentares.
291. O Regulamento (UE) n.º 1300/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo de Coesão, estabelece que este deve contribuir "*para reforçar a coesão económica, social e territorial da União a fim de promover o desenvolvimento sustentável*" e "*contribuir financeiramente para os projetos relacionados com o ambiente e as redes transeuropeias de transportes no domínio das infraestruturas de transportes*". Em particular, os investimentos no ambiente incluem os domínios relacionados com o desenvolvimento sustentável e energia, tendo em vista os objetivos associados à transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores, traduzindo a maior premência das questões energéticas e ambientais no alcance do objetivo de desenvolvimento sustentável subjacente à Estratégia Europa 2020.
292. Os objetivos temáticos que enformam o PO SEUR 2014-2020 concentram-se nestas dimensões de intervenção, corroborando, no seio da estratégia subjacente, as orientações impressas pelas metas associadas à prossecução dos objetivos de desenvolvimento sustentável no contexto da Estratégia Europa 2020, designadamente a redução das emissões de gases de efeito de estufa, a percentagem de energias renováveis no consumo de energia final e a promoção da eficiência energética. Como referido na questão de avaliação relativa à coerência da estratégia do PO SEUR 2014-2020, esta é ilustrativa de um exercício de elevada coerência interna, mostrando-se os objetivos específicos totalmente adequados ao cumprimento dos objetivos temáticos e das Prioridades de Investimento selecionados.
293. Sob a presente questão de avaliação pretende aferir-se a consistência da afetação de recursos orçamentais aos objetivos do Programa, no sentido de verificar se as alocações financeiras

<sup>7</sup> Regulamento (UE) N.º. 1300/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013.

<sup>8</sup> Regulamento (UE) n.º. 1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013.

efetivamente se concentram nos objetivos temáticos e prioridades de investimento que se apresentam de maior relevância para o alcance dos resultados visados pela intervenção. A análise da afetação financeira não deverá, contudo, ser alheia à delimitação de responsabilidades entre as intervenções nacionais (a contemplar em sede do Programa Temático) e regionais (a inscrever nos Programas Regionais), em linha com o referido na resposta à questão de avaliação anterior, bem como à implementação de outros instrumentos de política pública nos vários territórios.

294. Conforme inscrito na proposta do PO SEUR 2014-2020, este *“pretende contribuir para a afirmação da Estratégia Europa 2020, especialmente na prioridade de crescimento sustentável, respondendo aos desafios de transição para uma economia de baixo carbono, assente numa utilização mais eficiente de recursos e na promoção de maior resistência face aos riscos climáticos e às catástrofes”*, afirmando-se como um instrumento fundamental no alcance destes desafios. Para a prossecução da estratégia assumida, o PO SEUR mobiliza os três objetivos temáticos enquadrados no domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, bem como as Prioridades de Investimento que correspondem às responsabilidades alocadas ao Programa Temático. Na fundamentação da alocação financeira constante da proposta de Programa é referido que *“os critérios utilizados para a alocação das dotações observam o cumprimento das disposições regulamentares aplicáveis e prenderam-se em primeiro lugar com as opções estratégicas nacionais de atuação, no horizonte 2020, e a ponderação do peso relativo das necessidades diagnosticadas e das orientações de política pública definidas para o domínio da sustentabilidade e uso eficiente de recursos”*, tendo naturalmente por base a repartição de responsabilidades entre as intervenções de âmbito nacional e regional.
295. A dotação financeira alocada aos vários objetivos temáticos é liderada pela preservação e proteção do ambiente e pela promoção da utilização eficiente dos recursos, que representa cerca de 45% da dotação global do Programa e que acolhe, em particular, as intervenções dirigidas aos setores da água e dos resíduos, para garantir o cumprimento dos requisitos e metas das correspondentes orientações e diretivas comunitárias e nacionais. O volume de verbas direcionadas para este Objetivo é justificado pela amplitude, relevância e premência das intervenções previstas (bem como dos elevados custos que lhes estão associados), que se consideram basilares de um crescimento que se pretende sustentável, designadamente ao nível:
- Da redução, reciclagem e valorização de resíduos, tendo em vista a melhoria dos níveis de reciclagem e de outras formas de valorização de resíduos urbanos, sendo que o período de programação 2014-2020 deverá, neste domínio, concentrar-se nas infraestruturas e equipamentos para a valorização orgânica e material dos resíduos;
  - Da gestão eficiente dos recursos hídricos, tendo em vista a resolução de situações ao nível do saneamento de águas residuais, à melhoria da qualidade dos serviços de abastecimento e de saneamento, bem como das massas de água; paralelamente à correção de assimetrias regionais que persistem ao nível do grau de cobertura, as prioridades de intervenção dirigem-se claramente para a melhoria da qualidade do serviço de abastecimento;
  - Da proteção e conservação da biodiversidade e dos solos, mediante o reforço da gestão ativa das áreas classificadas, da conservação e recuperação das espécies e habitats protegidos, bem como da valorização dos serviços dos seus ecossistemas, incluindo as vertentes de conhecimento e monitorização da biodiversidade; ao nível dos solos, impõem-se medidas de proteção e ordenamento dos recursos geológicos e das águas minerais; e
  - Da recuperação de locais contaminados, em resultado de atividades industriais ou mineiras, classificados como passivos ambientais, nomeadamente os oito considerados como prioritários, em que a premência da intervenção deriva quer de questões de saúde pública, quer da dimensão ecológica das áreas contaminadas.
296. A transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores acolhe, de igual modo, uma parte substancial (cerca de 34%) das verbas alocadas ao Programa, versando a vertente energia do crescimento sustentável. Comparativamente a anteriores Quadros Comunitários, o PO SEUR passa a

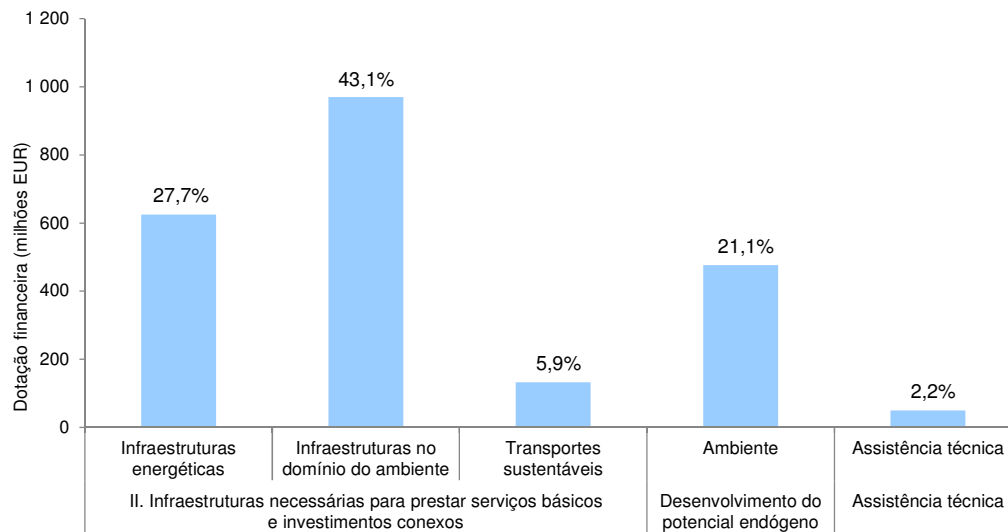
integrar a dimensão energética na tripla vertente de eficiência energética, energias renováveis/diversificação energética e segurança de abastecimento, em resultado da acrescida relevância que a temática vem assumindo no contexto da trajetória de crescimento sustentável, que se pretende menos exigente em recursos naturais e energéticos. A magnitude dos desafios que o país enfrenta neste domínio, tendo particularmente em vista o alcance das metas nacionais associadas à Estratégia Europa, legitima o volume de recursos alocados a este objetivo temático e, em particular, a Prioridades de Investimento que visam especificamente:

- A produção e distribuição de fontes de energia renováveis, tendo em vista o aumento do consumo final bruto de energia proveniente destas fontes e, por inerência, a diversificação energética e a redução do nível de dependência energética do país;
  - A promoção da eficiência energética e da gestão inteligente da energia, tendo em vista a alteração dos padrões de comportamento e de consumo, em particular no setor público; e
  - A promoção de estratégias de baixo teor de carbono, nomeadamente nas zonas urbanas, incluindo as questões associadas à mobilidade urbana, por via do apoio a transição para tecnologias e recursos energéticos mais sustentáveis e eficientes.
297. Por último, à adaptação às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos é alocada uma parcela menor, mas ainda substancial (cerca de 18%), da dotação financeira do Programa. A elevada vulnerabilidade do país em relação a eventos climáticos extremos, como incêndios, secas ou inundações, bem como os perigos associados à erosão costeira, justificam a necessidade de reforçar a resiliência do território nacional ao nível da adaptação às alterações climáticas, da prevenção de riscos naturais e tecnológicos e da proteção do litoral, quer ano que respeita à capacitação das instituições, quer ao nível do conhecimento e planeamento relativamente aos riscos que afetam o território.
298. A análise por domínio de intervenção<sup>9</sup> do PO SEUR 2014-2020 (Cf. Volume de Anexos – Domínio 3 e figura seguinte) proporciona uma leitura diferente e complementar da alocação financeira às suas prioridades e aos seus objetivos e, por inerência, à estratégia subjacente. O domínio de intervenção relativo a infraestruturas necessárias para prestar serviços básicos e investimentos conexos é responsável por cerca de 77% da dotação financeira global, congregando, designadamente, os apoios a infraestruturas no domínio do ambiente (cerca de 43%), a infraestruturas energéticas (cerca de 28%) e a transportes sustentáveis (cerca de 6%). Por seu turno, o desenvolvimento do potencial endógeno no domínio do ambiente mobiliza cerca de 21% da dotação global, onde pontuam as medidas de adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão de riscos associados ao clima.

---

<sup>9</sup> Cf. Regulamento de Execução (UE) No.215/2014 da Comissão, de 7 de março de 2014, Anexo I – Códigos da Dimensão "Domínio de intervenção", que define as regras de execução do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

Figura 1. Dotação financeira do PO SEUR 2014-2020, de acordo com os domínios de intervenção do Programa



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados da proposta do PO SEUR 2014-2020

299. Em síntese, as verbas alocadas aos objetivos temáticos selecionados pelo PO SEUR 2014-2020 corroboram a pertinência e relevância da construção e implementação de uma agenda global do ambiente e das preocupações dirigidas para uma maior racionalização do uso da energia, as quais requerem uma intervenção simultaneamente integrada e territorializada. Do exposto se conclui que a estrutura de financiamento adotada na proposta de Programa releva, em traços gerais, as grandes prioridades e os objetivos visados pelo domínio Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos para o período 2014-2020. A prioridade atribuída à proteção do ambiente e à eficiência dos recursos, aliada à transição para uma economia com baixas emissões de carbono e à adaptação às alterações climáticas, encontram, por conseguinte, correspondência no quadro de financiamento do Programa, incorporando por esta via as grandes diretrizes de política setorial adotadas.

**QA33. A(s) forma(s) de apoio proposta(s) para a alocação dos recursos (ajudas reembolsáveis, não reembolsáveis, instrumentos financeiros, etc) são adequadas face aos objetivos e prioridades temáticas definidas, à luz dos princípios da racionalidade económica, da sustentabilidade e da mais-valia da política pública?**

**SQ331. As formas de apoio revelam-se adequadas em relação às prioridades e objetivos específicos estabelecidos?**

As formas de financiamento consideradas pelo PO SEUR representam uma significativa proporção de subvenção não reembolsável, sendo que os domínios ou tipologias de intervenção que recorrem a instrumentos financeiro são, genericamente, os contemplados em sede do Acordo de Parceria.

300. A regulamentação comunitária aplicável ao período de programação 2014-2020<sup>10</sup> estabelece que a ajuda proporcionada pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) poderá assumir a forma de subvenções, prémios, ajudas reembolsáveis ou instrumentos financeiros. O novo enquadramento comunitário faculta ainda a combinação destas modalidades, promovendo a definição de mecanismos

<sup>10</sup> Regulamento de Execução (UE) N.º 215/2014 da Comissão de 7 de março de 2014.



de apoio mais flexíveis e que vão de encontro às necessidades específicas dos Estados-membros e das regiões. Visando uma “nova geração” de apoio comunitário, que se pretende progressivamente menos assente em subvenções não reembolsáveis, as novas diretrizes da Política Regional Europeia relevam o potencial do apoio reembolsável e, em particular, dos instrumentos financeiros, na maximização do efeito dos FEEI, designadamente por via da possibilidade de reutilização de fundos.

