



**IDE** Instituto de Dinâmica do Espaço



**CESUR**

# **AVALIAÇÃO *EX ANTE* DO PROGRAMA OPERACIONAL VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO 2007-2013**

**Relatório Final**

Fevereiro de 2007



**IDE Instituto de Dinâmica do Espaço**

Instituto de Dinâmica do Espaço – FCSH-UNL

Av. de Berna, 26-C

1069-061 Lisboa

Tel.: +351 21 794 20 44

Fax: +351 21 794 20 44

E-mail: [ide@fcsh.unl.pt](mailto:ide@fcsh.unl.pt)

<http://www.fcsh.unl.pt/ide>



e-GEO Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional – FCSH-UNL

Av. de Berna, 26-C

1069-061 Lisboa

Tel.: +351 21 793 35 19 (ext. 219/227)

Fax: +351 21 797 77 59

E-mail: [e-geo@fcsh.unl.pt](mailto:e-geo@fcsh.unl.pt)

<http://e-geo.fcsh.unl.pt>



**CESUR**

CESUR – Centro de Sistemas Urbanos e Regionais – IST-UTL

Av. Rovisco Pais

1049-061 Lisboa

Tel.: +351 21 840 97 05

Fax: +351 21 840 98 84

E-mail: [cesur@civil.ist.utl.pt](mailto:cesur@civil.ist.utl.pt)

<http://cesur.civil.ist.utl.pt>

**Fevereiro de 2007**

---

**EQUIPA DO RELATÓRIO**

**COORDENAÇÃO**

**Fernando Nunes da Silva**

**João Figueira de Sousa**

**EQUIPA TÉCNICA**

**André Fernandes**

**Carlos Correia da Fonseca**

**Heitor Castro**

**Joana Chorincas**

**Maria do Carmo Vieira da Silva**

---

## Relatório Final

## ÍNDICE GERAL

Índice de Quadros.....	5
Índice de Figuras.....	7
Lista de Acrónimos.....	8
Nota Introdutória.....	9
1. Avaliação da Adequação Global da Estratégia do Programa Operacional.....	12
1.1. Pertinência.....	12
1.1.1. Aferição da Qualidade do Diagnóstico.....	12
1.1.2. Aferição da Qualidade dos Objectivos.....	19
1.1.3. Sistematização das Lições do Passado.....	28
1.1.4. Aferição da Qualidade do Racional.....	31
1.2. Coerência Interna.....	35
1.2.1. Coerência Global do POVT.....	35
1.2.2. Consistência de Objectivos.....	38
1.2.3. Estrutura Lógica dos Objectivos.....	44
1.2.4. Coerência entre Objectivos, Instrumentos e Recursos.....	45
1.3. Coerência Externa.....	56
1.3.1. Aferição da Coerência entre Objectivos do Programa e o QREN.....	56
1.3.2. Aferição da Coerência entre o Programa e as Políticas Nacionais (Programas do QREN).....	58
1.3.3. Aferição da Coerência entre o Programa e as Políticas Nacionais (Planos, Estratégias, Iniciativas Sectoriais ou Regionais).....	70
1.3.4. Aferição da Coerência do Programa com as Orientações e Prioridades Comunitárias.....	80
1.4. Utilidade Global.....	99
1.4.1. Estimativa do Valor Acrescentado do Programa.....	99
2. Avaliação do Sistema Global de Implementação do Programa.....	107
2.1. Adequação do Modelo de Governação do Programa .....	108



## Relatório Final

2.1.1. Aferição da Consistência da Arquitectura do Modelo de Governação e Sistematização das Lições do Passado.....	108
2.1.2. Aferição da Consistência dos Mecanismos da Gestão Operacional.....	112
2.1.3. Aferição da Consistência dos Instrumentos de Apoio à Gestão Estratégica.....	114
2.2. Coerência entre Missão e Recursos.....	115
2.2.1. Aferição da Razoabilidade dos Recursos Alocados à Assistência Técnica.....	115
3. Recomendações.....	116



## Relatório Final

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Articulação entre os Objectivos Estratégicos do POVT e os Pontos Fortes e Fracos Identificados no Diagnóstico.....	21
Quadro 2 – Matriz de Relevância por Prioridade do POVT para o cumprimento dos Objectivos Estratégicos.....	51
Quadro 3 – Matriz de Coerência entre os objectivos do POT Valorização do Território e do POT Factores de Competitividade.....	60
Quadro 4 – Matriz de Coerência entre os Eixos Prioritários do POT Valorização do Território e do POT Factores de Competitividade.....	64
Quadro 5 – Matriz de Coerência entre os objectivos do POT Valorização do Território e do POT Potencial Humano.....	66
Quadro 6 – Matriz de Coerência entre os Eixos Prioritários POT Valorização do Território e do POT Potencial Humano.....	69
Quadro 7 – Matriz de Coerência entre os Objectivos do POT Valorização do Território e dos Planos, Estratégias, Iniciativas sectoriais ou regionais.....	71
Quadro 8 – Matriz de Coerência entre os Eixos Prioritários do POT Valorização do Território e Instrumentos dos Planos, Estratégias, Iniciativas sectoriais ou regionais.....	77
Quadro 9 – Matriz de Coerência entre os Objectivos de Natureza Estratégica do POT Valorização do Território e as Orientações Comunitárias.....	84
Quadro 10 – Matriz de Coerência entre o Eixo Prioritário I (Redes e Equipamentos Estruturantes Nacionais) e as Orientações Comunitárias.....	87
Quadro 11 – Matriz de Coerência entre o Eixo Prioritário II (Prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos) e as Orientações Comunitárias.....	89
Quadro 12 – Matriz de Coerência entre o Eixo Prioritário III (Redes e Equipamentos Estruturantes da Região Autónoma dos Açores) e as Orientações Comunitárias.....	91



## Relatório Final

Quadro 13 – Matriz de Coerência entre o Eixo Prioritário IV (Redes e Equipamentos Estruturantes da Região Autónoma da Madeira) e as Orientações Comunitárias.....	92
Quadro 14 – Matriz de Coerência entre o Eixo Prioritário V (Infra-estruturas Nacionais para a Conectividade e Valorização Territorial) e as Orientações Comunitárias.....	94
Quadro 15 – Matriz de Coerência entre o Eixo Prioritário VI (Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional) e as Orientações Comunitárias.....	98
Quadro 16 – Estrutura do POVT – Objectivos, eixos, objectivos por eixo, programas/projectos e objectivos específicos (Eixo I – Redes e Equipamentos Estruturantes Nacionais).....	102
Quadro 17 – Estrutura do POVT – Objectivos, eixos, objectivos por eixo, programas/projectos e objectivos específicos (Eixo II – Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos Naturais e Tecnológicos).....	103
Quadro 18 – Estrutura do POVT – Objectivos, eixos, objectivos por eixo, programas/projectos e objectivos específicos (Eixo V – Infra-estruturas Nacionais para a Conectividade e Valorização Territorial).....	104
Quadro 19 – Estrutura do POVT – Objectivos, eixos, objectivos por eixo, programas/projectos e objectivos específicos (Eixo VI – Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional).....	105
Quadro 20 – Estrutura do POVT – Objectivos, eixos, objectivos por eixo, programas/projectos e objectivos específicos (Eixo VII – Assistência Técnica ao PO).....	106



Relatório Final

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema Conceptual da Estruturação dos Programas Operacionais de Valorização do Território.....	36
Figura 2 – Hierarquia de Relações entre Objectivos, Agenda Operacional e Eixos da Agenda.....	46
Figura 3 – Modelo de Governação.....	110
Figura 4 – Nova Estrutura de Programas Operacionais.....	112





## Relatório Final

### Lista de Acrónimos

- EDEC** – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário
- EFMA** – Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva
- ENDS** – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável
- FEP** – Fundo Europeu das Pescas
- OEMP** – Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário
- OESAN** – Orientações Estratégicas para o Sistema Aeroportuário Nacional
- OESF** – Orientações Estratégicas para o Sector Ferroviário
- PEAASAR II** – Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais 2007-2013
- PERSU II** – Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos 2007-2016
- PME** – Pequenas e Médias Empresas
- PNA** – Plano Nacional da Água
- PNACE** – Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego
- PNAC 2006** – Plano Nacional para as Alterações Climáticas 2006
- PNPOT** – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
- PNUEA** – Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água
- POA** – Programa Operacional do Ambiente 2000-2006
- POAT** – Programa Operacional Acessibilidades e Transportes 2000-2006
- POFC** – Programa Operacional Temático Factores de Competitividade 2007-2013
- POPH** – Programa Operacional Temático Potencial Humano 2007-2013
- POVT** – Programa Operacional Temático Valorização do Território 2007-2013
- QCA** – Quadro Comunitário de Apoio
- QREN** – Quadro de Referência Estratégico Nacional



## Relatório Final

## Nota Introdutória

O presente documento constitui o Relatório Final da “Avaliação *Ex Ante* do Programa Operacional Valorização do Território 2007-2013”, o qual consubstancia o trabalho desenvolvido por uma Equipa multidisciplinar de investigadores e colaboradores do Instituto de Dinâmica do Espaço e do e-GEO, da Universidade Nova de Lisboa, e do CESUR, do Instituto Superior Técnico.

O exercício de avaliação foi elaborado para o Observatório do III Quadro Comunitário de Apoio da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional no âmbito da preparação do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), tendo como objectivos gerais “optimizar a atribuição de recursos orçamentais” e “melhorar a qualidade da programação”<sup>1</sup>, subjacentes ao exercício de avaliação *ex ante*.

Desta forma, e respeitando as Especificações Técnicas, a primeira parte do Relatório centra-se na aferição da **adequação global da estratégia** do Programa Operacional, atendendo às seguintes questões de avaliação:

- **Relevância:** os objectivos do Programa são (os mais) relevantes face ao diagnóstico de partida?
- **Pertinência:** as formas de intervenção previstas no Programa são (as mais) pertinentes para superar pontos fracos e ameaças e potenciar pontos fortes e oportunidades?
- **Coerência Interna:** o sistema de objectivos do Programa Operacional é consistente entre si? Existe coerência entre o nível de efeitos desejado e os recursos previstos?
- **Coerência Externa:** a estratégia definida é coerente com as políticas definidas ao nível nacional e com as orientações estratégicas comunitárias?
- **Utilidade Global:** o Programa Operacional representa uma mais valia global da intervenção dos Fundos Estruturais?

A segunda parte do Relatório atenta na avaliação da **adequação do sistema global de implementação** do Programa, debruçando-se, para tal, sobre as seguintes grandes questões:

<sup>1</sup> - Artigo 48.º-2 do Regulamento (CE) N.º 1083/2006 do Conselho, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão.



### Relatório Final

- **Adequação do modelo de governação do Programa:** a arquitectura prevista para a gestão estratégica e operacional do Programa é (a mais) adequada à sua boa implementação?
- **Coerência entre missão e recursos:** o nível previsto de recursos humanos, técnicos e financeiros é coerente com a dimensão das tarefas necessárias à boa implementação do Programa?

O Relatório termina com a enunciação das principais conclusões do processo de avaliação *ex ante* e com a proposição de um conjunto de recomendações gerais e específicas enquadradas pelos objectivos gerais supracitados.



## **1. AVALIAÇÃO DA ADEQUAÇÃO GLOBAL DA ESTRATÉGIA DO PROGRAMA OPERACIONAL**

---

## Relatório Final

## 1.1. Pertinência

## 1.1.1. Aferição da Qualidade do Diagnóstico

Face aos inúmeros problemas que ainda se verificam na ocupação do território do país e as insuficiências da sua rede urbana, a elaboração de um diagnóstico conciso, claro e pertinente não é uma tarefa fácil, muito menos quando a variedade dos aspectos a considerar e o reduzido prazo para o elaborar é notório. É certo que, entretanto, este trabalho foi facilitado pela conclusão e apresentação pública do “Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território” (PNPOT), documento de cúpula que enquadra a política de ordenamento do território em Portugal, no qual se apresenta um extenso e completo diagnóstico desses problemas e insuficiências, que não só estão na base da formulação do modelo de ordenamento que se preconiza para o país – em particular para a sua parcela continental – como fundamentam um vasto conjunto de propostas de intervenção no domínio das políticas públicas. Por outro lado, a própria “Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável” (ENDS) abordava alguns destes problemas, nomeadamente quando se refere às relações entre o ordenamento do território e a mobilidade ou a preservação dos ecossistemas naturais.

Deste modo, tendo por base estes dois documentos de referência e os estudos sectoriais entretanto realizados, o Diagnóstico apresentado no Programa Operacional Temático Valorização do Território 2007-2013 (POVT) no que se refere ao ordenamento do território, pôde avançar rapidamente para uma boa sistematização dos grandes problemas que se colocam neste domínio, referenciando-os em seis categorias:

- Recursos naturais e gestão de riscos, onde assumem particular relevância os relacionados com a “degradação do solo e os riscos de desertificação” (que atingem já uma elevada percentagem da superfície do país), a “degradação da qualidade da água e a deficiente gestão dos recursos hídricos” (onde não deixa de ser significativo o facto das principais bacias hidrográficas do país serem partilhadas com Espanha, sendo que 64% do território continental está integrado nessas bacias), as carências de ordenamento e planeamento das Áreas Protegidas (áreas integradas na Rede Fundamental de Conservação da Natureza), bem como a “insuficiente consideração dos riscos” naturais no ordenamento do território.
- Desenvolvimento urbano e rural: onde a “expansão desordenada” dos principais espaços urbanos do país constitui não só um dos maiores problemas em matéria de



### Relatório Final

ordenamento do território, como tem contribuído para o despovoamento de vastas áreas situadas no interior e para a manutenção de uma rede urbana frágil e ineficiente em termos da qualidade de vida urbana que proporciona, bem como se relevam os problemas emergentes de “segregação espacial e exclusão social” que já se começam a observar em algumas cidades do país.

- Transportes, energia e alterações climáticas: onde o “subdesenvolvimento dos sistemas” de transportes menos nocivos para o ambiente e a deficiente intermodalidade dos transportes assumem posição de relevo, assim como se evidencia a excessiva dependência energética e carbónica do sistema de transportes, com o consequente crescimento exponencial das emissões de gases com efeito de estufa (o país ultrapassou já em mais de 15% a quota que lhe estava atribuída no âmbito do Protocolo de Quioto!).
- Competitividade dos territórios: onde se assinala o peso muito negativo da “dispersão geográfica das infra-estruturas económicas e dos equipamentos terciários mais qualificantes”, tanto na consolidação de uma rede urbana mais equilibrada e socialmente equitativa como na projecção externa das funções económicas das principais aglomerações urbanas, bem como a “insuficiente exploração das condições e dos recursos mais diferenciadores” dos territórios, o que só agrava a deficiente exteriorização das suas relações económicas, tanto no espaço nacional como internacional.
- Infra-estruturas e serviços colectivos: onde são salientados os problemas decorrentes do “desajustamento da distribuição territorial e da qualidade da oferta de infra-estruturas colectivas e dos serviços de interesse geral” face às alterações que entretanto se verificaram na distribuição espacial da população, situação que se agravou devido “à deficiente programação do investimento público em infra-estruturas e equipamentos colectivos”, bem como ao “incipiente desenvolvimento da cooperação territorial de âmbito supra-municipal”, quer no que se refere à sua programação, como à sua gestão. Daqui têm resultado prejuízos ao nível da obtenção de economias de escala e de ganhos de eficiência, para além dos sobrecustos resultantes de duplicações desnecessárias e de funcionamentos abaixo dos limiares técnicos mínimos de eficácia.



**Relatório Final**

- Cultura cívica, planeamento e gestão territorial: onde sobressaem os problemas relacionados com “a ausência de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território e baseada no conhecimento rigoroso dos problemas”, a qual é alimentada e agravada pela “insuficiência de bases técnicas essenciais para o ordenamento do território”, como sejam todas as que se referem à georeferenciação da informação, às bases cartográficas e de cadastro, para só citar as mais graves e pertinentes. Por outro lado, é ainda referenciada a “dificuldade de coordenação entre os principais actores institucionais, públicos e privados”, onde assume particular importância a inexistência de organismos de coordenação regional inter-sectorial e a excessiva e ineficaz corporativização da organização administrativa central do Estado nos domínios com inegável impacte territorial. Tal situação é por sua vez agravada pela “complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, afectando a sua eficiência e aceitação social”.

Perante este quadro algo dramático (sobretudo se atendermos aos investimentos realizados ao abrigo dos três Quadros Comunitários de Apoio de que o país já beneficiou), o Diagnóstico propõe-se aprofundar alguns destes aspectos e avançar com uma reflexão mais prospectiva, em torno de seis grandes preocupações, as quais, segundo a perspectiva adoptada, consubstanciam e sintetizam os principais problemas identificados. São elas:

- Défices de conectividade internacional: dando-se especial relevância à superação dos problemas resultantes da situação periférica do país, apontando-se para a insuficiência das suas infra-estruturas físicas de ligação ao exterior, nomeadamente no que se refere a Espanha e à restante UE, bem como à necessidade de se desenvolver um sistema de transportes mais articulado e favorável à intermodalidade.
- Constrangimentos em acessibilidade e mobilidade: orientando-se neste item mais para o contexto nacional, salientando a necessidade de completar os vários sistemas de acessibilidade, em particular os relativos à rede rodoviária (sobretudo no que se refere aos itinerários complementares e rede regional) e à rede ferroviária, tanto a de âmbito nacional como regional ou metropolitano. Todavia, reconhece-se que as intervenções a realizar nestes domínios, “para produzirem efeitos de larga escala, terão de ser acompanhadas por uma aposta determinada na melhoria da eficiência e da qualidade ao nível da sua gestão e da modernização dos serviços de transporte”, o que poucas vezes se verificou no passado. Apesar de se referir o tema da mobilidade como uma das questões a incluir neste tipo de preocupação, o diagnóstico é neste domínio



**Relatório Final**

completamente omissa, limitando-se a referir a necessidade de se “prosseguir um modelo de desenvolvimento que integre a protecção do ambiente”.

- Exigências de protecção e valorização do ambiente e do património natural: onde se aponta para a necessidade de completar os sistemas de saneamento básico do país (ainda que as suas taxas de cobertura sejam já bastante elevadas: 93% para o abastecimento de água e 76% para a drenagem de águas residuais), nomeadamente no tocante ao tratamento de águas residuais e dos resíduos sólidos urbanos e industriais, onde permanecem problemas de “défice significativo em termos de reciclagem material e orgânica” (16% têm esse fim), e de quase inexistente tratamento dos resíduos industriais. Por sua vez, a preservação do ambiente é associada à manutenção e valorização das actividades agrícolas, ao mesmo tempo que se reclama pela “definição de estratégias eficazes de defesa do Ambiente”, sobretudo tendo em conta a elevada superfície do território que está sujeita a “regimes jurídicos que impõem restrições ou condicionantes ao uso do solo e de outros recursos naturais”.
- Reforço da prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos: onde se chama a atenção para extensão da costa portuguesa e para o facto de “65% da população continental vive(r) a menos de 60 km da costa”, o que constitui um problema adicional face aos riscos associados à dinâmica costeira, à sua fragilidade geológica e à vulnerabilidade de muitos dos seus ecossistemas, concluindo-se que “todo o litoral de Portugal é considerado uma zona crítica”. Por outro lado, refere-se que a “reabsorção do passivo ambiental constitui igualmente um domínio de intervenção prioritário”, merecendo especial atenção as zonas com solos contaminados, as antigas explorações mineiras e zonas de indústrias poluentes entretanto obsoletas ou abandonadas. Os incêndios florestais, as cheias e os sismos são outros dos riscos referenciados como assumindo uma importância significativa. A falta de um “Sistema de Protecção Civil eficaz”; a inexistência de informação, registo e conhecimento actualizados sobre estes riscos, bem como as insuficiências ao nível dos sistemas de comunicação, aviso e alerta, constituem por sua vez aspectos que potenciam a gravidade dos resultados inerentes a estes riscos.
- Estruturação, valorização e coesão do território: constatando-se os sérios problemas existentes nos espaços urbanos de génese mais recente, sobretudo associados a um “crescimento urbano não planeado”, enunciam-se alguns dos aspectos críticos daí resultantes, salientando-se os problemas da acessibilidade essencialmente baseada no





### Relatório Final

transporte individual, as dificuldades no acesso à habitação, as carências em equipamentos colectivos e espaços verdes urbanos, bem como a emergência de fenómenos de exclusão social e marginalidade. Esta situação de ausência ou fraqueza da intervenção pública planeada ao nível do urbanismo e do ordenamento do território, tem por sua vez expressão a uma escala maior na “ausência de centros urbanos de dimensão populacional e funcional favorável ao desenvolvimento de dinâmicas de competitividade e inovação”, com a consequente fragilidade ao nível do tecido económico, e da ineficiência dos sistemas infra-estruturais e de serviços que uma vida urbana moderna exige. As “deficiências de articulação intra e intersectorial e desfasamentos das redes face às dinâmicas de ocupação do território e da evolução demográfica, económica e social”, são referenciados com factores que contribuem para o agravamento da situação diagnosticada, apelando-se para a necessidade destes sistemas e redes responderem às novas procuras, o que implicará a sua racionalização face às transformações ocorridas no território.