301. Estas linhas de orientação são reiteradas no contexto do “Acordo de Parceria 2014-2020 - Portugal 2020”, onde se reconhece que os esforços de consolidação das contas públicas e a inerente racionalização e disciplina da despesa pública impõem um reforço da sua alavancagem através da mobilização de recursos financeiros privados e do privilégio à realização de investimentos rentáveis. Neste sentido, é recomendado que os Programas Operacionais recorram, sempre que possível, a modalidades de financiamento reembolsável e à utilização de instrumentos financeiros. Como forma de assegurar a racionalidade económica e a sustentabilidade dos investimentos apoiados, o Acordo de Parceria estabelece, em particular, que *“os incentivos não reembolsáveis ao investimento empresarial deverão centrar-se em situações que envolvam níveis significativos de falhas de mercado ou que produzam benefícios sociais significativos (e.g. na promoção de projetos de I&D) ou ainda em casos em que o princípio da proporcionalidade (e.g. incentivos de pequena dimensão para qualificação das PME em áreas distintas da sua atividade central) ou as especificidades de intervenções setoriais não permitam ou não recomendem a utilização de incentivos reembolsáveis”*<sup>11</sup>.
302. O recurso acrescido a instrumentos financeiros assume, neste quadro, uma relevância acrescida, *“em virtude da sua capacidade para combinar diferentes formas de recursos públicos e privados em prol dos objetivos de política pública, bem como à sua capacidade de assegurar um fluxo renovável de meios financeiros para investimentos estratégicos, apoiando investimentos sustentáveis de longo prazo e reforçando o potencial de crescimento da União”*<sup>12</sup>, tendo em vista o apoio a projetos financeira e economicamente viáveis, mas que não obtêm financiamento suficiente por parte das fontes de mercado “tradicionais”. O apoio concedido por via de instrumentos financeiros poderá desenvolver-se sob a forma de empréstimos, garantias e capitais próprios/de risco, podendo ainda ser combinados, no seio da mesma operação, com apoio técnico ou taxas de juro bonificadas, por exemplo. É, sob este enquadramento, expectável que o fomento do recurso a instrumentos financeiros ajude os Estados-membros e as regiões a alcançar níveis de investimento necessários para implementar a Estratégia Europa 2020.
303. Efetivamente, o atual contexto económico tem sido marcado por manifestas dificuldades no acesso competitivo ao financiamento bancário e ao mercado de capitais, bem como pela descapitalização estrutural das empresas e instituições. A redução do volume de crédito concedido a sociedades não financeiras, o encarecimento do crédito e a insuficiência dos níveis de capitalização e de autonomia financeira das sociedades não financeiras constituem-se como falhas de mercado que importa superar, designadamente por via de instrumentos dirigidos ao reforço do capital próprio e ao reforço competitivo do financiamento de capitais alheios. Pressupondo uma participação significativa dos investidores do setor privado e das instituições financeiras, numa base adequada de partilha de riscos é, assim, incentivada para 2014-2020, uma maior utilização dos instrumentos financeiros apoiados pelos FEEI.<sup>13</sup>
304. O novo enquadramento comunitário promove, assim, a generalização da utilização de instrumentos financeiros<sup>14</sup>, podendo estes passar a aplicar-se à totalidade dos objetivos temáticos selecionados pelos Programas Operacionais financiadores, independentemente do setor, da tipologia de

<sup>11</sup> Portugal 2020 – Acordo de Parceria 2014-2020.

<sup>12</sup> Cf. Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013.

<sup>13</sup> Cf. *Financial Instruments in Cohesion Policy 2014-2020*, Comissão Europeia, Março de 2014.

<sup>14</sup> O enquadramento regulamentar comum considera, no seu Artigo 37º., que *“o apoio dos instrumentos financeiros deve basear-se numa avaliação ex ante que tenha comprovado deficiências de mercado ou situações de insuficiência de investimento, bem como o nível estimado e âmbito das necessidades de investimento público, incluindo tipos de instrumentos financeiros a apoiar”, pelo que a mobilização efetiva destes instrumentos dependerá também dos resultados desta Avaliação.*

beneficiário, do tipo de projetos ou das atividades apoiadas. Para além do reforço da sua mobilização no apoio ao investimento e desenvolvimento empresarial, o Acordo de Parceria 2014-2020 considera ainda a possível adaptação dos instrumentos financeiros a intervenções: i) no âmbito da eficiência energética e outras intervenções na área da eficiência de recursos (água e resíduos, por exemplo), no domínio da sustentabilidade; ii) na área da inovação social e microemprededorismo no domínio da inclusão social e emprego, bem como a projetos de experimentação social, alargando o leque de beneficiários a organizações da economia social; iii) na promoção do acesso ao ensino superior, no domínio do capital humano; ou iv) em intervenções de regeneração e revitalização urbana, como ações inovadoras para o desenvolvimento urbano.

305. Sob este enquadramento, o PO SEUR 2014-2020 contempla a generalidade das formas de apoio regulamentarmente previstas, com exceção do capital de risco e fundos próprios e do prémio, sendo que a modalidade de financiamento privilegiada é a subvenção não reembolsável, que representa cerca de 72,2% do apoio financeiro da União Europeia (Cf. Volume de Anexos – Domínio 3). Para além desta forma de financiamento, são ainda contemplados instrumentos financeiros e a modalidade de subvenção reembolsável, na proporção de cerca de 19,4% e 8,4% do apoio do Programa, respetivamente. Mais especificamente, estas formas de financiamento são consideradas:
- No Eixo Prioritário 1/objetivo temático 4 (apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono), onde é considerado o apoio por via de empréstimo, garantia ou equivalentes em cerca de 30% do volume de financiamento total alocado ao Eixo, bem como a modalidade de subvenção reembolsável, em cerca de 21%;
  - No Eixo Prioritário 3/objetivo temático 6 (preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos), em que o recurso a empréstimos, garantias e a bonificação de juros, prémios de garantia, apoio técnico ou equivalentes é considerado em cerca de 20% do volume financeiro em causa, sendo que a subvenção reembolsável é contemplada em apenas cerca de 3% da dotação do Eixo.
306. Mais especificamente, a utilização de instrumentos financeiros encontra-se prevista:
- No Eixo Prioritário 1, sob a Prioridade de Investimento 2 relativa à concessão de apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia e à utilização das energias renováveis nas infraestruturas públicas da administração central do Estado e no setor da habitação;; e
  - No Eixo Prioritário 3, sob a Prioridade de Investimento 2 relativa a investimentos no setor da água, tendo em vista a otimização e gestão eficiente dos recursos hídricos e das infraestruturas numa ótica de utilização, proteção e valorização, garantindo a melhoria da qualidade das massas de água e do serviço prestado às populações, bem como a qualidade e a sustentabilidade dos sistemas;
307. Do exposto se conclui que o PO SEUR faz efetivamente recurso a várias modalidades de financiamento na alocação de recursos, respeitando as diretrizes emanadas pelo enquadramento comunitário e posteriormente contempladas no Acordo de Parceria 2014-2020. A repartição percentual entre as várias formas de financiamento traduz uma significativa proporção de subvenção não reembolsável, o que, embora sendo expectável em virtude da natureza das tipologias de intervenção abrangidas pelo Programa (maioritariamente dirigidas a promotores públicos), acaba por limitar a ambição original e as potencialidades associadas à reutilização fundos proporcionada por ajudas reembolsáveis e/ou instrumentos financeiros.
308. Os novos domínios/tipologias de intervenção que recorrem a modalidades de financiamento reembolsável e/ou instrumentos financeiros no PO SEUR 2014-2020 são, genericamente, os contemplados em sede do Acordo de Parceria - nomeadamente fundos de empréstimos para o financiamento de investimentos no domínio da eficiência energética e das energias renováveis no edificado, bem como em investimentos que promovem a valorização e ganhos de eficiência nos setores da água e dos resíduos (este último caso deixou, porém, de ser contemplado na proposta de PO) –

abrindo, assim, o essencial do estabelecido no Acordo no domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos.

309. Em particular, as modalidades de financiamento consideradas para os projetos de eficiência energética têm por base o pressuposto que aqueles projetos se afiguram economicamente viáveis, pelo que o seu financiamento deverá conciliar mecanismos de financiamento reembolsáveis e a fundo perdido (este a aplicar em estudos, trabalhos de preparação do projeto, consultoria e auditorias energéticas). No caso de infraestruturas públicas, o apoio à promoção da eficiência energética aposta no apoio a Empresas de Serviços Energéticos (ESE) - veículos promotores da eficiência energética na Administração Pública -, contemplando a concessão de apoio através de instrumento financeiro<sup>15</sup>.
310. Por seu turno, a estratégia do ciclo urbano da água deixa, assim, "*de estar centrada na realização de infraestruturas para aumento da cobertura e focaliza-se agora na gestão dos ativos, seu funcionamento e na qualidade dos serviços prestados com uma sustentabilidade abrangente*". Também neste caso, uma nova conceção para o modelo de financiamento se impõe, passando-se a considerar, por um lado, o apoio não reembolsável nas operações que asseguram o cumprimento do normativo comunitário e, por outro, a concessão de financiamento reembolsável (via instrumentos financeiros) em projetos que promovam a otimização e a gestão eficiente dos recursos e a melhoria da qualidade dos serviços prestados, designadamente os investimentos promovidos por entidades gestoras de serviços de abastecimento de água e saneamento de águas residuais. A utilização de instrumentos financeiros neste domínio decorre da aplicação do princípio do poluidor-pagador, que impõe o pagamento de taxas destinadas a incorporar, no custo final para o utilizador, os custos ambientais do uso de recursos e da geração de poluição. As receitas por esta via geradas deverão garantir a continuidade e a qualidade da prestação de serviços por parte das entidades responsáveis e legítima, assim, o recurso instrumentos financeiros neste domínio.
311. Do exposto é, por conseguinte, possível concluir que as formas de financiamento contempladas no PO SEUR são, de um modo global, consideradas adequadas, muito embora se considere que a sua efetiva dimensão e aplicação e, em particular, os contornos dos instrumentos financeiros venham a ser determinados pelos resultados da correspondente avaliação *ex ante*, como é, aliás, reconhecido no texto do Programa

---

<sup>15</sup> Considera-se ainda a possibilidade de financiar os custos com os estudos prévios (auditorias ou certificados energéticos) por via de apoio não reembolsável, como forma de estimular a procura por este tipo de apoios.

## 2.4. CONTRIBUIÇÃO PARA A ESTRATÉGIA EUROPA 2020

### QA41. O Programa Operacional da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos apresenta um quadro lógico adequado para responder à Estratégia Europa 2020?

#### SQ411. O Programa Operacional apresenta um quadro lógico adequado para contribuir para a estratégia da UE para o Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo?

O PO SEUR comporta as dimensões previstas no domínio do Crescimento Sustentável da Estratégia Europa 2020 e no Portugal 2020.

312. O ponto de partida para avaliar o contributo do PO SEUR para a Estratégia Europa 2020 passou pela análise da formulação estratégica desenhada pelas autoridades responsáveis pela programação para sustentar as prioridades de Crescimento Sustentável que propõe a esta estratégia.
313. Para maximizar o impacto da política de coesão nas prioridades da UE, a Comissão propôs aos Estados-Membros, para o período 2014-2020, o fortalecimento do processo de planeamento estratégico. Este processo, entre outros aspetos, resultou na introdução de um conjunto de Objetivos Temáticos em consonância com a "Europa 2020" previstos no Quadro Estratégico Comum (QEC).
314. Consecutivamente, definiu-se um menu de Prioridades de Investimento para suportar o desenvolvimento dos PO, a partir dos quais as autoridades responsáveis pela programação deveriam selecionar aqueles que melhor se adequam para a superação dos problemas dos territórios sobre quais os Programas incidem.
315. Em concordância com o guia desenvolvido pela COM (versão 4 de 04.12.2013), o PO SEUR apresenta uma arquitetura definida por 3 Eixos Prioritários, 10 Prioridades de Investimento e 14 Objetivos Específicos, seguindo o encadeado lógico desenhado para o Programa (Eixo Prioritário - Prioridade de Investimento - Objetivo Específico). Este encadeado estratégico foi preparado de modo a responder adequadamente aos Objetivos Temáticos no domínio do Crescimento Sustentável da "Europa 2020".
316. No período de programação 2014-2020, os Estados-Membros deverão concentrar os apoios para maximizar a sua contribuição para a realização dos objetivos da UE, de acordo com as suas necessidades específicas de desenvolvimento nacional e regional, como referido. De forma a garantir uma maior focalização na realização da estratégia da UE, foram definidos elementos comuns para todos os Programas e a programação deverá ser coerente com o QEC.
317. A leitura do quadro permite verificar que a arquitetura programática do PO SEUR foi preparada em concordância com as Prioridades de Investimento dos Objetivos Temáticos relativos ao Crescimento Sustentável da Europa 2020, cobrindo as Prioridades de Investimento do PO um total de 10 das 12 definidas no âmbito da Estratégia nesse domínio, no quadro dos três Objetivos estipulados para a concretização da Estratégia em matéria de Crescimento Sustentável
318. Importa relevar que o quadro lógico de intervenção definido pelo Governo português para o período de programação 2014-2020, inscrito na Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 33/2013, definiu que a estruturação operacional dos fundos da política de coesão estipulasse, no caso dos PO Temáticos, a conjugação do financiamento plurifundos (FEDER, FSE e, sempre que pertinente, FC). A definição de conteúdos e fronteiras entre PO Temáticos (de abrangência nacional ou supra regional) e PO Regionais do Continente devia ser estabelecida tendo em conta os princípios de racionalidade económica e coerência das intervenções conjugados com a otimização da escala territorial de intervenção.
319. Deste modo, a "Cadeia de Programação" definida para o PO foi um exercício que se focalizou na identificação das necessidades e no desenho da estratégia nacional para responder à "Europa 2020", num quadro de complementaridade com o desenhos dos PO Regionais do Continente, tendo sido

estruturada de modo a comportar as diretrizes dos principais documentos de orientação estratégica comunitários e nacionais em matéria de Crescimento Sustentável, visando atingir as principais metas definidas nesses documentos.

320. Com efeito, a “Cadeia de Programação”, em concordância com a “Europa 2020”, atendeu aos principais problemas diagnosticados no país nas áreas temáticas de intervenção do PO e que estão sumarizados nesse documento. Para cada uma das dimensões da estratégia europeia no domínio do Crescimento Sustentável, foi efetuado um diagnóstico da situação atual e, em função deste, apontam-se os domínios de intervenção a priorizar:
- Transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os sectores - em concretização do Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética e do Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis, contribuindo assim para o aumento da competitividade da economia nacional e para a redução da dependência energética.
  - A adaptação às alterações climáticas e a gestão e prevenção de riscos – com destaque para a operacionalização dos instrumentos de política climática, nomeadamente, a Estratégia Nacional para a Adaptação às Alterações Climáticas – ENAAC e para a gestão e prevenção de riscos (conjugando as dimensões de conhecimento, informação, planeamento, prevenção e combate) e com o contributo parcial mas não negligenciável do setor da energia, do setor da água, do setor dos resíduos e dos investimentos na conservação e proteção da biodiversidade;
  - Proteção do ambiente – assente particularmente na operacionalização das estratégias para o setor dos resíduos (PERSU 2020), para o setor das águas (PENSAAR 2020), dando cumprimento, respetivamente às Diretivas 2008/98/CE, 2000/60/CE, 98/83/CE e 91/271/C, para a biodiversidade e para os passivos ambientais, com contributos importantes decorrentes da política de gestão e prevenção de riscos e da operacionalização dos instrumentos de política climática.
321. Neste contexto, os Eixos Prioritários, as Prioridades de Investimento e os Objetivos Específicos apresentam um forte alinhamento com as diretrizes comunitárias em matéria de Crescimento Sustentável – releve-se, também, que a estruturação das 10 Prioridades de Investimento do PO manteve a designação das Prioridades inscritas no QEC –, pelo que se antecipa um efeito gerador globalmente positivo como resultado da sua implementação.

#### QA42. De que forma é que o Programa Operacional da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos contribui para a concretização da Estratégia Europa 2020?

##### SQ421. Qual o grau de cobertura e o grau de intensidade de concretização dos diversos Objetivos Temáticos da Estratégia “Europa 2020”?

A arquitetura programática do PO SEUR releva um total alinhamento estratégico com os Objetivos Temáticos da Estratégia 2020, tangentes ao Crescimento Sustentável, relevando a contribuição nacional para a prossecução das metas definidas.

322. Considerando as orientações para o alinhamento estratégico para a elaboração dos Programas Operacionais, definido a partir do articulado programático da “Europa 2020”, procurou-se compreender qual a intensidade com que o PO SEUR abordou cada um dos Objetivos Temáticos no domínio do Crescimento Sustentável da Estratégia, apreciando a consistência da abordagem definida, avaliando-se a racionalidade com que se dotou o planeamento estratégico do Programa no que se refere aos Objetivos Temáticos.

323. A lógica de intervenção do PO SEUR centrada na dimensão do Crescimento Sustentável suporta-se na adoção dos Objetivos Temáticos 4, 5 e 6 (e respetivas Prioridades de Investimento) que, com maior intensidade, concorrem para a sua prossecução, respondendo aos desafios projetados na Europa 2020. Assim, em termos de arquitetura programática observa-se uma articulação estratégica do PO SEUR com os Objetivos Temáticos, tangentes a essas problemáticas. Com efeito, verifica-se que a sua construção se focalizou na identificação das necessidades e no desenho da estratégia para responder aos desafios nacionais, revelando-se os Eixos Prioritários, as Prioridades de Investimento e os Objetivos Específicos escolhidos, consistentes e coerentes com os Objetivos Temáticos da Europa 2020.
324. A estruturação do PO, cobrindo as dimensões-chave em presença, demonstra uma elevada capacidade para sustentar as prioridades do Crescimento Sustentável que propõe a estratégia europeia, relevando uma significativa consistência da abordagem definida. Neste quadro, o grau de intensidade e de cobertura da concretização dos Objetivos Temáticos, na dimensão do Crescimento Sustentável, é bastante elevado.
325. Não obstante, em alguns casos, o PO não cobre a totalidade das dimensões temáticas previstas nos Objetivos Temáticos da estratégia europeia (designadamente no que se refere à promoção da eficiência energética e da utilização das energias renováveis nas empresas e à proteção, promoção e desenvolvimento do património cultural e natural).
326. Esta situação decorre fundamentalmente, por um lado, das opções estratégicas de desenvolvimento nacional para o período 2014-2020 com o apoio dos fundos comunitários e, por outro lado, da definição de conteúdos e fronteiras entre o PO Temático e os PO Regionais do Continente, considerando os princípios de racionalidade económica e coerência das intervenções conjugados com a otimização da escala territorial de intervenção (no contexto do quadro lógico de intervenção definido pelo Governo português, inscrito na RCM n.º 33/2013). Ou seja, a não cobertura total das dimensões temáticas previstas nos Objetivos Temáticos da Europa 2020 não decorre necessariamente de ausências de política nesses domínios.
327. De um modo geral, nas dimensões temáticas onde o grau de cobertura não é total, associa-se uma menor intensidade de influência potencial para a concretização dos Objetivos Temáticos.

#### **SQ422. Qual o grau de contributo do Programa Operacional para as sete iniciativas emblemáticas da Estratégia "Europa 2020"?**

O PO SEUR apresenta um contributo muito elevado para a concretização de duas das sete iniciativas emblemáticas da Estratégia "Europa 2020" ("Uma Europa Eficiente em termos de Recursos" e "Uma Política Industrial para a Era de Globalização").

328. No âmbito da Estratégia Europa 2020, a Comissão Europeia aprovou, em 2010, sete iniciativas emblemáticas, que estabelecem novas agendas e detalham atividades âncora para o horizonte 2020, duas das quais na agenda do Crescimento Sustentável:
- "Uma Europa Eficiente em termos de Recursos", destinada a contribuir para dissociar o crescimento económico da utilização dos recursos, assegurar a transição para uma economia hipocarbónica, aumentar a utilização das fontes de energia renováveis, modernizar o setor dos transportes e promover a eficiência energética;
  - "Uma Política Industrial para a Era de Globalização", para melhorar o ambiente empresarial, especialmente para as PME, e para apoiar o desenvolvimento de uma base industrial forte e sustentável, suscetível de enfrentar a concorrência mundial;
329. A partir da análise dos documentos estratégicos definidos para as duas iniciativas emblemáticas, avaliou-se o contributo do PO SEUR para a concretização dos seus objetivos.

330. O contributo para a “Europa Eficiente em termos de Recursos” é muito elevado em todas as Prioridades de Investimento dos Eixos Prioritários 1 (Apoiar a Transição para uma Economia com Baixas Emissões de Carbono em todos os Setores) e 3 (Proteger o Ambiente e Promover a Eficiência dos Recursos).
331. Com efeito, as várias componentes propostas para a concretização da iniciativa (*cf.* Capítulo 4 do Documento Estratégico) são claramente abrangidas nos vários Objetivos Específicos das prioridades de ambos os Eixos Prioritários.
332. O contributo do PO SEUR para a iniciativa emblemática “Uma política Industrial para a Era de Globalização” observa-se, de forma mais evidente, nas Prioridades de Investimento do Eixo Prioritário 1, em que se procura dotar os consumidores da informação e ferramentas necessárias para que possam realizar eficiência energética e criar condições para o desenvolvimento de redes inteligentes, para o aumento de sinergias e redução de custos com vista à redução da tarifa, dimensão contemplada na iniciativa emblemática para o setor empresarial.
333. Através do Objetivo Específico “Apoio à promoção da utilização de transportes ecológicos e das respetivas redes, no caso dos apoios a conceder à rede de carregamento da mobilidade elétrica”, da Prioridade de Investimento 4.5 do mesmo Eixo, observa-se igualmente um contributo elevado para esta iniciativa, designadamente em matéria de mobilidade sustentável.
334. Do exercício realizado, concluiu-se, globalmente, que o PO SEUR apresenta um contributo muito elevado para a concretização das duas iniciativas, sobretudo para “Uma Europa Eficiente em termos de Recursos”.

#### **SQ423. Qual o grau de intensidade das realizações previstas no Programa Operacional para a concretização da Estratégia “Europa 2020”?**

As realizações esperadas com a implementação do Programa Operacional apresentam um grau de intensidade elevado para a concretização da Estratégia “Europa 2020” em matéria de Crescimento Sustentável.

335. Considerando os Objetivos Temáticos que estruturam a Europa 2020, procurou-se compreender qual a intensidade das realizações esperadas com a implementação do PO SEUR na ótica da concretização da estratégia europeia.
336. O PO SEUR apresenta um total de 17 indicadores de realização que cobrem os 3 Eixos Prioritários, as 10 Prioridades de Investimento e os 14 Objetivos Específicos do Programa. Globalmente, as realizações previstas com a implementação do PO – sintetizados nesses indicadores – apresentam, potencialmente, forte influência para a concretização dos Objetivos Temáticos da Estratégia Europa 2020 em matéria de Crescimento Sustentável.
337. No Eixo Prioritário 1, releve-se o importante contributo das realizações previstas nas Prioridades de Investimento 4.1 e 4.3 em matéria de eficiência energética para o Objetivo Temático 4, prevendo-se alcançar um total de 40 MW de capacidade suplementar de produção de energia a partir de fontes renováveis, um total de 16.000 agregados familiares com consumo de energia melhorado, um decréscimo anual do consumo de energia nos edifícios públicos que deverá ser de 200.000.000 kWh/ano, bem como 8.000 tep de redução de consumo de energia primária no setor dos transportes (Prioridade de Investimento 4.4).
338. No Eixo Prioritário 2, a extensão da faixa costeira intervencionada para proteção de pessoas e bens deverá ser de 50 km (Prioridade de Investimento 5.2), salientando-se ainda, no âmbito da mesma prioridade de investimento, a população que deverá beneficiar de medidas de proteção contra inundações (1.500.000) e de medidas de proteção contra incêndios (5.000.000), apresentando um grau de intensidade elevado para promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos (Objetivo Temático 5).



339. No que se refere ao Eixo Prioritário 3, as realizações do PO preveem uma capacidade adicional de reciclagem de resíduos de 91.000 ton./ano, bem como valores de população adicional servida pelas melhorias do sistema de saneamento de águas residuais (SAR) - Entidades gestoras em Baixa, de 2.470.000; em Alta, de 1.430.000 e, no caso das melhorias de abastecimento de água (AA) - Entidades gestoras em Baixa de 1.820.000 e em Alta de 910.000, com forte influência para a concretização do Objetivo Temático 6.

#### QA43. Quais os resultados esperados pelo PO SEUR na ótica da Estratégia Europa 2020?

##### SQ431. Qual o contributo do Programa Operacional para cada um dos cinco objetivos da Estratégia "Europa 2020"?

Os resultados quantitativos esperados com a concretização do PO SEUR apresentam um contributo significativo para o alcance dos objetivos da Estratégia "Europa 2020" no que se refere ao Clima e Energia, ainda que o Programa não apresente as metas concretas a atingir no horizonte 2020.

340. A Europa 2020 estabeleceu as metas concretas a atingir durante a próxima década em áreas como o emprego, a educação, a utilização da energia e a inovação, a fim de ultrapassar a crise económica e social e voltar a colocar a Europa na via do crescimento.
341. Para além de assentar em três prioridades em termos de crescimento, a estratégia consolida-se em cinco objetivos para a União Europeia, que se traduzem em cinco metas a atingir no horizonte 2020, dos quais importa relevar, no contexto dos domínios de intervenção do PO SEUR, as metas para o "Clima e Energia": cumprimento dos objetivos em matéria de clima e energia "20/20/20" com conseqüente aumento da eficiência energética em 20%, redução das emissões de gases com efeito estufa em 20% face aos níveis de 1990 (30% se as condições o permitirem) e aumento para 20% da parte das energias renováveis no consumo final.
342. A bondade da estratégia não é suficiente para que o PO SEUR tenha um contributo efetivo para a prossecução da Europa 2020. A sua componente operacional – designadamente os seus resultados –, será decisiva para que a estratégia delineada seja alcançada de forma eficaz. Neste âmbito, importa apreciar os resultados programados pelo PO, antecipando uma leitura crítica do seu contributo efetivo para a estratégia europeia.
343. O PO SEUR apresenta um total de 16 indicadores de resultado que cobrem os 3 Eixos Prioritários, as 10 Prioridades de Investimento e os 14 Objetivos Específicos do Programa. Globalmente, os resultados quantitativos esperados com a sua concretização – sintetizados nesses indicadores –, apresentam um contributo significativo para o alcance dos objetivos da Estratégia "Europa 2020" e respetivas metas quantificadas em matéria do Crescimento Sustentável.
344. O cumprimento dos objetivos da Europa 2020 em matéria de clima e energia "20/20/20" estrutura-se em três metas. Numa primeira dimensão, no aumento da Eficiência Energética em 20% (ganho percentual relativamente a consumos de energia primária no cenário de referência).
345. Os resultados quantitativos esperados com a concretização do PO preveem uma redução do consumo de energia primária na administração central de 283.138 MWh para 198.196 MWh, bem como uma redução do consumo final de energia primária na habitação (particulares) de 2.657.035 tep para 2.258.480 tep. Estes valores (absolutos) traduzem as metas previstas no PNAEE em matéria de eficiência energética na Administração Pública (30%) e no setor "Habitação" (20%).
346. Numa segunda dimensão, no aumento para 20% da parte das energias renováveis no consumo de energia final, o PO prevê apoiar intervenções que concorram para o incremento das energias renováveis produzidas através de novas tecnologias em mais de 14% (35% no que respeita à penetração na produção de energia elétrica na RAM).

347. Numa terceira dimensão, na redução das emissões de gases com efeito estufa em 20% face aos níveis de 1990 (30% se as condições o permitirem), o PO não apresenta nenhum indicador de resultado que permita avaliar a sua influência para a concretização da meta definida na Europa 2020.

#### SQ432. Qual o contributo do Programa Operacional para as Prioridades Estratégicas da Estratégia "Europa 2020"?

Os resultados qualitativos esperados com a concretização do PO SEUR são globalmente concordantes com a Estratégia "Europa 2020".

348. Considerando a estruturação lógica das Prioridades Estratégicas da "Europa 2020", procurou-se apresentar uma leitura sistemática de natureza qualitativa do contributo do PO SEUR para o alcance de cada uma dessas prioridades. Conclui-se, globalmente, que os resultados qualitativos esperados com a sua concretização são globalmente concordantes com a estratégia europeia".
349. Os resultados qualitativos a associar ao Eixo Prioritário 1 concorrem para duas das dimensões prioritárias que estruturam a Europa 2020 na prioridade do Crescimento Sustentável: redução da emissão de gases com efeito de estufa e aumento da eficiência energética. As intervenções preconizadas nas Prioridades de Investimento 4.1, 4.3, 4.4 e 4.5 (e respetivos Objetivos Específicos), pretendem responder aos desafios nacionais nos diversos setores alavanca da eficiência energética, potenciando o quadro de oportunidades criado pelos apoios comunitários. Neste contexto, a implementação de medidas de eficiência energética e racionalização de consumos, no Estado e nas habitações (Prioridade de Investimento 4.3 e 4.4) e nos transportes (Prioridade de Investimento 4.5), aliada à diversificação das fontes de abastecimento energético de origem renovável (Prioridade de Investimento 4.1) permitirão reduzir a intensidade energética e a desarboreização da economia, um uso mais eficiente dos recursos e a diminuição das emissões de gases com efeito de estufa, dimensões tangentes à prioridade do Crescimento Sustentável na estratégia europeia.
350. Relativamente ao Eixo Prioritário 2, sendo as ações dirigidas ao reforço da capacidade nacional de adaptação às alterações climáticas, sobretudo através da adoção e articulação de medidas transversais (desde o combate à poluição do ar, marítima e radiológica, passando por uma maior prevenção e combate aos incêndios florestais, até medidas de prevenção e redução de riscos e pressões sobre a biodiversidade), são espectáveis efeitos positivos em algumas dimensões do Crescimento Sustentável, configurando uma elevada intensidade de influência para a prossecução das ambiciosas prioridades estratégicas projetadas na Europa 2020, nesta matéria.
351. No Eixo Prioritário 3, não sendo de leitura direta a concordância dos resultados esperados com esta prioridade, assume igualmente uma importante relevância. A conservação e preservação da biodiversidade e dos ecossistemas (Prioridade de Investimento 6.4), aliada à mitigação dos efeitos de passivos ambientais no ambiente (Prioridade de Investimento 6.5), configuram efeitos positivos em dinâmicas concordantes com a Europa 2020 nas dimensões inscritas no Crescimento Sustentável.