- Governança para a valorização territorial: ainda que o problema da ineficiência da administração pública – aos seus vários níveis de actuação espacial e sectorial – surja em várias partes do diagnóstico como uma das questões fundamentais a superar, este item prima pela parcimónia, limitando-se a apelar à “descentralização de competências, de acordo com o princípio da subsidiariedade”, e à “simplificação e flexibilização de procedimentos no âmbito das tarefas de planeamento e gestão territorial”, sendo completamente omissos quanto aos aspectos a privilegiar para a resolução deste problema, a não ser quando, citando o PNPOT, se refere à necessidade fundamental de “prosseguir uma acção sistemática de actualização, formação e capacitação científica e técnica dos agentes de ordenamento e do desenvolvimento do território aos níveis nacional, regional e local”.

Tendo em conta o anteriormente exposto, pode concluir-se que os principais problemas que actualmente se colocam ao território nacional e ao seu correcto ordenamento, foram sistematizados de forma clara e abrangente, dando o devido relevo aos que implicam uma solução mais premente, quer pela gravidade das consequências da sua permanência, quer pelas negativas implicações sociais e económicas que lhes estão associadas.

No entanto, não se pode deixar de assinalar alguns aspectos cujo tratamento foi menos bem sucedido, ou que não mereceram o realce que lhes é devido, face ao que se verificou com a aplicação dos fundos comunitários dos anteriores QCA.



**Relatório Final**

De entre os que se considera oportuno referenciar, salientam-se:

- O insuficiente relevo dado à interligação entre a fragilidade e ineficiência da rede urbana nacional, e a excessiva pulverização sectorial das políticas e investimentos públicos com forte impacte na consolidação de cidades médias com forte potencial de polarização regional. De facto, a subsistência de uma visão tecnicista e não integrada por parte dos vários organismos da administração intervenientes neste domínio – do ambiente e ordenamento do território, à sua infra-estruturação e dotação em serviços e equipamentos públicos – tem conduzido a tomadas de decisão demasiadamente influenciadas pelas pressões locais e pelas lógicas sectoriais, em detrimento de uma visão global assente num modelo nacional de ordenamento do território, só agora expresso na proposta do PNPOT.
- A minimização dos impactes que a opção pelo investimento maciço nas infra-estruturas rodoviárias – nomeadamente em detrimento dos sistemas ferroviários pesado e ligeiro – teve na própria estruturação do território e nas opções modais adoptadas, quer no transporte de pessoas quer no de mercadorias, para além de ter contribuído para o atraso no desenvolvimento da intermodalidade do sistema de transportes.
- A insuficiente explicitação da necessária articulação entre as diferentes redes que estruturam o território – acessibilidades; infra-estruturas de saneamento, energia e comunicação não material; equipamentos e serviços colectivos – como forma de tornar eficazes as políticas públicas que ambicionam favorecer uma rede urbana mais equilibrada e uma maior equidade no acesso da população a estes bens e serviços. A própria opção por sistematizar o diagnóstico separando os temas “transportes”, “competitividade dos territórios” e “infra-estruturas e serviços colectivos”, é revelador da menor ênfase que se atribuiu a esta inter-relação, pese embora as referências que, aqui e ali, são feitas ao tema.
- A redução da solução do problema do défice de conectividade internacional a uma questão de dotação em infra-estruturas de transportes – nomeadamente o ferroviário de alta velocidade e o aéreo –, remetendo para um lugar secundário a questão da necessidade de reforçar a massa crítica das duas áreas metropolitanas do país, nomeadamente através da sua melhor articulação e complementaridade com os espaços regionais que polarizam e da maior qualidade e funcionalidade que os seus núcleos centrais devem oferecer.



**Relatório Final**

- O insuficiente tratamento dado aos problemas existentes nas áreas sujeitas a protecção ambiental especial, cuja qualidade tem vindo a ser fortemente afectada por situações naturais e culturais extremas – dos incêndios à desertificação humana, passando pela erosão costeira -, sem que seja ultrapassada uma visão conservadora e imobilista em relação ao seu futuro. Neste âmbito, a referida articulação com as políticas agrícola e florestal é um campo de intervenção cujo desenvolvimento se nos afigura prioritário e imprescindível para o sucesso de qualquer política pública nestas áreas.
- A quase ausência de referências às implicações que as actuais estruturas de governação do território têm tido no acentuar dos problemas e desequilíbrios detectados. Neste âmbito, não se pode deixar de referir como claramente insuficiente o diagnóstico apresentado, onde as afirmações generalistas e circunscritas ao enunciado no PNPTOT são a tônica dominante. Não compreender que é este um dos domínios por onde irá passar o maior ou menor sucesso deste Programa Operacional, é ignorar as lições do passado e abrir o caminho à continuação de políticas públicas dominadas pelas lógicas sectoriais e localistas. A situação a que se chegou em termos de rede urbana e de ineficiência das redes de serviços colectivos, ou ao nível do que foi (bem) diagnosticado no domínio do saneamento básico – apesar dos volumosos investimentos que para aí foram canalizados nos anteriores QCA – são evidências que não podem continuar a ser ignoradas pelo que revelam de gestão ineficiente e pulverizada dos investimentos públicos nestas áreas.

Como nota positiva salienta-se o diagnóstico e os aspectos prospectivos relacionados com a prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos, quer pela clareza e profundidade com que foram enunciados, quer pelas áreas de intervenção que mencionam como prioritárias.

Considerando as especificações técnicas da Avaliação *Ex Ante* do POVT, formulam-se ainda os seguintes comentários quanto à da qualidade dos elementos de diagnóstico:

- As dimensões económica, social, política e institucional do contexto deveriam ser mais explicitadas, de acordo com os principais condicionalismos/problemas identificados no PNPTOT e em conformidade com os domínios temáticos que estruturam o Programa Operacional e originam os vários Eixos Prioritários;



### Relatório Final

- O nível de aprofundamento na identificação das necessidades e desafios é muito diferenciado entre os vários domínios em análise: identificação exaustiva no âmbito dos “défices de conectividade internacional”, dos “constrangimentos em acessibilidades e mobilidade” e das “exigências de protecção e valorização do ambiente e património natural”; identificação insuficiente nos domínios “estruturação, valorização e coesão do território” e na “governança para a valorização territorial”. O caso particular do desenvolvimento urbano e política de cidades apresenta insuficiências na identificação das necessidades e desafios. Consta em sede de diagnóstico referência aos problemas no domínio das infra-estruturas e serviços colectivos, mas a identificação das necessidades e desafios neste domínio é muito insuficiente;
- A identificação dos desafios não está devidamente articulada com as oportunidades e riscos – interesse no desenvolvimento de uma análise do tipo “custos/benefícios” dos desafios, que poderá ser articulada com os tipos de intervenções que permitirão contornar os riscos e potenciar as oportunidades;
- A dimensão temporal (evolução e tendências) é insuficiente em todos os domínios temáticos, com excepção, como se fez referência, da visão prospectiva na área da prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos. O diagnóstico apresenta bons elementos de caracterização da situação de referência, mas evidencia insuficiências nos elementos de análise retrospectiva e prospectiva.

#### 1.1.2. Aferição da Adequação dos Objectivos

Os objectivos de natureza estratégica definidos no POVT, e incluídos na respectiva Agenda Operacional, são: (1) Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos; (2) Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global; (3) Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais; (4) Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social; (5) Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos



### Relatório Final

cidadãos, empresas e administração pública; (6) Reforçar a qualidade e a eficiência de gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições.

No que respeita à aferição da qualidade dos objectivos do Programa Operacional considera-se pertinente o aprofundamento da articulação entre os impactos pretendidos pelos desígnios dos vários Eixos Prioritários e a situação/contexto de partida. O diagnóstico apresenta uma avaliação qualitativa dos impactos esperados, mas seria importante introduzir uma abordagem quantitativa daquela articulação (indicadores de resultado). Seria assim possível lançar as bases de construção de uma estrutura de monitorização entre os resultados esperados pelos vários objectivos de cada um dos Eixos Prioritários e os resultados efectivamente alcançados, numa óptica quer de avaliação *on going* quer de avaliação *a posteriori*. Esta articulação entre impactos pretendidos e situação de partida reveste-se de importância para todos os objectivos, mas merece particular reflexão nos objectivos directamente relacionados com a valorização ambiental, nos quais a referida quantificação de resultados é mais exequível.

Devido à importância e pertinência de todos os objectivos estratégicos do Programa Operacional, bem como de todos os objectivos dos vários Eixos Prioritários que o corporizam, não é evidente a hierarquização dos primeiros. Todavia, considera-se que a ordem de referência de cada um dos objectivos segue a lógica de influência de factores estruturais e de efeitos de conjuntura. Está bem explícita no diagnóstico e na fundamentação dos Eixos Prioritários do Programa Operacional a relevância atribuída aos objectivos que resultam dos desafios condicionados por factores de ordem estrutural, ainda que os desafios/objectivos condicionados por factores de natureza conjuntural também surjam devidamente focados e fundamentados. Desta forma, e em termos gerais, conclui-se pela adequada focalização dos objectivos face à dimensão dos problemas, necessidades ou desafios. Esta adequação é bem evidente nos objectivos dos domínios do ambiente, recursos naturais e riscos, bem como da conectividade internacional e acessibilidades, merecendo contudo maior desenvolvimento nos objectivos ligados à política de cidade (neste domínio, considera-se insuficiente a adequação do enfoque dos vários objectivos face à dimensão dos problemas, necessidades e desafios). Como se observa na matriz seguinte, os objectivos estratégicos do POVT permitem potenciar os principais pontos fortes identificados em sede de diagnóstico e minimizar as debilidades ou pontos fracos que poderão colocar em risco a valorização territorial no período 2007-2013.