## 3. RESULTADOS DA AAE

### 3.1 CONCLUSÕES DA AAE

352. A AAE do PO SEUR centrou-se na identificação e avaliação das consequências ambientais do Programa em fase de elaboração, considerando a versão de 2 de abril de 2014.
353. A análise desenvolvida permite extrair um conjunto de conclusões que, no conjunto, apontam para um sinal claramente positivo associado à implementação do Programa. A estrutura programática proposta apresenta oportunidades para atingir os objetivos ambientais definidos no QRE.
354. Com efeito, o PO SEUR apresenta relevantes oportunidades de intervenção para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, na medida em que:
- Promove a adaptação e combate às alterações climáticas e a "descarbonização" da economia, nos domínios de apoio às FER, à eficiência energética e à redução das emissões de GEE, constituindo uma oportunidade para o cumprimento das metas a que o Estado português se propôs no âmbito da Estratégia Europa 2020;
  - Constitui um instrumento enquadrador de um leque alargado de ações fortemente favoráveis à prossecução dos principais objetivos inscritos na agenda nacional, europeia e mundial em termos de proteção da biodiversidade e dos serviços prestados pelos ecossistemas;
  - Contribui, de forma transversal, para o cumprimento do conjunto de metas estipuladas em diversos domínios do desenvolvimento territorial, mediante a implementação das medidas preconizadas, como por exemplo, a promoção de áreas urbanas inclusivas e sustentáveis e a melhoria da acessibilidade e mobilidade, reforçando positivamente o desenvolvimento do território. Assinale-se, porém, a ausência de critérios específicos tendo em vista assegurar um eficaz ordenamento do território;
  - Encontra-se em linha com os objetivos da Estratégia Nacional para os Recursos Geológicos - Recursos Minerais (ENRG -RM) no que se refere à tipologia de ações a financiar, na vertente do património geológico e recursos geológicos;
  - Contribui, de forma significativa, para o cumprimento do conjunto de metas estipuladas nos diversos domínios analisados no âmbito da qualidade do ambiente (Resíduos, Água, Ar e Solos), designadamente através das intervenções preconizadas no âmbito do ciclo urbano de água, valorização dos resíduos e descontaminação dos solos. No entanto, importa sublinhar a escassez de intervenções específicas direcionadas para o controlo de poluentes atmosféricos, com potenciais consequências negativas ao nível da saúde humana e ambiente em geral;
  - Define como uma das suas prioridades de investimento a gestão de riscos, apoiando ações que abordem riscos específicos e desenvolvam sistemas de gestão de catástrofes de modo a aumentar a capacidade de resiliência do país em relação às alterações climáticas, cheias, erosão costeira, desertificação, incêndios florestais e episódios de poluição marítima;
  - O contributo do POSEUR é, por outro lado, menos direto e expressivo nas vertentes do desenvolvimento humano, em que são ténues e, por vezes, indiretos e/ou induzidos, a maioria dos seus contributos, e da governança, a qual não sendo abrangida especificamente, é indiretamente promovida através de um conjunto de ações do Programa.
355. A estratégia definida no PO SEUR evidencia, deste modo, um forte pendor no sentido da promoção do crescimento sustentável, em linha, portanto, com a Estratégia "Europa 2020", não se identificando riscos ambientais significativos que possam resultar da sua operacionalização.

## 3.2. RECOMENDAÇÕES (SEGUIMENTO E CONTROLO)

356. A fase de seguimento e controlo é alicerçada num conjunto de diretrizes de planeamento, gestão e monitorização, as quais foram estruturadas em dois grupos de medidas:
- Medidas de planeamento, "*destinadas a prevenir, reduzir e, tanto quanto possível, eliminar quaisquer efeitos adversos significativos no ambiente*", resultantes da aplicação do PO, em conformidade com a alínea f) do n.º 1 do Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 232/2007 (alínea g) do Anexo I, a que se refere o n.º 1 do Artigo 5.º da Diretiva 2001/42/CE. Estas medidas traduzem-se em recomendações, tendo em vista assegurar a implementação do PO em linha com os objetivos de desenvolvimento sustentável. As recomendações que se apresentam visam, assim, maximizar as oportunidades identificadas no âmbito de cada FC e, tanto quanto possível, mitigar as eventuais ameaças;
  - Medidas para a monitorização ambiental e territorial, centradas nos indicadores do sistema de monitorização da AAE, considerando as realizações e os resultados do PO. Com efeito, o processo de seguimento e monitorização é de especial importância, na medida em que decorre ao longo do período de implementação do PO e contribui para assegurar o cumprimento e a integração das recomendações da AAE. De acordo com o Artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 232/2007: "*as entidades responsáveis pela elaboração dos planos e programas avaliam e controlam os efeitos significativos no ambiente decorrentes da respetiva aplicação e execução, verificando a adoção das medidas previstas na declaração ambiental, a fim de identificar atempadamente e corrigir os efeitos negativos imprevistos*".

### 3.2.1. MEDIDAS DE PLANEAMENTO

357. As recomendações apresentadas revestem-se de um carácter geral, não substituindo as observações mais específicas apresentadas no capítulo VIII no contexto da avaliação estratégica de impactes.
358. Considerando as orientações estratégicas definidas pelo PO, consubstanciadas na cadeia de Programação definida – atendendo às orientações estipuladas pela Estratégia “Europa 2020” e pelo Portugal 2020 –, é expectável um importante contributo para a Europa 2020, não tendo sido identificados riscos ambientais significativos resultantes da sua concretização. Pelo contrário, importa relevar o contributo maioritariamente positivo do PO SEUR, constituindo uma significativa oportunidade no sentido da mitigação, ou mesmo resolução, de diversos problemas ambientais diagnosticados a nível nacional.
359. Neste contexto, as medidas que seguidamente se apresentam destinam-se fundamentalmente a potenciar os resultados e os contributos positivos expectáveis para o Portugal 2020 e para a Estratégia “Europa 2020”, prevenindo, simultaneamente, eventuais efeitos adversos sobre o ambiente:
- Assegurar que as intervenções relativas a equipamentos e infraestruturas apoiadas pelo PO – nomeadamente a decisão sobre a localização, dimensão e tipologia –, obedecem às boas práticas de planeamento e ordenamento do território e aos procedimentos obrigatórios de avaliação e gestão ambiental, incluindo uma avaliação cuidada e rigorosa das eventuais implicações ao nível da biodiversidade e funcionamento dos ecossistemas, e a discussão transparente da justificação do projeto e das alternativas consideradas, bem como a plena participação das partes potencialmente afetadas;
  - Sendo um PO que tende, por definição, para a maximização da dimensão “desenvolvimento sustentável”, importa, desde logo, assegurar uma articulação eficaz entre este e os PO regionais nos domínios da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos, através de mecanismos institucionais estabelecidos para o efeito, de forma a identificar e potenciar sinergias e mitigar eventuais conflitos;

- A referida dimensão será claramente potenciada através do apoio a intervenções que contribuam diretamente para os objetivos e metas de sustentabilidade, inscritos nas estratégias e instrumentos de política, nacionais e internacionais (não devendo, conseqüentemente, ser apoiadas intervenções onde exista risco de agravamento do estado do ambiente, nos seus múltiplos domínios);
- Na mesma linha, deve ser evitado o incentivo a intervenções que resultem em elevada intensidade energética, privilegiando-se o apoio a entidades que adotem boas práticas no âmbito do combate às alterações climáticas, promovendo, deste modo, a redução efetiva da intensidade carbónica da economia nacional;
- Promover o aproveitamento energético dos recursos endógenos (biogás produzido em ETAR e a partir dos resíduos);
- Privilegiar o apoio a intervenções que adotem instrumentos voluntários, passíveis de oferecer um retorno ambiental significativo (e.g. Sistema de Gestão Ambiental, Sistema de Avaliações de Desempenho Ambiental, Rótulo Ecológico para o setor do turismo, Programa Green Globe e Sistemas de Construção Sustentável, entre outros);
- As redes de divulgação e de comunicação associadas à implementação do PO devem assentar em modelos que permitam à sociedade civil ter acesso direto e simples ao conhecimento, sendo que a utilização das novas tecnologias na divulgação da informação em detrimento de outros processos mais tradicionais pode excluir uma franja significativa da população, pelo que é necessário acautelar a disponibilização de informação de múltiplas formas, assegurando a sua participação efetiva;
- Promover a responsabilização ambiental das intervenções empresariais sujeitas a cofinanciamento, assegurando a internalização dos custos ambientais;
- No caso do apoio a novos projetos para aproveitamento de fontes de energia renováveis, privilegiar o apoio a intervenções de caráter inovador que assegurem níveis elevados de proteção do património natural, designadamente através da salvaguarda e promoção da integridade da Rede Fundamental de Conservação da Natureza, garantindo, em particular, a proteção eficaz das áreas de continuidade pertencentes a esta Rede (REN, RAN, DPH), bem como de outras que se revelem relevantes, por forma a assegurar a manutenção dos corredores que estabelecem a conectividade genética entre áreas nucleares de conservação da natureza e da biodiversidade, não se restringindo, portanto, ao Sistema Nacional de Áreas Classificadas. A garantia de ausência de perda líquida de biodiversidade ("no net loss") e de proteção eficaz dos serviços dos ecossistemas deverá constar como critério subjacente a adotar na seleção das intervenções a financiar;
- Estabelecer critérios de majoração de candidaturas a financiamento em áreas da Rede Natura 2000 que se encontrem em conformidade com as prioridades estratégicas definidas no PAF;
- Privilegiar o apoio a intervenções que promovam a requalificação e o aproveitamento de infraestruturas e equipamentos já existentes ou a recuperação de áreas anteriormente ocupadas por outras atividades, em detrimento da expansão para novas áreas;
- Privilegiar o apoio de intervenções que visam a proteção do litoral e redução da erosão costeira e que podem contemplar por exemplo o estabelecimento de planos de gestão de sedimentos nas bacias hidrográficas.

### 3.2.2. MEDIDAS PARA A MONITORIZAÇÃO AMBIENTAL E TERRITORIAL

- <sup>360</sup>. O acompanhamento ao longo da implementação do PO é essencial, porque permite não só controlar e avaliar a sua execução e seus efeitos ao nível da sua sustentabilidade ambiental, mas também avaliar

atempadamente as consequências decorrentes de alterações na conjuntura global. O processo de monitorização ambiental e territorial deve:

- Acompanhar a evolução da execução do PO;
  - Permitir a avaliação do grau de eficiência e eficácia das orientações definidas no âmbito da AAE para um processo de decisão ambientalmente sustentável;
  - Permitir a identificação de efeitos e riscos imprevistos que eventualmente surjam no decorrer de mudanças circunstanciais e que impliquem a alteração de algumas considerações elaboradas em sede da AAE.
361. A monitorização será desenvolvida por recurso à utilização de indicadores específicos, identificados no âmbito da AAE, e associados a cada FC, permitindo avaliar o desempenho ambiental do PO com base em informação a recolher ao nível das intervenções a financiar.
362. A bateria de indicadores que se apresenta deverá ser aferida e validada previamente à implementação do PO, procurando assegurar a sua exequibilidade e maximizar a sua eficácia na identificação e resolução atempada de eventuais situações de conflito.
363. Importa referir que, no caso do FC Biodiversidade, está previsto, no âmbito do OE 6.4.1 do PO, o “Desenvolvimento de um sistema nacional de indicadores e programas de monitorização nacionais do estado de conservação dos valores naturais protegidos”, pelo que os indicadores agora propostos deverão ser igualmente aferidos e, se necessário, revistos, tendo em conta o desenvolvimento desta ação específica.
364. Os resultados da monitorização a desenvolver deverão ser remetidos à APA, com uma periodicidade anual, devendo, simultaneamente, proceder-se à sua divulgação pública.

**Quadro 4. Indicadores para a Monitorização Ambiental e Territorial no Âmbito da AAE**

Indicador	Unidade	Descrição	Fonte de Informação	Modo de Cálculo	Frequência de amostragem (registo)
<b>FC Alterações Climáticas</b>					
Evolução do consumo de energia nos edifícios públicos	%	Entidades da administração pública apoiadas que melhoraram o seu consumo energético	SI PO	$\frac{((kwh\ n+1) - (kwh\ n))}{(kwh\ n)} * 100$	Anual
Evolução do consumo de energia primária na habitação	%	Agregados familiares com consumo de energia melhorado	SI PO	$\frac{((kwh\ n+1) - (kwh\ n))}{(kwh\ n)} * 100$	Anual
Sistemas de contagem inteligentes instalados	%	Contadores inteligentes instalados com o apoio do PO	SI PO	-	Anual
Conversão de veículos para a utilização de outras fontes de combustível mais limpas	N.º	Veículos convertidos	SI PO	-	Anual
Planos municipais e regionais de adaptação às alterações climáticas	N.º	N.º de planos apoiados	SI PO	-	Anual
<b>FC Biodiversidade</b>					
Evolução da abundância e distribuição de espécies selecionadas (SEBI 001) <sup>16</sup>	%	Tendências na abundância de espécies de aves comuns e borboletas, constituindo um relevante “barómetro” sobre o estado de saúde do ambiente.	BISE (CE) CAC (SPEA/EBCC) EUNIS (AEA) GBIF	$\frac{((n+1) - (n))}{(n)} * 100$	Anual

<sup>16</sup> Streamlining European biodiversity indicators 2020: Building a future on lessons learnt from the SEBI 2010 process. European Environment Agency. 2012.

Indicador	Unidade	Descrição	Fonte de Informação	Modo de Cálculo	Frequência de amostragem (registo)
			SIPNAT (ICNF)		
Varição no estado de conservação de espécies de interesse Europeu (SEBI 003) <sup>17</sup>	%	Este indicador revela as alterações no estado de conservação das Espécies de interesse Europeu (baseado nos dados coligidos no âmbito das obrigações de monitorização estabelecidas pelo Artigo 11º da Diretiva Habitats)	BISE (CE) EIONET (AEA) GBIF SIPNAT (ICNF)	$\frac{((n+1) - n)}{n} * 100$	Periodicidade a aferir
Varição no estado de conservação de habitats de interesse Europeu (SEBI 005) <sup>18</sup>	%	Este indicador revela as alterações no estado de conservação dos Habitats de interesse Europeu (baseado nos dados coligidos no âmbito das obrigações de reporte estabelecidas pelo Artigo 17º da Diretiva Habitats)	BISE (CE) EUNIS (AEA) SIPNAT (ICNF)	$\frac{((n+1) - n)}{n} * 100$	Periodicidade a aferir
Ações de recuperação de ecossistemas degradados	(n.º)	Número de ações de recuperação de ecossistemas degradados apoiadas pelo PO	SI PO	-	Anual
<b>FC Desenvolvimento Humano</b>					
Postos de trabalho criados com os grandes projetos apoiados	N.º	Postos de trabalho permanentes e temporários	SI PO	-	Anual
<b>FC Desenvolvimento Territorial</b>					
Evolução da população que beneficia de medidas de proteção contra riscos	%	População que beneficia de medidas de proteção contra riscos de inundação e incêndios, apoiados pelo PO	SI/PO	$\frac{((n+1) - n)}{n} * 100$	Anual
Índice das melhorias nos sistemas de Abastecimento de Água (AA)	%	Percentagem de alojamentos servidos com qualidade satisfatória (boa ou mediana), potencialmente abrangidas pelas intervenções apoiadas	SI/PO/ERSAR	$(n / \text{pop.}) * 100$	Anual
Índice das melhorias nos Sistemas de Saneamento de Águas Residuais (SAR)	%	Percentagem de alojamento servidos com qualidade satisfatória (boa ou mediana), potencialmente abrangidas pelas intervenções apoiadas	SI/PO/ERSAR	$(n / \text{pop.}) * 100$	Anual
<b>FC Património Cultural e Geológico</b>					
Locais com interesse geológico	(n.º)	Locais que pelas suas características geológicas são considerados como património de relevo	LNEG	-	Anual
Evolução do número de Planos Ambientais e de Recuperação Paisagística	(n.º)	Documento técnico constituído pelas medidas ambientais e pela proposta de solução para o encerramento e a recuperação paisagística das áreas exploradas	CCDR/CM	$\frac{((n+1) - n)}{n} * 100$	Anual
<b>FC Qualidade do Ambiente</b>					
Preparação para reutilização e reciclagem no total de resíduos urbanos recicláveis	%	Quantidade de resíduos reutilizados recolhidos seletivamente e valorizados, face ao total de resíduos urbanos recicláveis (potencialmente abrangidas pelas intervenções apoiadas)	SI/PO/APA	$\frac{((\text{ton RU } n+1) - (\text{ton RU } n))}{(\text{ton RU})} * 100$	Anual
Melhoria da qualidade das	%	Percentagem nacional das massas de água que	SI/PO/APA	$(n / \text{massas}) * 100$	Anual

<sup>17</sup> Streamlining European biodiversity indicators 2020: Building a future on lessons learnt from the SEBI 2010 process. European Environment Agency. 2012.

<sup>18</sup> Streamlining European biodiversity indicators 2020: Building a future on lessons learnt from the SEBI 2010 process. European Environment Agency. 2012.



Indicador	Unidade	Descrição	Fonte de Informação	Modo de Cálculo	Frequência de amostragem (registo)
massas de água		passou de qualidade "Inferior a Boa" a "Boa ou Superior" (potencialmente abrangidas pelas intervenções apoiadas)			
Recuperação dos passivos ambientais industriais prioritários	%	Superfície de solos rehabilitados face ao total de área identificada como contaminada (potencialmente abrangidas pelas intervenções apoiadas)	SI/PO/APA	(ha solo rehabilitado/ ha solo total)*100	Anual
Recuperação dos passivos mineiros/indústria extrativa prioritários	%	Superfície de solos mineiros rehabilitados face ao total de área identificada como contaminada (potencialmente abrangidas pelas intervenções apoiadas)	SI/PO/EDM	(ha solo rehabilitado/ ha solo total)*100	Anual
<b>FC Riscos Naturais e Tecnológicos</b>					
Ações de desobstrução, regularização fluvial e de operações de reordenamento da ocupação em zonas de leito de cheia	(n.º)	Número de intervenções que visam a desobstrução e regularização dos cursos de água e de operações de reordenamento da ocupação do solo em zonas de leito de cheia apoiadas pelo PO	SI PO	-	Anual
Evolução do número de Programas municipais de avaliação e gestão de riscos múltiplos	(n.º)	Municípios com programas municipais de avaliação e gestão de riscos múltiplos (cheias e inundações, instabilidade de vertentes, erosão litoral, desertificação e tsunami)	CCDR CM	$\frac{(n+1)-n}{n} * 100$	Anual
Projetos-piloto de desenvolvimento de técnicas de custos limitados para reforço sísmico de edifícios	(n.º)	Número de projetos-piloto apoiados pelo PO que visam o desenvolvimento de técnicas de custos limitados de modo a melhorar a resistência dos edifícios face a um evento sísmico.	SI PO	-	Anual
Extensão de faixa costeira intervencionada para a proteção de pessoas e bens	km	Extensão de faixa costeira alvo de várias intervenções apoiadas pelo PO com vista à proteção de pessoas e bens	SI PO	-	Anual
Evolução da área florestal ardida	(ha)	Área de terrenos ardidos afetos à atividade florestal	ICNF	$\frac{(ha+1)-ha}{ha} * 100$	Anual
<b>FC Governança</b>					
Ações/campanhas de comunicação, divulgação, educação e sensibilização/informação realizadas com o apoio do PO nos vários domínios de intervenção	(n.º)	Número ações/campanhas de comunicação, divulgação, educação e sensibilização/informação realizadas com o apoio do PO nos vários domínios de intervenção	SI PO	-	Anual
Participantes nas ações/campanhas de comunicação, divulgação, educação e sensibilização/informação realizadas com o apoio do PO nos vários domínios de intervenção	(n.º)	Número de participantes nas ações/campanhas de comunicação, divulgação, educação e sensibilização/informação realizadas com o apoio do PO nos vários domínios de intervenção	SI PO	-	Anual

### 3.3. INCORPORAÇÃO DAS PROPOSTAS (MEDIDAS DE PLANEAMENTO) NA PROPOSTA DE PO

365. Com base no quadro de recomendações identificadas no âmbito do exercício de AAE (medidas de planeamento) efetuou-se uma apreciação crítica ao grau de incorporação ou ao modo como foram vertidas em sede de programação (ou potencialmente como poderão ser concretizadas na fase de implementação).
366. Dessa análise releva que a proposta de Programa incorporou a maioria das medidas de planeamento contempladas no Relatório Ambiental (datado de Julho de 2014), garantindo uma adequada integração das considerações ambientais na fase de preparação do Programa. De igual modo, pela sua relevância para a fase de operacionalização, consideram-se úteis e pertinentes as medidas preconizadas para o processo de implementação, de modo a garantir a promoção de um crescimento sustentável no período 2014-2020, efetivamente alinhado com a Estratégia "Europa 2020".
367. Este pressuposto (conjuntamente com o bateria de indicadores de monitorização ambiental identificada) encontra-se assumido no âmbito do Programa, incluindo-se referência, na Secção 11. Princípios Horizontais, que os "resultados da avaliação serão considerados no âmbito do desenvolvimento do Sistema de Monitorização Ambiental Estratégica do Portugal 2020".

**Quadro 5. Grau de incorporação das Medidas de Planeamento**

Medidas de Planeamento	Grau de incorporação	Observação
Assegurar que as intervenções relativas a equipamentos e infraestruturas apoiadas pelo PO – nomeadamente a decisão sobre a localização, dimensão e tipologia –, obedecem às boas práticas de planeamento e ordenamento do território e aos procedimentos obrigatórios de avaliação e gestão ambiental, incluindo uma avaliação cuidada e rigorosa das eventuais implicações ao nível da biodiversidade e funcionamento dos ecossistemas, e a discussão transparente da justificação do projeto e das alternativas consideradas, bem como a plena participação das partes potencialmente afetadas	N.A.	A observar na fase de operacionalização do PO. Em sede de Avisos de Concurso e Regulamentos Específicos contemplar a necessidade de observância destes pré-requisitos.
Sendo um PO que tende, por definição, para a maximização da dimensão "desenvolvimento sustentável", importa, desde logo, assegurar uma articulação eficaz este e os PO regionais nos domínios da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos, através de mecanismos institucionais estabelecidos para o efeito, de forma a identificar e potenciar sinergias e mitigar eventuais conflitos	++	No Acordo de Parceria, estão delimitadas as fronteiras e as áreas de resultado concordantes com cada PO (regionais e PO SEUR). Os resultados, conforme estabelecido na proposta de PO, podem e devem ser maximizados através de abordagens integradas, de conjugação de OE, que potenciem sinergias e estabeleçam complementariedades. Na fase de operacionalização do PO, importa criar mecanismos formais e informais de comunicação entre Programas.
A referida dimensão será claramente potenciada através do apoio a intervenções que contribuam diretamente para os objetivos e metas de sustentabilidade, inscritos nas estratégias e instrumentos de política, nacionais e internacionais (não devendo, consequentemente, ser apoiadas intervenções onde exista risco de agravamento do estado do ambiente, nos seus múltiplos domínios)	++	A estratégia definida e os OE e tipologia de ações que a materializam, respondem aos objetivos e metas definidas nos instrumentos de política pública relevantes, tendo sido alvo de consulta pública e sendo norteados pelo princípio da sustentabilidade e proteção do ambiente. Em sede de Avisos de Concurso e Regulamentos Específicos, contemplar a necessidade de observância deste pré-requisito.
Na mesma linha, deve ser evitado o incentivo a intervenções que resultem em elevada intensidade energética, privilegiando-se o apoio a entidades que adotem boas práticas no âmbito do combate às alterações climáticas, promovendo, deste modo, a redução efetiva da intensidade carbónica da economia nacional	++	A estratégia definida e os OE e tipologia de ações que a materializam, respondem aos objetivos definidos nos instrumentos de planeamento energético relevantes, nomeadamente à necessidade de reduzir a intensidade carbónica no país.

Medidas de Planeamento	Grau de incorporação	Observação
		Em sede de Avisos de Concurso e Regulamentos Específicos, e posteriormente na fase de admissibilidade/análise de mérito, valorizar este pressuposto/critério.
Promover o aproveitamento energético dos recursos endógenos (biogás produzido em ETAR e a partir dos resíduos)	+++	Vertida na proposta de PO.
Privilegiar o apoio a intervenções que adotem instrumentos voluntários, passíveis de oferecer um retorno ambiental significativo (e.g. Sistema de Gestão Ambiental, Sistema de Avaliações de Desempenho Ambiental, Rótulo Ecológico para o setor do turismo, Programa Green Globe e Sistemas de Construção Sustentável, entre outros)	N.A.	A observar na fase de operacionalização do PO. Em sede de Avisos de Concurso e Regulamentos Específicos, e posteriormente na fase de admissibilidade/análise de mérito, valorizar este pressuposto.
As redes de divulgação e de comunicação associadas à implementação do PO devem assentar em modelos que permitam à sociedade civil ter acesso direto e simples ao conhecimento, sendo que a utilização das novas tecnologias na divulgação da informação em detrimento de outros processos mais tradicionais pode excluir uma franja significativa da população, pelo que é necessário acautelar a disponibilização de informação de múltiplas formas, assegurando a sua participação efetiva	+++	Em alguns OE estão contempladas, enquanto tipologias de apoio, ações de informação, divulgação e sensibilização das populações
Promover a responsabilização ambiental das intervenções empresariais sujeitas a cofinanciamento, assegurando a internalização dos custos ambientais	N.A.	A observar na fase de operacionalização do PO. Em sede de Avisos de Concurso e Regulamentos Específicos, e posteriormente na fase de admissibilidade/análise de mérito, valorizar este pressuposto.
No caso do apoio a novos projetos para aproveitamento de fontes de energia renováveis, privilegiar o apoio a intervenções de carácter inovador que assegurem níveis elevados de proteção do património natural, designadamente através da salvaguarda e promoção da integridade da Rede Fundamental de Conservação da Natureza, garantindo, em particular, a proteção eficaz das áreas de continuidade pertencentes a esta Rede (REN, RAN, DPH), bem como de outras que se revelem relevantes, por forma a assegurar a manutenção dos corredores que estabelecem a conectividade genética entre áreas nucleares de conservação da natureza e da biodiversidade, não se restringindo, portanto, ao Sistema Nacional de Áreas Classificadas. A garantia de ausência de perda líquida de biodiversidade ("no net loss") e de proteção eficaz dos serviços dos ecossistemas deverá constar como critério subjacente a adotar na seleção das intervenções a financiar	++	A observar na fase de operacionalização do PO. Em sede de Avisos de Concurso e Regulamentos Específicos, e posteriormente na fase de admissibilidade/análise de mérito, valorizar este critério.
Estabelecer critérios de majoração de candidaturas a financiamento em áreas da Rede Natura 2000 que se encontrem em conformidade com as prioridades estratégicas definidas no PAF	+++	Vertida na proposta de PO, enquanto principio de orientação para a seleção de operações (embora não se preveja a sua majoração)
Privilegiar o apoio a intervenções que promovam a requalificação e o aproveitamento de infraestruturas e equipamentos já existentes ou a recuperação de áreas anteriormente ocupadas por outras atividades, em detrimento da expansão para novas áreas	+++	Vertida na proposta de PO. Em alguns OE é assumido enquanto critério/requisito obrigatório.
Privilegiar o apoio de intervenções que visam a proteção do litoral e redução da erosão costeira e que podem contemplar por exemplo o estabelecimento de planos de gestão de sedimentos nas bacias hidrográficas	+++	Vertida na proposta de PO.