## Relatório Final

**Quadro 1 – Articulação entre os Objectivos Estratégicos do POVT e os Pontos Fortes e Fracos Identificados no Diagnóstico**

Objectivos de Natureza Estratégica POT Valorização do Território	Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos	Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibéricos, europeu, atlântico e global	Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais	Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social	Expandir as redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública	Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições
<b>Análise SWOT diagnóstico do POT Valorização do Território</b>						
<b>PONTOS FORTES</b>						
<b>- Ambiente e Património Natural</b>						
Grande diversidade do património natural	● ●					
Clima e qualidade paisagística favoráveis à atracção de pessoas e actividades	● ●					
Cobertura generalizada da população em abastecimento de água para consumo humano	● ●			● ●		
Quadro legislativo ambiental consolidado	● ●					●
Existência de receptividade pela população mais jovem para a adesão a sistemas de recolha selectiva e de valorização de RSU	● ●			●		
<b>- Dotação em Recursos Naturais e Energéticos</b>						
Potencial em energias renováveis elevado	● ●					
Diversidade de recursos naturais propícios ao desenvolvimento de actividades turísticas de qualidade	● ●	●				
Consciência colectiva crescente sobre a necessidade de promover uma utilização racional dos recursos naturais	●					
Potencial para o surgimento de novas áreas de negócio associadas à reciclagem e valorização de RSU	●					
<b>- Ordenamento, Cidades e Valorização do Território</b>						
Território diferenciado, com identidade e laços fortes com várias regiões do mundo		●				

## Relatório Final

(continuação)	Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos	Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibéricos, europeu, atlântico e global	Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais	Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social	Expandir as redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública	Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições
Principais opções para a organização do território nacional consolidadas (PNPOT), permitindo a coerência entre os diversos instrumentos de gestão territorial						● ●
Património histórico, natural, cultural e arquitectónico de grande valia	● ●	●				
Extensão e características da faixa costeira como factor de grande valia geoestratégica e económica	●	●	●			
Potencial valorização territorial mediante recuperação para usos específicos	●					
Rede de pequenas e médias cidades, assegurando bons níveis potenciais de acesso de todo no território a funções, equipamentos e infra-estruturas urbanas			● ●	● ●		
Crescente afirmação de um conjunto de cidades médias à escala nacional, com efeitos positivos na estruturação da rede urbana e na valorização dos espaços rurais envolventes			● ●	●		
<b>- Dotação em Infra-estruturas para a Conectividade e a Atractividade</b>						
Cobertura generalizada do país em infra-estruturas rodoviárias			● ●	●		
Evolução favorável na cobertura País pelas redes telecomunicações e uma forte dinâmica empresarial neste sector e nos sectores afins					●	
Infra-estruturas aeroportuárias internacionais no Continente com potencial de especialização elevado e com progressão sustentada de procura; estruturas aeroportuárias da Madeira e dos Açores, ajustadas à internacionalização		● ●	●	●		
Boa cobertura do território continental em termos de áreas e de zonas de acolhimento empresarial e de equipamentos de apoio à realização de eventos empresariais		●	● ●	● ●	●	



## Relatório Final

(continuação)	Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos	Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibéricos, europeu, atlântico e global	Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais	Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social	Expandir as redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública	Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições
Dotação em Infra-estruturas e Equipamentos Sociais			● ●	● ●		
Forte acréscimo na dotação de equipamentos e infra-estruturas de natureza social, no conjunto das regiões portuguesas, com influência nos padrões de coesão social			● ●	● ●		
<b>- Competitividade Territorial e Assimetrias Regionais</b>						
Níveis de equipamento e infra-estruturação assegurando na generalidade do território as condições mínimas de evolução para um novo patamar de qualidade de vida e de competitividade		●	● ●	● ●		
Emergência de novos pólos de dinâmica económica e demográfica fora das áreas metropolitanas		●	● ●	●		
Potencial de capitalidade atlântica que a aglomeração de Lisboa apresenta no contexto das regiões atlânticas, secundada pelo Porto no contexto do Noroeste peninsular		● ●				
Relativo equilíbrio inter-regional em termos de coesão social			●	● ●		
Potencial de afirmação de sistemas urbanos sub-regionais baseados no potencial de complementaridade entre cidades próximas			● ●	●		
Potencial de afirmação urbana em torno de plataformas turísticas em áreas não metropolitanas	●	●	● ●			
Presença de instituições de ensino superior em cidades médias						
Dotação de Recursos para a Sociedade de Informação e do Conhecimento					● ●	●
<b>- Dotação de Recursos para a Sociedade de Informação e do Conhecimento</b>						
Nível de equipamento TIC e conectividade comparável à UE (na área da Educação e Ensino Superior)					● ●	



## Relatório Final

(continuação)	Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos	Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibéricos, europeu, atlântico e global	Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais	Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social	Expandir as redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública	Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições
<b>- Coesão Social</b>						
Experiências de integração de políticas públicas dirigidas a territórios urbanos com debilidades sociais acentuadas			● ●	● ●		
<b>- Administração Pública e Recursos Institucionais</b>						
Concretização de um processo de reformas estruturais, enquadrado num esforço comum a nível da União Europeia, que lhe confere maior base consensual interna						● ●
<b>PONTOS FRACOS</b>						
<b>- Ambiente e Património Natural</b>						
Insuficiente protecção e valorização do património natural	● ●					
Deficiente gestão de riscos naturais traduzida na destruição do património florestal e no agravamento dos fenómenos de desertificação e de erosão costeira	● ●	●				●
Níveis insuficientes de atendimento em áreas de necessidades básicas, com destaque para a drenagem e tratamento das águas residuais e a existência de origens de água que não oferecem garantias de qualidade, quantidade e fiabilidade do serviço público		●	●	● ●		
Manifestas dificuldades em cumprir as metas do Protocolo de Quioto quanto à redução das emissões de gases com efeito de estufa	● ●					
Existência de disfunções ambientais localizadas, designadamente solos contaminados e áreas mineiras abandonadas	● ●	●				
Insuficiente consciencialização da população de fixas etárias mais avançadas para a importância da reciclagem e valorização	● ●					

## Relatório Final

(continuação)	Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos	Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibéricos, europeu, atlântico e global	Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais	Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social	Expandir as redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública	Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições
Emissão de gases com efeito de estufa decorrente da deposição da matéria orgânica em aterro	○○					
<b>- Dotação em Recursos Naturais e Energéticos</b>						
Forte dependência energética do exterior, num quadro de elevada intensidade energética da economia; vulnerabilidade em matéria de aprovisionamento energético	○○					
Níveis significativos de ineficiência de uso dos recursos hídricos; problemas diversos de qualidade das águas de superfície e subterrâneas	○○					
Insuficiente aposta na reciclagem e valorização dos resíduos sólidos urbanos	○○					
<b>- Ordenamento, Cidades e Valorização do Território</b>						
Insuficiente inserção internacional das principais aglomerações		○○	○○	○		
Crescimento urbano extensivo e de baixa qualidade; progressiva degradação e desvitalização das áreas históricas			○○	○		
Desequilíbrio da rede urbana nacional e insuficiente dimensão e integração dos sistemas urbanos não metropolitanos		○	○○	○		
Modelo de mobilidade assente sobretudo no transporte rodoviário e, em meio urbano, no transporte individual	○		○	○		
Transformações nos sistemas produtivos agro-florestais conduzindo ao despovoamento e ao abandono dos espaços rurais	○		○	○		
Dificuldades em compatibilizar a preservação/valorização dos recursos territoriais de maior valia com pressões para a sua rentabilização numa lógica privada e de curto prazo	○○					
<b>- Dotação em Infra-estruturas para a Conectividade e a Atractividade</b>						

## Relatório Final

(continuação)	Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos	Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibéricos, europeu, atlântico e global	Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais	Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social	Expandir as redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública	Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições
Atrasos na concretização da rede logística e intermodal		oo	oo			
Persistência de défices conectividade internacional, acentuando os efeitos negativos de posição periférica na Europa e prejudicando a valorização da posição geo-estratégica do país no contexto mundial		oo				
Continuada debilidade da rede ferroviária convencional nos eixos de grande procura que servem o sistema urbano e os pólos geradores de tráfego de mercadorias		o	o	o		
Débil capacidade organizativa, de gestão empresarial e sustentabilidade financeira da maioria das infra-estruturas acolhimento empresarial						oo
<b>- Dotação em Infra-estruturas e Equipamentos Sociais</b>						
Forte pressão social para a manutenção de níveis elevados de infra-estruturação e de dotação de novos equipamentos			o	oo		
<b>- Competitividade Territorial e Assimetrias Regionais</b>						
Dinâmicas demográficas recessivas e de despovoamento nas regiões do interior			oo	oo		
Déficit generalizado de capacidade competitiva num quadro de reforço das assimetrias entre as regiões		oo	oo	o		
Insuficiente dimensão dos centros urbanos não metropolitanos			oo			
Dificuldades de afirmação do modelo polinucleado da Região Metropolitana do Porto, em virtude de problemas de governança e de retardamento de alguns projectos de infra-estruturação				oo		o
Insuficiente valorização das experiências bem sucedidas, das boas práticas e das potencialidades das regiões menos desenvolvidas reduzindo a atractividade de actores mais criativos e inovadores						oo

## Relatório Final

(continuação)	Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos	Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibéricos, europeu, atlântico e global	Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais	Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social	Expandir as redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública	Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições
Dificuldades de organização e estruturação do espaço litoral; dificuldades de governança do sistema urbano policêntrico que caracteriza este território			oo			oo
Grande dependência de alguns centros urbanos de funções dependentes do orçamento do Estado e procuras sociais de incerta sustentabilidade a médio/longo prazo			oo	o		
<b>- Coesão Social</b>						
Políticas sociais e de revitalização integrada de áreas degradadas, com forte incidência de pobreza urbana e outras formas de exclusão social				oo		o
Formas e expressões de pobreza rural seriamente penalizadas pela tendência de reforço do crescimento de centros urbanos em áreas interiores com o consequente esvaziamento de aldeias rurais			oo	o		
<b>- Administração Pública e Recursos Institucionais</b>						
Dificuldade de execução de reformas em áreas cruciais da actuação do Estado, como as áreas da saúde, segurança social e fiscalidade, a melhoria dos graus de cobertura e a resposta ao envelhecimento progressivo da população						oo
Défice de instâncias e instrumentos de nível regional intermédio que assegurem, de forma efectiva e continuada, a coerência e a articulação entre os vários níveis de intervenção do Estado no território						oo

●● - Potencia Totalmente      ● - Potencia Parcialmente  
 oo - Minimiza Totalmente      o - Minimiza Parcialmente

## Relatório Final

### 1.1.3. Sistematização das Lições do Passado

Este tema é abordado no capítulo “Lições da experiência para o actual período de programação”, nele se apresentando as principais conclusões da avaliação intercalar do “Programa Operacional do Ambiente (POA) e do “Programa Operacional Acessibilidades e Transportes” (POAT), do anterior QCA. Note-se no entanto que não é formulada qualquer apreciação crítica a essas conclusões, nem tão pouco se avança com outras considerações que a situação de conclusão destes dois programas (elaborados para o período 2000-2005) certamente propiciaria.

Em relação ao primeiro dos Programas citados, para além dos resultados positivos atribuídos às acções e projectos concretizados no seu âmbito, referem-se as seguintes recomendações para futuras intervenções prioritárias:

- Monitorização da orla costeira.
- Gestão e minimização do risco erosivo nestas áreas, nomeadamente as mais vulneráveis e sujeitas a galgamentos oceânicos.
- Requalificação ambiental de sistemas dunares e tratamento da instabilidade de arribas.

Por outro lado, apontam-se como necessários os projectos que incidam sobre lagunas e estuários, “já que a estabilidade e a evolução dos troços costeiros está relacionada com a dinâmica gerada nas massas de água de transição costeira”, bem como os que associem as intervenções no sector da água a projectos que “integrem acções que, simultaneamente, contribuam para alcançar objectivos comuns ou complementares no âmbito das Directivas Quadro da Água e dos Habitats, uma vez que existe uma forte inter-relação entre alguns dos seus objectivos e medidas”.

Já no que se refere ao saneamento básico, aponta-se para a necessidade de “investimentos estratégicos que permitam interligar os investimentos realizados”, dados os progressos assinaláveis nos níveis de atendimento obtidos.