## 4. PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 4.1. CONCLUSÕES FINAIS

368. Tendo como referência a finalidade das avaliações *ex ante* estabelecida no Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013, de contribuir para uma maior qualidade na elaboração dos programas, e as várias dimensões de análise que o mesmo regulamento prevê, a equipa de avaliação seguiu um programa metodológico estruturado em questões e subquestões de avaliação.
369. Ao longo desse programa de trabalhos a equipa teve oportunidade de acompanhar a elaboração do PO SEUR e analisar as quatro versões que foram elaboradas até ao momento (novembro de 2013, fevereiro de 2014, abril de 2014 e agosto de 2014) e de apresentar recomendações preliminares, nomeadamente no Relatório Inicial e Final Preliminar, tendo em vista melhorar a qualidade global e específica do instrumento programático.
370. Considerando a versão de agosto de 2014, a equipa de avaliação chegou a um quadro conclusivo final, de resposta às 14 questões de avaliação.

**Quadro 6. Quadro Conclusivo da Avaliação *Ex Ante***

Questão de Avaliação	Síntese Conclusiva
<b>Domínio 1: Estratégia do PO SEUR (2014-2020)</b>	
<p><b>QA11.</b> A estratégia definida no PO SEUR é pertinente e adequada, considerando os problemas e as oportunidades identificados nas temáticas que constituem o seu domínio de intervenção?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A estratégia definida para o PO SEUR, assente num novo referencial de programação definido pela Comissão Europeia, em alinhamento com a Estratégia Europa 2020, apresenta a devida adequação ao diagnóstico dos principais problemas e oportunidades que se colocam na promoção do desenvolvimento nacional nos domínios que concorrem para o denominado Crescimento Sustentável. Esta adequação garante a eficiência e eficácia na implementação do Programa Operacional e um efetivo cumprimento dos resultados programados, com impacte positivo na prossecução das metas preconizadas na Estratégia 2020.</li> <li>• Por outro lado, a estratégia definida mostra-se pertinente e adequada para responder aos problemas, necessidades, desafios e oportunidades contemplados nos principais documentos enquadramentos e orientadores e nos instrumentos estratégicos e de planeamento que concretizam as políticas públicas nas áreas de intervenção do PO SEUR. Genericamente, estão contempladas no diagnóstico os objetivos e metas previstos nesses documentos.</li> <li>• O diagnóstico realizado mostra-se adequado, encontrando-se bastante bem fundamentado. A fundamentação integra bastantes evidências estatísticas (atualizadas e regionalizadas). Esta elevada sustentação quantitativa, que robustece as análises, permite transmitir uma imagem clara, objetiva e comparável da situação de partida, possibilita a compreensão da lógica de intervenção e releva a pertinência dos resultados a alcançar. A análise está suportada em fontes fiáveis e rigorosas (públicas), com uma elevada atualidade (informação reportada a 2013 e, inclusive, 2014).</li> <li>• As prioridades de investimento, os objetivos específicos, as realizações e os resultados esperados são coerentes e adequadas</li> </ul>

Questão de Avaliação	Síntese Conclusiva
	<p>com os problemas, desafios e oportunidades presentes em Portugal, sendo as fundamentações presentes no diagnóstico bem estruturadas e aprofundadas. Não obstante, em algumas dimensões o diagnóstico reporta sobretudo à descrição do problema, não avaliando as causas e um balanço sobre o modo como as políticas públicas que foram (lições de experiência) e serão aplicadas poderão fazer a diferença (limitando também uma melhor compreensão da pertinência das realizações apontadas).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Releva pela positiva a inclusão de referências a informação contextual externa e a exercícios de cenarização, passíveis de antecipar potenciais constrangimentos no desempenho do PO SEUR, nomeadamente no que se refere as alterações climáticas, e justificando a necessidade de alguma adaptabilidade e flexibilidade em múltiplas dimensões.</li> </ul>
<p><b>QA12.</b> O PO SEUR apresenta coerência interna entre os diferentes Eixos Prioritários, Prioridades de Investimento, Objetivos Específicos, Realizações e Resultados, considerando os fins que se propõe atingir?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O POSEUR possui um elevado grau de coerência interna. Os Objetivos Temáticos e Prioridades de Investimento (definidas pela Comissão Europeia e selecionados pelos representantes do MAOTE (membro efetivo e coordenador do GT) em articulação com as CCDR, no Grupo de Trabalho Temático – GT POSEUR) apresentam-se fortemente articulados e consistentes entre si. Esta situação, central no exercício de programação, concorre para o alcance dos resultados estabelecidos, sua durabilidade temporal e geração de efeitos multiplicadores, essenciais na resolução de problemáticas complexas e profundas como as que se colocam em matéria de desenvolvimento do país.</li> <li>• A “não cobertura” de algumas áreas de intervenção resultou de uma pré-assumpção, no âmbito do exercício programático, que os POR representavam a escala territorial e de governação mais adequada e eficaz para a sua prossecução.</li> <li>• Embora uma análise à articulação potencial entre objetivos evidencie elevados graus sinérgicos, não são devidamente explicitadas e relevadas sinergias e complementaridades que potencialmente podem advir da articulação entre os Objetivos Específicos e as Prioridades de Investimento selecionadas. Será, igualmente, importante e decisivo articular as diferentes possibilidades de financiamento enquadradas nos diversos objetivos temáticos dos FEEL, com o objetivo de promover a maximização dos resultados em determinados domínios de política.</li> </ul>
<p><b>QA13.</b> O PO SEUR apresenta coerência externa com outros instrumentos relevantes de âmbito comunitário, nacional ou regional de apoio ao investimento público, no seu domínio de atuação?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O POSEUR possui um elevado grau de coerência externa. A estratégia definida é coerente e fortemente alinhada com outros instrumentos relevantes ao nível comunitário, nacional ou regional, bem como com os Princípios Horizontais estabelecidos pela Comissão Europeia, nomeadamente com o “desenvolvimento sustentável”. Este alinhamento permite assegurar um eficaz e eficiente desempenho do PO e uma consistente concretização das estratégias europeias e nacionais, em diversas matérias no período 2014-2020.</li> </ul>
<p><b>QA14.</b> O PO SEUR apresenta os mecanismos e as estratégias de coordenação, articulação e implementação adequadas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O POSEUR é consistente com o quadro institucional existente e com os modelos de implementação da Política de Coesão no país, criando condições operacionais robustas para a concretização dos Objetivos Específicos e das Prioridades de Investimento. Identifica de forma sistemática os domínios e os mecanismos de articulação e coordenação de fundos no âmbito das abordagens integradas de base territorial, no entanto deverão ser melhor definidos os</li> </ul>

Questão de Avaliação	Síntese Conclusiva
	<p>mecanismos de articulação com os Programas Operacionais Regionais.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tem sido promovido um processo de auscultação e participação estruturado, sistemática e amplo, estando previstas condições para que esse processo seja continuado em sede de implementação do Programa.</li> <li>• A capacidade administrativa do PO SEUR está assegurada, tanto por via da clareza e funcionalidade do modelo de gestão, controlo e auditoria, como pela experiência e competência na implementação de unidades de missão na condução de Programas Operacionais Temáticos apoiados por fundos estruturais.</li> </ul>

## Domínio 2 - Qualidade dos Indicadores e dos Dispositivos de Acompanhamento e Avaliação

<p><b>QA21.</b> Os indicadores de realização e resultado previstos para o PO SEUR apresentam uma designação inequívoca e uma definição clara, proporcionando uma interpretação normativa e cobrem de forma adequada e suficiente os seus principais objetivos e prioridades temáticas, permitindo medir bem o seu desempenho global?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A avaliação da adequação e pertinência dos indicadores de realização e resultado é globalmente positiva. A grande maioria dos indicadores cobre parcial ou totalmente as realizações associadas às PI e aos respetivos públicos-alvo, sendo que a existência de vários indicadores por PI garante uma boa cobertura dos tipos de intervenção e respetivos públicos-alvo enunciados.</li> <li>• Existe contudo margem para complementar a bateria de indicadores de realização e resultado com informação de base recolhida ao nível da operação, permitindo aferir de forma mais completa a eficiência e eficácia das intervenções: é o caso do indicador de realização da PI 5.2., dada a maior dificuldade associada à identificação de um denominador comum de mensuração das realizações de uma PI com uma tipologia de ações muito variada; e dos indicadores de resultado das PI 4.3 e 4.5, dada a dificuldade de recolha de informação de base para relativização dos níveis de consumo de energia pela produção/atividade dos consumidores.</li> <li>• Os indicadores apresentam, em geral, uma designação clara e proporcionam uma interpretação normativa, robusta e fiável. As unidades de medida e as fontes de informação encontram-se devidamente indicadas, auxiliando na leitura dos indicadores. Nas situações em que os indicadores são considerados apenas "perceptíveis" (a sua designação não permite perceber de forma precisa os contornos das variáveis envolvidas e/ou forma de cálculo), entende-se que a informação disponibilizada nas fichas de indicador serve o objetivo de esclarecer os conceitos e metodologias de cálculo.</li> </ul>
<p><b>QA 22.</b> A situação de referência (baselines) definidas para os indicadores e os valores das metas estão devidamente calculados e fundamentados, sendo clara e explícita a sua forma de cálculo, fiáveis e robustas as respetivas fontes de informação e realistas as metas definidas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A generalidade dos indicadores apresenta anos base adequados e desfasamentos temporais reduzidos. Não tendo sido possível identificar junto das fontes indicadas os dados na base do cálculo de um conjunto expressivo de indicadores – e ainda que se reconheça nas fontes indicadas a capacidade para produzir a informação necessária para o cálculo dos indicadores - sublinha-se a necessidade de assegurar, ao nível da operacionalização, a consolidação da metodologia de sistematização e disponibilização regular da informação que permita a posterior monitorização do PO com base na bateria de indicadores.</li> <li>• Identifica-se no âmbito dos OT 4 e 6 um desfasamento temporal dos indicadores relativamente mais elevado que nos restantes objetivos. Este desfasamento deve ser lido à luz da complexidade dos processos de recolha de informação e cálculo dos indicadores,</li> </ul>

Questão de Avaliação	Síntese Conclusiva
	<p>principalmente em áreas de atuação que ganham neste período de programação uma maior preponderância estratégica, exigindo das fontes a adoção de um conjunto de metodologias adequadas para o efeito.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A fundamentação efetuada na definição das metas, encontrada nas justificações apresentadas para o conjunto dos indicadores do PO, obedece a duas lógicas claramente distintas. A primeira, parte da dotação financeira definida para a tipologia de ações cobertas pelo indicador e, de seguida, normalmente com recurso a custos padrão e à dimensão média das intervenções, quantifica-se o cabimento de realizações dentro da disponibilidade financeira pré-definida. A segunda lógica de fundamentação encontrada na justificação das metas dos programas operacionais tem por base a quantificação das necessidades, dos objetivos ou das tendências de evolução que se pretendem atingir.</li> <li>• De um modo geral, assinala-se a evidente preocupação em articular os indicadores de realização com os de resultado na conceção do Programa facilitando a compreensão da transformação das realizações em resultados e, por essa via, a análise conjunta e cruzada da adequação das metas.</li> <li>• Em mais de metade dos indicadores de realização e resultado a justificação do cálculo das metas não é adequadamente apresentada ou revela-se insuficientemente fundamentada.</li> </ul>
<p><b>QA23.</b> As metas propostas no âmbito do quadro de performance, incluindo as metas ou objetivos intermédios (milestones), são realistas e adequadas face aos objetivos e prioridades do Programa Operacional?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As metas intercalares (2018) consideradas para os Eixos Prioritários 2 e 3 afiguram-se relativamente modestas, quando comparadas com os valores visados para o final da intervenção comunitária (2023).</li> <li>• O quadro de desempenho do PO SEUR considera apenas uma meta intermédia formulada sob a forma de "principal etapa de execução", sugerindo-se que sejam adotadas metas do mesmo tipo nos eixos 1 e 2 como forma de melhor explicitar o desempenho intermédio a alcançar pelo PO.</li> <li>• As metas definidas para a despesa certificada no final de 2018 correspondem a cerca de 27% da dotação dos respetivos Eixos Prioritários, observando, assim, a regra n+3 em todas as situações.</li> </ul>
<p><b>QA24.</b> Os dispositivos previstos para assegurar a monitorização e a avaliação do Programa Operacional revelam-se adequados estando previstos os recursos e a capacidade administrativa necessária e suficiente para a sua efetiva concretização?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os dispositivos previstos ao nível do Acordo de Parceria revelam-se adequados e têm em consideração a experiência passada e as recomendações das avaliações realizadas no QREN sobre esta matéria, dando, assim, continuidade aos progressos alcançados até à data.</li> <li>• O desenvolvimento da administração em linha, visando designadamente a simplificação do acesso dos beneficiários ao financiamento e a redução dos encargos administrativos, é claramente assumida como uma linha de orientação do PO SEUR.</li> <li>• Os progressos ao nível da monitorização e avaliação deverão ainda beneficiar do reforço da articulação e complementaridade entre os FEEL, bem como com outros instrumentos de financiamento nacional e comunitário.</li> <li>• As avaliações de impacto requerem a utilização de metodologias exigentes em termos de informação de suporte, devendo ser assegurado o acesso a micro dados e a informação sobre os resultados das intervenções no universo dos beneficiários efetivos e potenciais.</li> </ul>