Em relação a este domínio de intervenção – POA – cumpre realçar a fraca ligação entre as conclusões do relatório de avaliação intercalar e o que é agora apresentado no POVT, ficando-se sem saber se tal facto resulta do integral cumprimento dessas recomendações na segunda



### Relatório Final

fase do Programa, ou da definição de outro tipo de prioridades, o que seria de certo modo estranho face ao diagnóstico produzido.

Na mesma ordem de preocupações, não se pode deixar de referir a ausência de análise quanto ao sucesso ou insucesso das políticas e medidas então preconizadas para as áreas sujeitas a protecção ambiental especial que ocupam mais de 21 % da superfície de Portugal continental, e onde se verificam significativos problemas de sustentabilidade em termos de desenvolvimento.

No que se refere ao POAT, o critério seguido foi o mesmo, isto é, começar por enunciar os resultados positivos obtidos com a concretização das acções e projectos contemplados no Programa<sup>2</sup>, seguindo-se um conjunto de recomendações para intervenções prioritárias futuras. Destas salientam-se:

- O investimento em “sistemas de informação e orientação para os passageiros e público em geral”, nomeadamente através do recurso a novas tecnologias de informação e comunicação.
- O desenvolvimento da rede ferroviária de alta velocidade e a “modernização e eliminação de estrangulamentos da rede ferroviária convencional, bem como a melhoria das “ligações internacionais aos portos de Lisboa, Setúbal e Sines.
- A continuação do desenvolvimento das redes de metropolitano de Lisboa e do Porto e “de outros metros ligeiros de superfície, em função dos estudos e Planos Estratégicos de Mobilidade e Transportes regionais e locais”.
- O completar da rede rodoviária nacional.
- A expansão da oferta em infra-estruturas aeroportuárias e a melhoria das condições de operacionalidade e atractividade dos principais portos.

Surpreendentemente não são referidos quaisquer elementos que possam explicar as sucessivas derrapagens – ao nível de prazos e custos de execução – dos principais projectos

---

<sup>2</sup> - Ainda que por vezes com difícil colagem à realidade observável, de que são exemplos paradigmáticos a afirmação da “diminuição do tráfego automóvel nos centros urbanos”, quando todos os dados disponíveis contrariam este resultado; ou a de que se modernizou a rede ferroviária regional, quando foram desactivados mais de 300 km de via-férrea desse tipo.

### Relatório Final

financiados por este Programa, nem são apontadas sugestões para melhorar a eficiência global do sistema de transportes, seja o que opera ao nível internacional e nacional, ou regional e local. Do mesmo modo, ficaram por analisar as repercussões que a melhoria da acessibilidade – sobretudo a rodoviária, já que foi neste sub-sistema que incidiram os maiores investimentos – teve na transformação do território e no modo como os espaços urbanos se foram estruturando. Tudo se parece passar como se o sector dos transportes, e a acessibilidade que este proporciona, se circunscrevesse ao domínio das infra-estruturas e à sua exploração, sem atender ao modelo territorial a que deve servir de suporte e de alavanca, e como se o exercício da mobilidade resultasse da simples preferência por um ou outro modo de transporte, considerado mais “atractivo”.

Face às consequências negativas deste tipo de modelo de raciocínio – já observáveis tanto ao nível da ocupação e (des)estruturação do território, como dos seus enormes impactes ambientais –, e tendo ainda em conta a importância que este sector assume no investimento total previsto no POVT, seria indispensável que se reflectisse mais séria e aprofundadamente sobre as inúmeras lições que facilmente se podem extrair do passado recente, nomeadamente no que se refere:

- À necessária compatibilização entre políticas de transportes e de ordenamento do território.
- Ao equilíbrio e complementaridade modais a que os projectos devem responder.
- Às formas institucionais que o planeamento e gestão dos sistemas regionais e metropolitanos devem adoptar.
- Ao controlo eficaz de custos de construção e de operação.
- Ao papel e modo de concretizar as parcerias público-privado como instrumento operacional de prossecução do interesse público.
- Às interligações entre a eficiência dos sistemas nacionais/internacionais e os regionais/locais.





## Relatório Final

## 1.1.4. Aferição da Qualidade do Racional

No documento do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) em apreciação, é afirmado que a lógica das intervenções previstas para o POVT está intimamente relacionada com o enquadramento estratégico definido no PNPT. Tal articulação afigura-se nos bastantes coerente e pertinente, já que o PNPT é o documento de cúpula do sistema de planeamento e gestão do território nacional, o qual não só identifica os principais problemas que se colocam neste domínio, como aponta as grandes orientações estratégicas para superar as deficiências detectadas e potenciar um desenvolvimento mais harmonioso e equilibrado do território. De acordo com esta opção, são definidos os seguintes objectivos estratégicos:

- Tornar Portugal um **espaço sustentável e bem ordenado**, nomeadamente através da preservação do quadro natural e paisagístico; da gestão e valorização das áreas classificadas pertencentes à Rede Fundamental de Conservação da Natureza; da articulação do sistema de “espaços abertos” de natureza ambiental e paisagística com o sistema urbano e as redes de infra-estruturas; e da estruturação de nucleações urbanas que contrariem a tendência para a urbanização contínua ao longo da faixa litoral.
- Potenciar uma **economia competitiva, integrada e aberta**, o que implica o reforço da integração do território continental através de uma organização mais policêntrica do sistema urbano; a valorização do papel estratégico dos territórios mais competitivos (AM de Lisboa, aglomeração urbano-industrial do Noroeste, polígono Leiria-Coimbra-Aveiro-Viseu, e as regiões turísticas de valia internacional); o desenvolvimento de redes de conectividade internacional e interna; a estruturação de sistemas urbanos sub-regionais, de forma a constituir pólos regionais de competitividade, em particular no interior.
- Assegurar que Portugal seja um **território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar**, o que significa definir o sistema urbano como critério orientador do desenho das infra-estruturas e de equipamentos colectivos, cobrindo o conjunto do país de forma adequada; promover redes de cidades e sub-sistemas urbanos locais policêntricos; valorizar a diversidade dos territórios e a articulação dos centros urbanos com as áreas rurais, garantindo em todo o país a acessibilidade a bens, serviços e conhecimento, e favorecendo a liberdade de opção por diferentes espaços e modos de vida.



### Relatório Final

Desta formulação ressaltam as seguintes preocupações fundamentais:

- A preservação e valorização das áreas com interesse ambiental e paisagístico.
- O desenvolvimento de um sistema urbano mais equilibrado e policêntrico, que assegure uma melhor e mais eficaz acessibilidade a bens, serviços e conhecimento.
- O reforço do papel das áreas urbanas e turísticas com maior potencial competitivo e maior facilidade de integração numa economia global.

Face ao diagnóstico elaborado e tendo em conta as principais propostas do PNPOT no que se refere ao ordenamento e valorização do território nacional, estas preocupações sintetizam de facto esses documentos, estando de acordo com as suas principais linhas de orientação.

Para se atingirem os objectivos estratégicos enunciados e dar uma resposta adequada a estas preocupações fundamentais, o POVT elege os seguintes domínios como principais áreas de intervenção:

- O desenvolvimento rural (através do Plano de Desenvolvimento Rural do continente, recentemente aprovado pelo governo), a conservação e valorização da biodiversidade, a utilização sustentável dos recursos energéticos e geológicos, e a prevenção e minimização dos riscos naturais e tecnológicos.
- O desenvolvimento articulado das redes de acessibilidades com a de equipamentos e serviços colectivos.
- A conclusão das redes rodoviárias nacionais e a construção da rede ferroviária de alta velocidade e do novo aeroporto de Lisboa, bem como das ligações internacionais aos principais portos do país.
- A expansão das redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação.
- O reforço da qualidade e eficiência da gestão territorial.

Atendendo a que, neste Programa Operacional Temático, se trata, essencialmente, de concretizar quais as políticas públicas que o QREN deve apoiar para se conseguir orientar o desenvolvimento do país e a ocupação e utilização do seu território de acordo com a visão



### Relatório Final

prospectiva adoptada, este encadeado de preocupações, objectivos estratégicos e áreas de intervenção, surge-nos como coerente e adequado ao fim em vista.

Os problemas de racionalidade do POVT colocam-se no entanto a jusante. Com efeito, ao analisarem-se os “Eixos Prioritários” em que este está estruturado, verifica-se que, à excepção dos que se relacionam com a “Prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos” e as “Redes e equipamentos estruturantes nacionais”, os restantes Eixos ou se organizam segundo uma perspectiva sectorial (infra-estruturas por um lado, e redes de equipamentos e serviços colectivos, por outro) ou surgem como demasiadamente vagos (assistência técnica). A intenção expressa de “definir o sistema urbano como critério orientador do desenho das redes de infra-estruturas e de equipamentos colectivos, cobrindo de forma adequada o conjunto do País e estruturando os sistemas de acessibilidades e mobilidades em função de um maior equilíbrio no acesso às funções urbanas de nível superior”<sup>3</sup>, acaba por se diluir num conjunto de intervenções que não só se apresentam de forma fragmentada em função do sector Estatal de tutela, como se repartem geograficamente pelo nível nacional e regional, sem que se clarifiquem as prioridades no que tocante ao sistema urbano nacional.

Tal situação, à semelhança do que se verificou nos anteriores QCA, pode facilmente conduzir a uma dispersão dos apoios comunitários pelos vários municípios de cada região, em detrimento de intervenções integradas e estruturantes que contribuam para o reforço do potencial regional de alguns centros urbanos. A manter-se esta opção, será de esperar que, no final do período de aplicação do QREN, o País continue a apresentar uma rede urbana desequilibrada – onde a inexistência de cidades de média dimensão e a concentração populacional e económica em torno das duas regiões metropolitanas são as características dominantes – e a manter a tendência para uma ocupação contínua – porque não polarizada – do seu litoral.

Por outro lado, as carências técnicas existentes na administração do território e a inexistência de entidades regionais com legitimidade política para exercerem eficazmente a coordenação inter-sectorial, implicaria que o Eixo da “Assistência técnica” abordasse este problema e se orientasse para a sua superação, o que não se verifica. Pelo contrário, ao excluir a formação e capacitação técnicas da administração das tipologias de intervenção associadas a este Eixo Prioritário, e ao destiná-lo unicamente aos “órgãos de governação do programa”, está-se na prática a manter as insuficiências do passado neste domínio, além de se escamotear o facto de

<sup>3</sup> - POVT, pg. 43.

### Relatório Final

que um Programa que se pretende mais transversal e operacional ser muito mais exigente ao nível da articulação sectorial e espacial.

Verifica-se deste modo a existência de um perigoso hiato entre a racionalidade da formulação dos objectivos estratégicos e das grandes linhas de intervenção do programa, e o modo como este se estrutura em torno dos Eixos Prioritários definidos. Cremos que a não resolução deste problema poderá pôr seriamente em causa o próprio sucesso de alguns dos objectivos enunciados, nomeadamente os que se relacionam com a estruturação da rede urbana nacional e a competitividade dos espaços regionais que não estão integrados nas duas regiões metropolitanas.



## Relatório Final

## 1.2. Coerência Interna

## 1.2.1. Coerência Global do POVT

O POVT introduz como novidade principal, relativamente a todos os outros programas operacionais anteriores (incluídos nos Quadros Comunitários que precederam o actual QREN), o facto de propor uma única Agenda Operacional, composta por prioridades temáticas<sup>4</sup>, e que é comum ao Programa Operacional Temático (sobre o qual incide a presente avaliação *ex ante*) e aos Programas Operacionais Regionais do Continente.

As palavras-chave da Agenda Operacional resultam claras do texto e constituem elas próprias domínios de actuação sobre os quais se definem os POs. São elas: **Acessibilidades, Ambiente, Cidades e Coesão Social e Territorial**. É na base destas 5 palavras-chave que se compõe a Agenda Operacional Temática proposta no presente POVT e se haverão de compor, também, as Agendas Operacionais Regionais de cada um dos Programas Operacionais Regionais. As prioridades da Agenda Operacional Temática estão por sua vez vertidas em **Eixos Prioritários** de intervenção, acrescentando-se 2 Eixos Prioritários relativos às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, que se inscrevem em “requisitos operacionais regulamentares face à necessidade de concentrar num único Programa Operacional todas as intervenções co-financiadas pelo Fundo de Coesão”<sup>5</sup>.

O esquema conceptual de elaboração dos Programas Operacionais de Valorização Territorial (Temáticos + Regionais), é o seguinte:

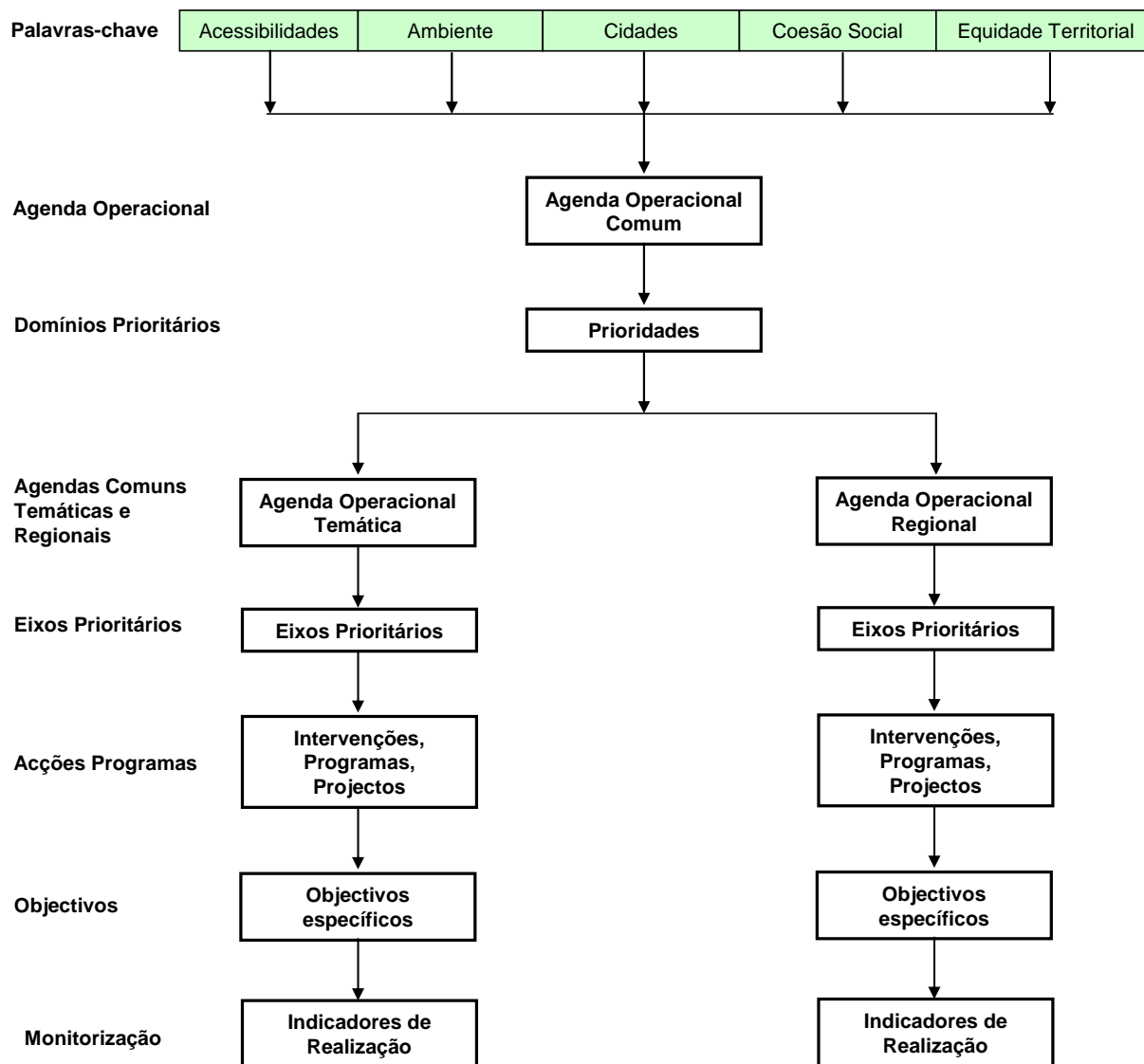
<sup>4</sup> - O PO chama-lhe também, em algumas passagens do texto, “variantes”.

<sup>5</sup> - POVT, pg. 48.



## Relatório Final

**Figura 1 – Esquema Conceptual da Estruturação dos Programas Operacionais de Valorização do Território**



A divisão de conteúdos entre os vários Programas Operacionais/Agendas Operacionais segue uma lógica de repartição que se pode resumir na seguinte ideia: os grandes projectos de infra-estruturas ou de protecção e salvaguarda do ambiente e do território, as redes fundamentais de

### Relatório Final

equipamentos colectivos<sup>6</sup> ou projectos-piloto vão para a Agenda Operacional Temática; tudo o resto, vai para as Agendas Operacionais regionais, estruturadas segundo prioridades que correspondem, *grosso modo*, às mesmas palavras-chave.

Esta estruturação tem, claramente, várias vantagens:

- Fornece coerência intrínseca e global aos vários programas operacionais, pelos quais se reparte um Programa Comum de Valorização do Território;
- Favorece a focalização das Agendas Operacionais num número reduzido de domínios de intervenção, que respondam, de forma concentrada, à satisfação dos objectivos (estratégicos) definidos;
- Permite uma estruturação homogénea dos vários programas entre si, facilitando uma visão das interacções existentes ou das que se podem entretanto estabelecer;
- Facilita o processo de articulação entre os diversos programas operacionais, permitindo horizontalizar a sua aplicação a partir das prioridades comuns de agenda;
- Potencia, em tese, uma prática de descentralização da gestão dos próprios Programas Operacionais Regionais e de interacção com os vários níveis de decisão local e regional do Estado, a partir da Agendas Operacionais regionais muito semelhantes entre si.

Este modelo de definição de POs tem, por sua vez, alguns riscos de coerência interna. Os que têm relação directa com este PO, situam-se nos seguintes:

- Coloca a questão da repartição de programas/projectos entre Programa Operacional Temático de Valorização do Território (POVT-T) e Programas Operacionais Regionais (POVT-R), bem como do respectivo financiamento, como um dos nós-górdios mais visíveis da “disputa” quer entre grandes projectos, quer entre agendas operacionais temáticas e regionais, supostamente concorrendo para atingir um mesmo objectivo;

<sup>6</sup> - Neste caso, dever-se-á acrescentar que existirá alguma incoerência na repartição das intervenções entre tipo de Agendas já que, no caso das redes de equipamentos colectivos, alguns desses equipamentos foram remetidos para as Agendas regionais (Ex: equipamentos de ensino superior ou de saúde), enquanto que, por exemplo, as infra-estruturas desportivas, ficaram na Agendas temática (POVT, pg. 50).

### Relatório Final

- Favorece a sobreposição na implementação das intervenções programadas e na própria gestão das redes de equipamentos e de infra-estruturas, especialmente quando a dimensão regional ou local dessas redes for potencialmente conflituante com o desenvolvimento temático das intervenções a um nível superior;
- Incentiva à separação entre medidas e, mesmo, entre políticas de intervenção segundo a escala nacional e as escalas regionais que este conjunto de POs propõe, quando aquelas, pela sua própria natureza, deveriam ser estruturadas e até desenvolvidas a partir de uma mesma visão e tronco comum, com expressões regionais ajustáveis a necessidades/objectivos específicos;
- Incentiva a introdução de uma lógica de tipo empresarial na barganha entre os diversos projectos/programas de acções financiáveis pelo POVT, podendo favorecer a desarticulação das próprias lógicas supra-regionais das escolhas a incluir no PO, como sejam, por exemplo, a necessidade de, no âmbito da Agenda Temática, assegurar preferencialmente as ligações às principais redes de infra-estruturas e equipamentos, e não ao desenvolvimento em si mesmo dessas redes, já que, em alguns casos, essa fase já se encontra realizada;
- Exige uma elevada coordenação na definição e gestão dos projectos/programas que constituem as Agendas Operacionais Temática e Regionais, o que, na actual formatação da Administração Pública (Central, Regional ou Local), não parece estar garantida, atendendo à debilidade de estruturação regional ou do processo de desconcentração regional e local dos serviços públicos, relacionados com as principais funções sociais que o Estado deve garantir o seu provimento.

Estes são aspectos que têm implicações sobre a coerência interna do PO e relativamente aos quais importa ponderar se as soluções encontradas são as mais adequadas. É matéria dos pontos seguintes.

#### 1.2.2. Consistência de Objectivos

Os **objectivos** de natureza estratégica definidos no POVT e incluídos na respectiva Agenda Operacional, são:



IDE Instituto de Dinâmica do Espaço



CESUR

**Relatório Final**

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

De acordo com a metodologia enunciada, a primeira questão diz respeito à complementaridade e hierarquia de objectivos e sugere uma resposta à seguinte questão: a definição de objectivos é clara?

Os seis objectivos estratégicos enunciados para o POVT enquadram-se nas prioridades estratégicas, definidas no QREN, e constituem um desenvolvimento possível das orientações aí estabelecidas. Independentemente da questão de saber se o seu enunciado é o mais adequado para a concretização das prioridades estratégicas do QREN no domínio da valorização do território, as questões que se podem colocar ao nível da análise de coerência interna são de dois tipos:

- é o enunciado dos objectivos estratégicos específicos do POVT suficientemente abrangente para abranger todos os aspectos-chave da valorização do território e da superação dos seus principais constrangimentos?





**Relatório Final**

- é o conteúdo concreto desses objectivos suficientemente claro e conciso para orientar as principais escolhas a incluir na Agenda Operacional do PO e direccionar a selecção das programas/acções indispensáveis à sua realização?