Questão de Avaliação	Síntese Conclusiva
<b>Domínio 3 - Coerência dos Recursos Financeiros</b>	
<p><b>QA31.</b> Os recursos alocados ao POR são coerentes face aos desafios e necessidades identificadas, assegurando uma adequada concentração dos mesmos nas mais relevantes?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os constrangimentos e desafios identificados no diagnóstico prospetivo do domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos foram adequadamente vertidos nos objetivos do PO SEUR 2014-2020 e materializados por via da dotação financeira alocada aos vários objetivos temáticos, correspondentes prioridades de investimento e objetivos específicos.</li> <li>A diversidade e complexidade das problemáticas em questão, bem como das correspondentes vertentes de intervenção, apelam, por conseguinte, a um investimento continuado neste domínio, dando designadamente prosseguimento às intervenções anteriormente desenvolvidas.</li> </ul>
<p><b>QA32.</b> Os recursos alocados ao PO são coerentes com os objetivos e prioridades selecionadas/focadas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>As verbas alocadas aos objetivos temáticos selecionados pelo PO SEUR corroboram a pertinência e relevância da construção e implementação de uma agenda global do ambiente e das preocupações dirigidas para uma maior racionalização do uso da energia, as quais requerem uma intervenção simultaneamente integrada e territorializada.</li> <li>A estrutura de financiamento adotada na proposta de Programa releva, em traços gerais, as grandes prioridades e os objetivos visados pelo domínio Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos para o período 2014-2020, designadamente a proteção do ambiente e a eficiência dos recursos, aliadas à transição para uma economia com baixas emissões de carbono e à adaptação às alterações climáticas.</li> </ul>
<p><b>QA33.</b> A(s) forma(s) de apoio proposta(s) para a alocação dos recursos (ajudas reembolsáveis, não reembolsáveis, instrumentos financeiros, etc) são adequadas face aos objetivos e prioridades temáticas definidas, à luz dos princípios da racionalidade económica, da sustentabilidade e da mais-valia da política pública?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O financiamento mobilizado pelo PO SEUR assume, numa significativa proporção, a forma de subvenção não reembolsável, o que acaba por limitar a ambição original e as potencialidades associadas à reutilização fundos proporcionada por ajudas reembolsáveis e/ou instrumentos financeiros.</li> <li>Os domínios ou tipologias de intervenção que recorrem a instrumentos financeiros são, genericamente, os contemplados em sede do Acordo de Parceria, encontrando-se previstos no apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia e à utilização das energias renováveis, bem como em investimentos no setor da água.</li> <li>As formas de financiamento contempladas no PO SEUR são, de um modo global, consideradas adequadas, muito embora se considere que a sua efetiva dimensão e aplicação e, em particular, os contornos dos instrumentos financeiros venham a ser determinados pelos resultados da correspondente avaliação <i>ex ante</i>.</li> </ul>
<b>Domínio 4 - Contribuição para a Estratégia Europa 2020</b>	
<p><b>QA41.</b> O Programa Operacional da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos apresenta um quadro lógico adequado para responder à Estratégia Europa 2020?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A arquitetura programática do PO SEUR foi preparada em concordância com as Prioridades de Investimento dos Objetivos Temáticos relativos ao Crescimento Sustentável da Europa 2020. As Prioridades de Investimento do PO cobrem um total de 10 das 12 definidas no âmbito da Estratégia nesse domínio, no quadro dos três Objetivos estipulados para a concretização da Estratégia em</li> </ul>







Questão de Avaliação	Síntese Conclusiva
	<p>matéria de Crescimento Sustentável.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A “Cadeia de Programação” definida para o PO foi um exercício que se focalizou na identificação das necessidades e no desenho da estratégia nacional para responder à “Europa 2020”, num quadro de complementaridade com os desenhos dos PO Regionais do Continente, tendo sido estruturada de modo a comportar as diretrizes dos principais documentos de orientação estratégica comunitários e nacionais em matéria de Crescimento Sustentável.</li> </ul>
<p><b>QA42.</b> De que forma é que o Programa Operacional da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos contribui para a concretização da Estratégia Europa 2020?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A construção do PO SEUR focalizou-se na identificação das necessidades e no desenho da estratégia para responder aos desafios nacionais, revelando-se os Eixos Prioritários, as Prioridades de Investimento e os Objetivos Específicos escolhidos, consistentes e coerentes com os Objetivos Temáticos da Europa 2020. Não obstante, em alguns casos, o PO não cobre a totalidade das dimensões temáticas previstas nos Objetivos Temáticos da estratégia europeia (designadamente no que se refere à promoção da eficiência energética e da utilização das energias renováveis nas empresas e à proteção, promoção e desenvolvimento do património cultural e natural).</li> <li>• O PO SEUR apresenta um contributo muito elevado para a concretização de duas das sete iniciativas emblemáticas da Estratégia “Europa 2020” (“Uma Europa Eficiente em termos de Recursos” e “Uma Política Industrial para a Era de Globalização”). Por outro lado, as realizações esperadas com a implementação do Programa Operacional apresentam um grau de intensidade elevado para a concretização da Estratégia “Europa 2020” em matéria de Crescimento Sustentável.</li> </ul>
<p><b>QA43.</b> Quais os resultados esperados pelo PO SEUR na ótica da Estratégia Europa 2020?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os resultados quantitativos esperados com a concretização do PO SEUR apresentam um contributo significativo para o alcance dos objetivos da “Europa 2020” no que se refere ao Clima e Energia e os resultados qualitativos esperados com a concretização do PO SEUR são concordantes com a Estratégia.</li> </ul>















Fonte: CEDRU / AMA (2014)

## 4.2. RECOMENDAÇÕES FINAIS

371. Tendo como base o exercício de avaliação desenvolvido, sustentado na análise às quatro versões de Programa produzidas, nomeadamente da versão de agosto de 2014, apresenta-se seguidamente o quadro síntese de recomendações que deverão ser ponderadas ainda no desenvolvimento do processo de programação, nomeadamente aquando da apresentação da versão final do PO SEUR, bem como na fase de implementação do Programa. Releve-se que as matrizes apresentadas, com a síntese das principais recomendações efetuadas pelo avaliador ao longo do processo de avaliação, não cobrem de forma exaustiva a riqueza do processo interativo entre a entidade responsável pela programação e a entidade avaliadora.
372. Tendo em vista facilitar o processo de análise e de ponderação do acolhimento das recomendações, estas foram organizadas por Domínio de Avaliação e por finalidade. São ainda identificados os Objetivo Temático sobre o qual incidem e a Secção do PO SEUR onde foi ou deverá ser efetuada a alteração. No caso do Domínio de Avaliação 3 - Qualidade dos indicadores e dos dispositivos de acompanhamento e avaliação, dado o grau de detalhe das recomendações, a sua boa compreensão só é possível com a leitura do quadro do Volume de Anexos relativo a este Domínio de Avaliação, no qual se apresenta uma apreciação crítica para cada indicador de realização e de resultado.
373. A coluna respeitante ao *follow-up* da recomendação e que permite testemunhar a interatividade verificada entre os processos de avaliação e de programação, com vista a melhorar a qualidade final do PO SEUR, apenas incide sobre as recomendações que visaram a introdução de alterações no documento de programação, nas suas diversas fase de elaboração, e/ou que ainda poderão vir a ser acolhidas/ponderadas na versão final de Programa.

**Quadro 7. Síntese de Recomendações para o Processo de Programação**

#	Recomendação	Objetivo Temático de Incidência	Estrutura do PO (ponderação da inserção)	Follow Up
<b>A. REFORÇO DA FUNDAMENTAÇÃO ESTRATÉGICA</b>				
A1	Melhorar as explicitações dos problemas que têm condicionado algumas áreas de realização, permitindo reforçar a pertinência e o potencial contributo das realizações para alcançar determinados resultados.	OT 6	Secção 1	
A2	Melhorar os exercícios de balanço, temáticos, reflectindo sobre o papel dos investimentos apoiados na resolução/redução dos problemas ou na minimização/recentramento das causas.	OT 4, 5 e 6	Secção 1	
A3	Introduzir alguma reflexão sobre as causas dos problemas elencados e um balanço sobre o modo como as políticas públicas que foram (lições de experiência) e serão aplicadas poderão fazer a diferença (promovendo uma melhor compreensão da pertinência das realizações apontadas).	OT 4, 5 e 6	Secção 1	
A4	Introduzir um balanço aos investimentos na temática da eficiência energética, uma das principais dimensões estruturantes da arquitectura programática do PO SEUR, permitindo uniformizar as abordagens temáticas prosseguidas e, à partida, ter uma melhor noção dos resultados a alcançar neste domínio.	OT 4	Secção 1	
A5	Ponderar a realização de exercícios de síntese em algumas análises, que integram a Secção 1.1. e que se apresentam demasiado densas (contemplando informação nem sempre relevante e pertinente).	OT 6	Secção 1	
A6	Introduzir indicadores que confirmem ou relevem com maior objetividade algumas fragilidades, oportunidades e dinâmicas que concorrem para os resultados esperados (por exemplo no que respeita à eficiência energética na Administração Pública) e de	OT 4	Secção 1	

#	Recomendação	Objetivo Temático de Incidência	Estrutura do PO (ponderação da inserção)	Follow Up
	alguma análise de experiências/ aprendizagens anteriores.			
A7	Evidenciar o potencial de ação climática a explorar através de intervenções conjuntas, particularmente em actividades europeias de Cooperação Territorial e com o Horizonte 2020 e LIFE.	OT 4, 5 e 6	Secção 1 e 2	
A8	Reajustar/reformular a tipologia de beneficiários, de modo a existir uma maior correspondência com o core das tipologias alvo de apoio (por exemplo, no âmbito da PI 4.1 e PI 4.4, de modo a contemplar, sobretudo, entidades relacionadas com a investigação e inovação, que possam promover/desenvolver os projetos-piloto).	OT 4	Secção 2	
<b>B. AUMENTO DA COERÊNCIA INTERNA</b>				
B1	Introduzir elementos sobre os problemas, desafios e dinâmicas de alguns territórios-chave, por exemplo das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, que irão corporizar as AIDUS.	OT 5	Secção 1	
B2	Apontar a lógica de intervenção (espelhada no Acordo de Parceria) e as sinergias e complementaridades potenciais a promover, entre Objetivos Específicos e/ou Realizações (incluindo com os PO regionais), de modo a concorrer para o alcance de determinados resultados e promover uma política nacional integrada em alguns domínios.	OT 4 e 6	Secção 2	
<b>C. AUMENTO DA COERÊNCIA EXTERNA</b>				
C1	Explicitar a estratégia de articulação do PO SEUR e dos PO Regionais para o contributo transversal para o desenvolvimento sustentável	OT 4, 5 e 6	Secção 11	
<b>D. REFORÇO DOS MECANISMOS DE COORDENAÇÃO E ARTICULAÇÃO</b>				
D1	Explicitar os mecanismos de coordenação e articulação entre o PO SEUR e os Programas Regionais	-	Secção 8	
D2	Explicitar os mecanismos de coordenação entre fundos no âmbito das Abordagens Integradas do Desenvolvimento Territorial	-	Secção 4	
D3	Explicitar em que OT e/ou PI (para além do OT5) e em que circunstâncias, poderá a AG identificar tipologias de ações adicionais para integrar em ITI e AIDUS	-	Secção 4	
D4	Apresentar indicadores que testemunhem a participação realizada no processo de Consulta Pública da AAE do PO SEUR	-	Secção 7	
D5	Evidenciar o processo de auscultação tido com atores estratégicos pela implementação das Abordagens Integradas do Desenvolvimento Territorial	-	Secção 7	
<b>E. REFORÇO DA RELEVÂNCIA, COERÊNCIA, CLAREZA E ROBUSTEZ DO SISTEMA DE INDICADORES</b>				
E1	Excluir indicadores de realização pouco pertinentes sem PI já cobertas de forma satisfatória por indicadores de realização.	OT 4	Secção 2	
E2	Utilizar indicadores de realização mais adequados para medir realizações (substituindo os propostos que medem sobretudo os resultados). Nalguns destes casos, os indicadores selecionados fazem parte dos ICC que constam dos regulamentos comunitários, compreendendo-se a sua seleção por parte do Programador, pelo que se recomenda que sejam adotados, complementarmente, no âmbito do sistema de monitorização, indicadores de realização mais adequados, que permitam monitorizar as realizações e facilitar a posterior análise da eficiência e eficácia das ações.	OT 4 e 5	Secção 2	
E3	Utilizar indicadores de resultados mais adequados para medir resultados (substituindo ou reformulando os propostos, mais adequados para medir as realizações).	OT 5	Secção 2	
E4	Utilizar indicadores de resultado mais adequados para medir ganhos em termos de eficiência energética (indicadores de intensidade	OT 4	Secção 2	

#	Recomendação	Objetivo Temático de Incidência	Estrutura do PO (ponderação da inserção)	Follow Up
	energética, que ponderam os consumos pelo nível de atividade dos consumidores visados). Tendo em consideração a dificuldade, manifestada pelo Programador, no que respeita à recolha de informação de base para a ponderação dos indicadores selecionados no âmbito da PI 4.3 (sobretudo no que se refere ao indicador relativo à habitação), recomenda-se que, alternativamente, seja coligida, ao nível da operação, informação de base que permita posteriormente mensurar o contributo do PO para os objetivos de eficiência energética no caso dos edifícios da administração central (consumo e variável de aproximação ao nível de atividade, p.e. n.º de trabalhadores ou área ocupada).			
E5	Clarificar o enunciado dos indicadores e delimitar de forma mais precisa o respetivo âmbito (nas fichas metodológicas).	OT 4, 5 e 6	Secção 2	
E6	Elaborar fichas de meta de informação para todos os indicadores de realização e resultado.	Todos	-	

#### F. MELHORIA DA ADEQUAÇÃO DAS BASELINES, DA FUNDAMENTAÇÃO DAS METAS E DO QUADRO DE DESEMPENHO

F1	Atualizar anos base em indicadores de resultado cuja fonte já disponibiliza dados mais recentes.	OT 4 e 5	Secção 2	
F2	Adotar a média de um período alargado como valor base de indicadores de resultado.	OT 4	Secção 2	
F3	Assegurar a consolidação da metodologia de mensuração e de sistematização e disponibilização regular da informação para acompanhamento do PO.	OT 4, 5 e 6	-	Transferida para Implementação
F4	Assegurar a harmonização/adequação plena dos indicadores com a bateria adotada na monitorização do PNAEE e no relatório anual dos serviços de água e resíduos em Portugal.	OT 4 e 6	Secção 2	
F5	Aperfeiçoar o processo de fundamentação das metas apresentadas para os indicadores de realização e resultado do Programa, finalizando, designadamente, o processo de determinação dos custos padrão ou de referência que se encontram na base de grande parte das metas dos indicadores.	OT 4, 5 e 6	Secção 2	
F6	Disponibilizar a informação necessária à aferição do grau de adequação das metas face aos recursos alocados ou às necessidades, objetivos ou tendências	OT 4, 5 e 6	Secção 2	
F7	No quadro de desempenho do Programa, equacionar a possibilidade de definir, a par com os indicadores de realização, metas intermédias relativas à "principal etapa de execução".	OT 4 e 5	Secção 2	
F8	Relativamente ao quadro de desempenho do programa, equacionar a possibilidade de definir, a par com os indicadores de realização, metas intermédias relativas à "principal etapa de execução", as quais corresponderiam ao indicador de realização aferido pelo número de operações selecionadas (concluídas e em curso).	OT 6	Secção 2	
F9	Consolidar a informação de suporte à fundamentação da seleção dos indicadores do quadro de desempenho e à fixação de metas e objetivos intermédios dos indicadores selecionados	OT 4, 5 e 6		

Grau de acolhimento:

<b>Recomendação acolhida durante o processo de programação</b>	<b>Recomendação a ponderar pela entidade responsável pela programação na versão final de Programa Operacional sujeita a Submissão Formal à CE</b>	<b>Recomendação intermédia abandonada após análise conjunta pela equipa de avaliação e pela entidade responsável pela programação</b>
--	---	---

Nota: No caso das "recomendações intermédias abandonadas após análise conjunta", considerou-se, no essencial, que a abordagem e metodologias adoptadas na fase de preparação do Programa e a necessidade de maior aprofundamento das temáticas e concertação entre atores relevantes, não permitiriam responder com eficácia e celeridade à recomendação nesta fase, assegurando-se, contudo, que serão alvo de ponderação/acolhimento quando da fase de operacionalização, nomeadamente em sede de regulamentação específica a produzir (explicitar os mecanismos de coordenação e articulação entre o PO SEUR e os Programas Regionais; explicitar os mecanismos de coordenação entre fundos no âmbito das Abordagens Integradas do Desenvolvimento Territorial).

### Quadro 8. Síntese de Recomendações para Melhorar a Implementação do PO SEUR

#### Domínio de Avaliação 1 – Estratégia do PO SEUR

#### A. Potenciar sinergias na concretização da estratégia do PO SEUR

#	Recomendação	Destinatário	Forma de Concretização
A1	Na implementação do PO SEUR e na sua Regulamentação Específica prever mecanismos que potenciem o estabelecimento de sinergias e de complementaridades entre operações apoiadas em distintos Objetivos Específicos com o objetivo de aumentar a eficácia e a eficiência na obtenção de resultados.	Autoridade de Gestão	Regulamentos Específicos
A2	Promover um criterioso ajustamento das realizações aos beneficiários (públicos-alvo) de modo a não comprometer os eventuais resultados esperados com as intervenções.	Autoridade de Gestão	Regulamentos Específicos
A3	Garantir nas intervenções de EE que são gerados (e maximizados) benefícios financeiros líquidos positivos (as poupanças financeiras geradas devem cobrir o investimento inicial e os custos operacionais de manutenção durante o período de vida do investimento). Apenas devem ser apoiadas intervenções tecnicamente sólidas (que demonstrem gerar benefícios financeiros líquidos), sendo priorizadas/hierarquizadas em função do grau de benefícios gerados.	Autoridade de Gestão	Avisos de Concurso, Regulamento Específico
A4	Priorizar, na avaliação/análise de mérito, as intervenções que permitam superar os requisitos mínimos de desempenho energético estabelecidos no Sistema de Certificação Energética dos edifícios.	Autoridade de Gestão	Avisos de Concurso, Regulamento Específico
A5	Definir critérios de financiamento de âmbito nacional, baseados na eficiência de custos em função do nível de desempenho energético inicial.	ADC	Regulamento Específico
A6	Garantir a sustentabilidade económica e financeira das intervenções em transportes, bem como um efeito substancial em termos de redução do tráfego individual motorizado e da diminuição da emissão de CO <sup>2</sup> .	ADC	Regulamento Específico

#### B. Assegurar a adequada concretização dos princípios da igualdade de género, da igualdade de oportunidades e da não discriminação

#	Recomendação	Destinatário	Forma de Concretização
B1	Criar um sistema de recolha e análise de indicadores desagregados que alimente a avaliação de resultados e do impacto do Programa na promoção da igualdade de género, designadamente, nas várias dimensões da participação no mercado de trabalho, na promoção da igualdade de oportunidades e integração social de grupos vulneráveis e desfavorecidos bem como de minorias.	Autoridade de Gestão	Formulários de Candidatura
B2	Integrar o contributo para a igualdade de género e de oportunidades para grupos vulneráveis, desfavorecidos e minorias, em conformidade com os instrumentos de políticas públicas na área da igualdade de género e da não discriminação, como critério para a avaliação, classificação e aprovação das candidaturas.	Autoridade de Gestão	Regulamento Específico
B3	Criar mecanismos que envolvam pessoal técnico com competências nas várias dimensões da igualdade de género, da igualdade de oportunidades e da não discriminação na avaliação das intervenções e nas comissões de acompanhamento e monitorização.	Autoridade de Gestão, CITE, CIG, ACM e INR	Avisos de Concurso, Regulamento Específico e na constituição dos júris para a apreciação de Candidaturas

<b>C. Reforçar os mecanismos de coordenação, articulação e participação</b>			
#	Recomendação	Destinatário	Forma de Concretização
C1	Promover a divulgação do PO SEUR junto dos Conselhos Regionais.	Autoridade de Gestão, CCDR	Conselhos Regionais
C2	Promover a divulgação do PO SEUR junto dos principais atores estratégicos regionais.	Autoridade Gestão	Sessões públicas de divulgação
C3	Assegurar uma adequada representação de entidades regionais na Comissão de Acompanhamento.	ADC, Autoridade de Gestão, CCDR	Comissão de Acompanhamento
C4	Estabelecer mecanismos que garantam uma estreita e regular articulação entre as AG do PO SEUR e dos POR, que permita uma condução estratégica e sinérgica dos Objetivos Específicos que concorrem para Prioridades de Investimento e para Objetivos Temáticos idênticos em cada região.	Autoridade de Gestão, CCDR	Mecanismos formais e informais de acompanhamento da implementação dos Programas
C5	Estabelecer mecanismos que promovam sinergias entre alguns OT e iniciativas a desenvolver no âmbito das PI associadas ao FSE, quer no POISE quer nos POR (capacitação/formação de atores), nomeadamente projetando uma ação articulada e de maior escala de abrangência, em domínios como as alterações climáticas e a eficiência energética.	Autoridade de Gestão, CCDR	Mecanismos formais de articulação entre PO

**Domínio de Avaliação 2 – Qualidade dos indicadores e dos dispositivos de acompanhamento e avaliação**

<b>D. Assegurar a qualidade do processo de acompanhamento, monitorização e avaliação do PO SEUR</b>			
#	Recomendação	Destinatário	Forma de Concretização
D1	<p>Progredir no sentido da melhoria dos sistemas de monitorização e avaliação da aplicação de fundos, tendo em vista:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A crescente integração e interoperabilidade entre sistemas de informação, a automatização e agilização dos processos de recolha de informação de base e de partilha e divulgação dos resultados das avaliações;</li> <li>- A crescente articulação e coordenação entre fundos financiadores, bem como com outras entidades com responsabilidade na condução da política pública;</li> <li>- A simplificação e clarificação do modelo regulamentar, designadamente ao nível da regulamentação específica;</li> <li>- A institucionalização do debate em torno da prestação de contas sobre a aplicação dos fundos comunitários.</li> </ul>	ADC e Autoridade de Gestão	Sistemas de Monitorização e Avaliação
D2	Incluir no sistema de monitorização do PO indicadores de resultado associados diretamente às operações apoiadas (inclusive após a conclusão das mesmas). O acompanhamento dos resultados dos projetos revela-se essencial para a avaliação do real contributo do PO SEUR para as metas definidas e, quando aplicável, para os compromissos nacionais e internacionais assumidos.	ADC e Autoridade de Gestão	Sistemas de Monitorização e Avaliação
D3	Assegurar a consolidação da metodologia de mensuração e de sistematização e disponibilização regular da informação para acompanhamento do PO.	Autoridade de Gestão e Organismos envolvidos na monitorização	Sistemas de Monitorização e Avaliação
D4	Assegurar o acesso a informação do SEN com nível de desagregação adequada para permitir aferir os resultados das intervenções no contexto a que se reportam e no universo dos beneficiários potenciais.	ADC e Autoridade de Gestão	Sistemas de Monitorização e Avaliação



#	Recomendação	Destinatário	Forma de Concretização
D5	Aprofundar, de forma determinada, a articulação com as entidades do SEN que recolhem a informação de base para a análise de resultados e impactos, no sentido de garantir a disponibilização de informação adequada para a avaliação de políticas públicas (esta articulação deve ser conduzida ao nível nacional pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão).	ADC e Autoridade de Gestão	Sistemas de Monitorização e Avaliação
D6	Garantir junto dos promotores, nos contratos de concessão do financiamento, o compromisso de reportarem informação sobre os resultados das operações e de colaborarem nos processos de avaliação. Esta obrigação deve, explicitamente, prolongar-se para além da conclusão das operações e prever sanções no caso de incumprimento. Os promotores devem assim estruturar sistemas de monitorização destinados a apurar e recolher a informação de base necessária ao cálculo de indicadores de resultado das operações (por ex. métodos de recolha e tratamento do nº de visitantes das infraestruturas apoiadas, mensuração regular do consumo de energia).	Autoridade de Gestão	Avisos de Concurso e Regulamentos Específicos
D7	A existência de um conjunto significativo de indicadores de realização e resultado ainda com metas insuficientemente fundamentadas, por indisponibilidade de informação de suporte, recomenda que na fase inicial de implementação sejam desenvolvidos esforços, preferencialmente articulados entre os PO que mobilizam as mesmas tipologias e objetivos específicos, no sentido de confirmar os valores definidos.	ADC e Autoridade de Gestão	Sistemas de Monitorização e Avaliação

### Domínio 3 – Coerência dos Recursos Financeiros do PO SEUR

#	Recomendação	Destinatário	Forma de Concretização
E1	Tendo por base os resultados da avaliação <i>ex ante</i> dos instrumentos financeiros, equacionar a possibilidade de ampliar o recurso a esta forma de financiamento - em termos de volume e de domínios em que possam ser aplicados - de modo a maximizar a aplicação e o impacto dos fundos alocados ao Programa.	Autoridade de Gestão	Avisos de Concurso e Regulamentos Específicos
E2	Reforçar a adoção e implementação de estratégias regionalmente diferenciadas em domínios específicos do PO SEUR, como a adaptação às alterações climáticas ou a transição para uma economia de baixo carbono, tendo em conta a diversidade de perfis de especialização produtiva das regiões e as suas características edafoclimáticas.	Autoridade de Gestão	Avisos de Concurso e Regulamentos Específicos

Fonte: CEDRU / AMA (2014)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E ELETRONICAS

### Documentos sobre avaliação:

- *Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Regional Development Fund, European Social Fund, Cohesion Fund - Guidance document on ex-ante evaluation, DG Regional and Urban Policy and DG Employment, Social Affairs and Inclusion, January 2013.*
- *Programming Period 2014-2020 – Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – European Social Fund – Guidance document, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, May 2014.*
- *The Programming Period 2014-2020 – Guidance document on Monitoring and Evaluation of European Regional Development Fund and Cohesion Fund – Concepts and Recommendations, DG Regional and Urban Policy, March 2014.*
- *Getting the Most from your RDP: Guidelines For The Ex Ante Evaluation Of 2014-2020 RDPs, European Commission's Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Draft August, 2012.*

### Regulamentos Gerais e dos Fundos da União Europeia:

- *Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) N.º 1083/2006 do Conselho.*
- *Regulamento (UE) N.º 1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego, e que revoga o Regulamento (CE) N.º 1080/2006.*
- *Regulamento (UE) N.º 1300/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) N.º 1084/2006 do Conselho.*
- *Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, de 3 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.*

### Documentos de programação:

- *Propostas de Acordo de Parceria submetidas à Comissão Europeia.*
- *Propostas do PO SEUR e dos PO Regionais submetidas à Comissão Europeia, nomeadamente as versões de abril e Agosto de 2014.*
- *Avaliação ex ante dos Programas Operacionais Regionais de Lisboa, Norte, Algarve e Açores.*

### Documentos de avaliação do período de programação 2007-2013:

- *Avaliação Intercalar e Avaliação EX Ante do Programa Operacional Valorização do Território (POVT).*
- *Avaliação Estratégica do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN) - Contributo das Intervenções do QREN em Contexto Urbano para o Aumento da Eficiência Energética*



**Documentos temáticos e instrumentos de Política Pública nacional relevantes:**

- *O princípio da parceria na utilização dos fundos do Quadro Estratégico Comum – elementos para um código de conduta europeu relativo ao princípio de parceria. Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão SWD(2012) 106 final de 24.04.2012.*
- *Energy Efficiency – the first fuel for the EU Economy. How to drive new finance for energy efficiency investments. Part 1: Buildings (Interim Report). Energy Efficiency Financial Institutions Group (“EEFIG”), European Union, 2014.*
- *Financing the energy renovation of buildings with Cohesion Policy Funding. Technical Guidance. European Commission’s Directorate General for Energy, 14 February 2014.*
- *Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos - PERSU II e PERSU 2020*
- *Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais - PEAASAR II e PENSAAR 2020*
- *Estratégia para a Eficiência Energética – PNAEE 2016*
- *Plano de Nacional Acção para as Energias Renováveis – PNAER*
- *Plano de Acção de Protecção e Valorização do Litoral (PAPVL) 2012-2015*
- *Estratégia Nacional para a Adaptação às Alterações Climáticas – ENAAC*



Augusto Mateus & Associados - Sociedade de Consultores, Lda

Rua Mouzinho da Silveira, 27, 2º  
1250-166 Lisboa

T. +351 21 351 14 00  
F. +351 21 354 43 12

[amconsultores@amconsultores.pt](mailto:amconsultores@amconsultores.pt)

AUGUSTO MATEUS & ASSOCIADOS | PORTO

Rua Cunha Júnior, 41-a, 2º  
4250-186 Porto

T. +351 22 508 98 55  
F. +351 22 508 98 57

[amconsultores@amconsultores.pt](mailto:amconsultores@amconsultores.pt)



CEDRU – Centro de Estudos de Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda

Rua Fernando Namora, 46º  
1600-016 Lisboa

T. +351 21 712 12 40  
F. +351 21 712 12 50

[geral@cedru.com](mailto:geral@cedru.com)