De facto, considerando-se bastante abrangente o conteúdo dos objectivos do POVT, estes merecem, porém, um reparo quanto a um domínio-chave que não está integrado explicitamente no seu enunciado mas que surge de forma relevante, tanto no QREN, como nos documentos estratégicos que o suportam: a **qualificação dos territórios** (e não apenas da sua gestão territorial, como se refere no sexto objectivo). A inclusão do objectivo estratégico de qualificação e, em alguns casos, de requalificação dos territórios e das áreas urbanas, quer como instrumentos de correcção de assimetrias regionais e locais, quer como factor de equidade territorial e coesão social, deveria determinar a própria Agenda Operacional, designadamente nas quatro vertentes/prioridades seleccionadas para o PO Temático.

Do ponto de vista da relação com os objectivos estratégicos formulados, é claro que a qualificação dos territórios constitui uma linha de acção que iria contribuir fortemente para a melhoria da competitividade dos territórios e para o reforço do policentrismo urbano. Embora esse policentrismo já exista, a verdade é que não existe ainda consolidada uma rede de cidades médias, com uma escala e atributos susceptíveis de conquistarem uma autonomia e atractividade crescente em espaços territoriais alargados. As operações de requalificação urbana serão, neste contexto, um poderoso instrumento de correcção das assimetrias regionais e deveriam mesmo, na maior parte dos casos, orientar a nova geração de instrumentos de planeamento e ordenamento territorial, designadamente os Planos Directores Municipais de 2ª geração, em fase de revisão.

Quanto ao enunciado dos objectivos estratégicos, parece também colocar-se uma questão de redundância ou sobreposição relativamente às “redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação” face a outros objectivos.

De facto, quer pelo restante conteúdo do PO Temático, quer pelo próprio desenvolvimento do tema, a expansão das redes e infra-estruturas de comunicação parece situar-se mais como um instrumento de um conjunto mais alargado, enquadrável no “Reforço da qualidade da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e instituições” ou na “equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade de acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social”. Bastaria para tal, especificar no próprio texto do objectivo uma referência à criação de



## Relatório Final

redes e de infra-estruturas de comunicação como forma de relevar esse conteúdo específico no âmbito de um objectivo mais vasto de reforço da coesão social e equidade territorial ou de qualificação da gestão integrada dos territórios<sup>7</sup>.

A análise da matriz da “*Intensidade dos Contributos das Prioridades da Agenda Operacional Temática do POVT para os objectivos de natureza estratégica*” revela, aliás, essa redundância. De facto, segundo essa matriz, a coluna referente ao objectivo em causa está completamente em branco, o que significa que, face à Agenda Operacional em causa, apresenta um impacto apenas marginal na prossecução do objectivo referido, o que pode significar uma de duas coisas:

- o objectivo está pouco clarificado ou mesmo mal definido;
- o conteúdo da agenda não se encontra adequado ao objectivo.

Sustenta-se assim, que o objectivo “Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação (provisão e incentivo à sua utilização)” seja reformulado ou eliminado e integrado num ou em vários dos restantes objectivos estratégicos.

Quanto ao potencial de conflito entre objectivos nos respectivos domínios de produção de efeitos, o texto do PO Temático não identifica quaisquer factores contraditórios que, estando incluídos nos objectivos enunciados, são susceptíveis de criar situações de conflito ou de sobreposição entre intervenções inscritas ou a inscrever nas Agendas Operacionais. Porém, pelo menos em duas áreas de intervenção, é conhecido o potencial de conflitualidade entre, por um lado, o ambiente (“Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos e prevenir e minimizar riscos”) e a “competitividade” e, por outro, entre “a equidade territorial” e a “competitividade”.

A própria evolução e crescimento da economia portuguesa nas últimas décadas comprovam o potencial de conflito entre o aumento de competitividade nalguns sectores de actividade económicas e a conservação dos recursos e património natural e cultural (e.g. alguns investimentos no sector do turismo). Considera-se por isso indispensável, no desenvolvimento da própria agenda operacional do POVT, que as avaliações dos projectos com impacte

<sup>7</sup> - Uma formulação alternativa para o objectivo 4 poderia ser: “Assegurar a equidade territorial no provimento de redes e de infra-estruturas, nomeadamente de comunicação, bem como de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesses geral, promovendo a coesão social”.

### Relatório Final

significativo no ambiente se realizem antes da decisão relativa ao seu financiamento e possam inclusivamente condicionar a sua própria concretização, se for caso disso.

O mesmo argumento serve para ilustrar o conflito potencial entre a equidade no desenvolvimento territorial e a universalidade no acesso aos serviços de interesses geral e a competitividade entre territórios ou organizações, especialmente em países com um grau de abertura da economia tão relevante, como é o caso da portuguesa. Por isso, importará cuidar para que, no desenvolvimento das agendas operacionais e na monitorização dos processos, se proceda a avaliações de impacte tipo económicas e sociais, tendo em vista a adopção de medidas de salvaguarda que garantam a sustentabilidade dos territórios e sectores eventualmente afectados.

A nível da articulação entre objectivos do PO Temático e dos PO Regionais, igualmente se identificam situações potenciadoras de conflito, designadamente analisando os critérios de repartição entre as atribuições/competências pelos diversos POs.

De facto, segundo o texto do PO Temático, “a repartição de atribuições em matéria de Valorização do Território entre o PO Temático e os PO Regionais” assenta nos seguintes “critérios”:

- “As intervenções que beneficiam de uma gestão mais próxima dos beneficiários ou as que decorrem essencialmente de lógicas regionais são atribuídas aos PO Regionais do Continente”<sup>8</sup>;
- “As intervenções que decorrem de estratégias essencialmente nacionais, que exigem limiares críticos para a sua relevância ou sustentabilidade ou as que exigem particular coordenação foram integradas no PO Temático”<sup>9</sup>.

Reconhecendo-se que será apropriado reenviar os programas com lógicas regionais para os PO Regionais, e que deverão permanecer no PO Temático os que “decorrem de estratégias essencialmente nacionais”, o mesmo já não acontece quando se analisa o próprio quadro de repartição de atribuição das intervenções entre o PO Temático e PO Regionais<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> - POVT, pg 48.

<sup>9</sup> - POVT, pg 49.

<sup>10</sup> - POVT, pg. 50.



## Relatório Final

No âmbito da primeira prioridade<sup>11</sup>, o texto promove uma repartição entre conectividade internacional e acessibilidades para o PO Temático e tudo o que se refere à mobilidade para os PO Regionais. A este nível, questiona-se se, por exemplo, as designadas “intervenções nos sistemas de transportes públicos de passageiros” devem seguir uma lógica essencialmente regional ou se, para além dela, não haverá que as enquadrar e gerir dentro duma lógica de política nacional de mobilidade e de transportes, orientada segundo os critérios e objectivos comuns de uma mobilidade sustentável. Igualmente, as “intervenções portuárias” previstas, se elas corresponderem a uma orientação sistemática para a promoção da intermodalidade, a partir da rede de portos principais do Continente, parecem enquadrar-se numa política nacional de mobilidade para pessoas e bens, em vez de unicamente nos PO Regionais.

No âmbito da segunda prioridade<sup>12</sup>, questiona-se se “a utilização e gestão sustentável de recursos naturais e eco-eficiência” deve seguir apenas uma lógica regionalizada ou se, por exemplo, a luta contra o despovoamento e pela (re)valorização económica e social dos territórios agrícolas e florestais, que inclui a definição de uma política de sustentabilidade para os territórios que compõem a Reserva Agrícola Nacional (RAN) e a Reserva Ecológica Nacional (REN), não justifica a sua articulação à escala do Continente e das Regiões Autónomas. Igualmente, questiona-se também se “as intervenções de valorização das áreas protegidas e de valorização ambiental” devem seguir apenas uma lógica estritamente regional, especialmente tendo em consideração que, por exemplo, a Rede Natura 2000 se inscreve numa orientação eminentemente nacional, para além de a mesma decorrer de uma política de defesa ambiental, estabelecida ao nível da União Europeia.

No âmbito da terceira prioridade<sup>13</sup>, questiona-se o facto de as atribuições do PO Temático se limitarem a “soluções inovadoras e acções-piloto para problemas urbanos”. Não ignorando que as parcerias para a regeneração urbana e cidade-região deverão ser desenvolvidas a uma escala de proximidade regional e local, desenvolver um policentrismo a nível do sistema urbano, como factor de correcção das assimetrias regionais e locais, não parece ser suficiente de poder vir a ser atingido recorrendo unicamente a “soluções inovadoras e acções-piloto para problemas urbanos”. A este nível, a aposta na criação de uma rede de cidades médias sustentáveis afigura-se como um objectivo específico, essencial para a concretização de uma estratégia de policentrismo urbano.

<sup>11</sup> - “Reforço da Conectividade Internacional, das Acessibilidades e da Mobilidade”.

<sup>12</sup> - “Protecção e Valorização do Ambiente”.

<sup>13</sup> - “Política de Cidades”.



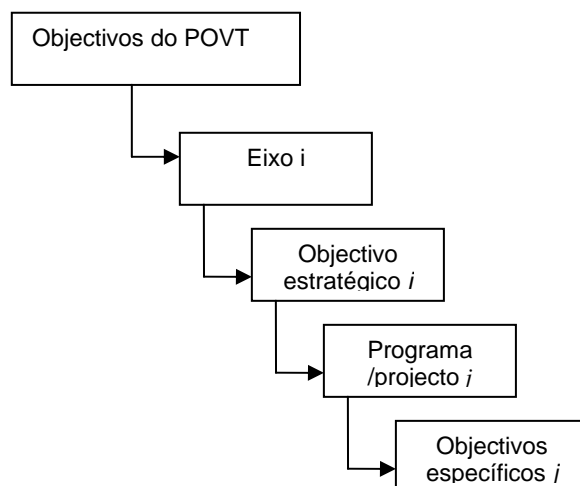
### Relatório Final

Em conclusão deste ponto, recomenda-se que:

- Se reformulem os objectivos estratégicos no sentido de se eliminar a sobreposição e a redundância apontada;
- Se proceda à revisão da repartição das intervenções entre PO Temático e PO Regionais no sentido de adequar essa repartição à prossecução dos objectivos estratégicos, incluindo os que poderão resultar da sua revisão. Considerando que a integração de algumas tipologias de intervenção no âmbito dos PO Regionais teve por base condicionantes relacionados com a programação, propõe-se em alternativa o desenvolvimento de mecanismos que assegurem a concretização dos objectivos definidos e a implementação/gestão das intervenções/projectos considerados fundamentais.

#### 1.2.3. Estrutura Lógica dos Objectivos

A estrutura lógica do POVT segue o seguinte modelo:



Os *Eixos* representam linhas de acção destinadas a realizar os *objectivos*. Cada eixo tem um *objectivo estratégico*, o qual dá origem a *Programas e Projectos*, sendo que cada um destes últimos está sujeito a um *objectivo específico*.

### Relatório Final

Este quadro lógico pode introduzir algumas dificuldades por não considerar um nível de agregação intermédio entre os objectivos estratégicos dos eixos e os Programas.

Contudo o aspecto mais grave desta estrutura é ela não ser igualmente seguida em todos os eixos. Com efeito, apenas o Eixo 1 (Redes e Equipamentos Estruturantes Nacionais) a segue integralmente. Nos restantes eixos a lógica mistura-se. Nuns casos, embora algumas das categorias lógicas sejam omissas, o texto permite identificá-las. Noutros, nem isso.

Esta deficiente estruturação é perigosa já que não permite, por vezes, entender o racional da intervenção, criando o risco de uma deficiente afectação de acções a objectivos e, portanto, projectos mal inseridos na estratégia definida.

Acresce que os indicadores que deverão permitir o M&E do PO estão ainda omissos, o que dificulta a avaliação *ex-ante* do PO.

#### 1.2.4. Coerência entre objectivos, instrumentos e recursos

A coerência entre o nível de objectivos (efeitos desejados) e os recursos previstos, implica uma resposta a, pelo menos, dois tipos de questões: estão claramente definidos e fundamentados os meios (instrumentos) necessários à prossecução dos objectivos? Foram incorporadas as lições da experiência anterior e do *benchmarking* correspondente?

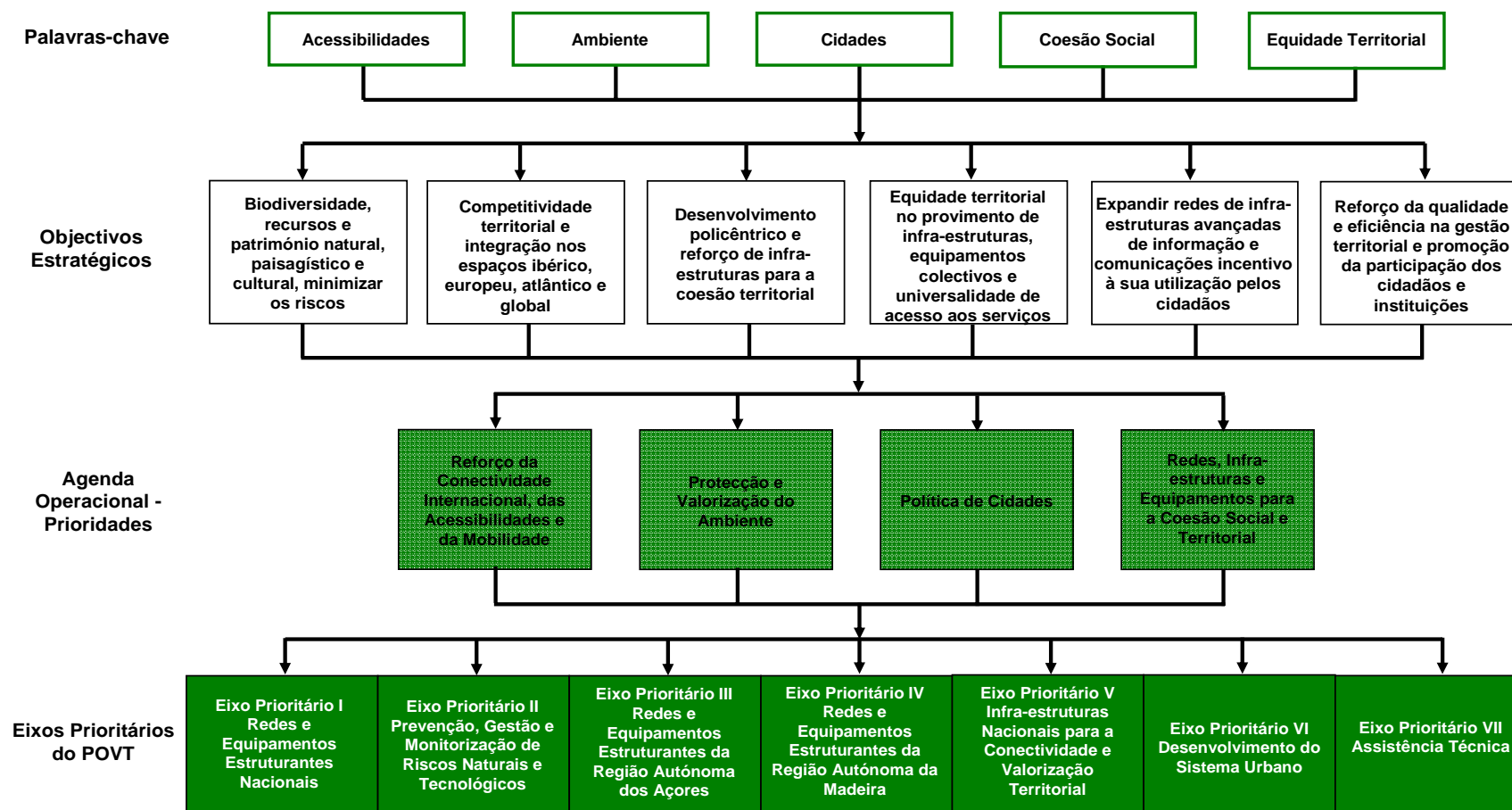
A resposta a estas questões passa pela avaliação da compatibilização entre a Agenda Operacional e os objectivos estratégicos definidos no PO Temático e pela análise de coerência entre os Eixos Prioritários e a avaliação dos instrumentos e meios previstos para a sua concretização.

As relações entre Objectivos-Agenda Operacional-Eixos Prioritários propostos no âmbito do presente Programa Operacional Temático podem ser perspectivadas a partir do diagrama seguinte:



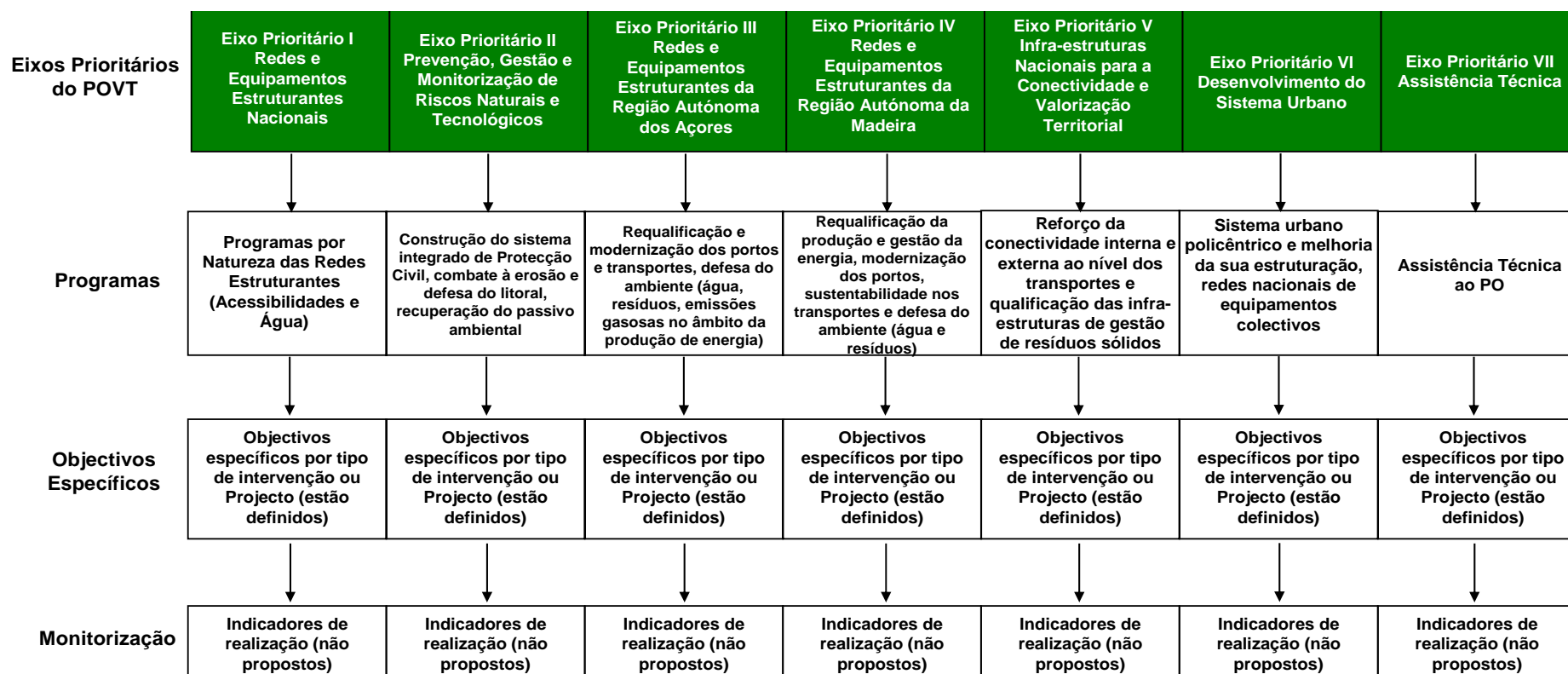
Relatório Final

Figura 2 – Hierarquia de Relações entre Objectivos, Agenda Operacional e Eixos da Agenda



Relatório Final

Figura 2 – Hierarquia de Relações entre Objectivos, Agenda Operacional e Eixos da Agenda (Continuação)





### Relatório Final

A análise do diagrama permite tirar algumas conclusões:

- A panóplia de objectivos estratégicos propostos (6) afigura-se relativamente elevada para um número relativamente reduzido de prioridades instrumentais (4), incluídas na Agenda Operacional, podendo suscitar alguns problemas e recomendando alguma reformulação, no sentido já indicado anteriormente;
- Excluindo os Eixos Prioritários III e IV (Açores e Madeira) e VII (Assistência Técnica), as prioridades da Agenda Operacional são susceptíveis de se ajustarem aos Eixos Prioritários definidos (4 para 4), embora, de acordo com o ponto anterior, se justifique uma clarificação de conteúdo;
- Excluindo as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, as prioridades da Agenda Operacional estão mais intensamente ligadas ao desenvolvimento do Eixo Prioritário I, do que em relação aos restantes;
- A partir dos Eixos Prioritários do PO Temático, as relações entre os vários níveis de desenvolvimento do Programa Operacional estão hierarquizadas e são claras e unívocas, embora não se ignore que estejam ainda por clarificar alguns aspectos (reenquadramento de projectos, maior definição de projectos/programas em certos EP, monitorização dos programas/projectos).

Em particular, em relação aos 4 domínios/"vertentes" prioritárias propostas, considera-se que alguns dos seus enunciados e conteúdos deveriam ser reformulados, em ordem a alcançar maior consistência com o texto dos objectivos estratégicos.

Estas considerações ajustam-se, em particular, à primeira e terceira prioridade do POVT, embora com concretizações um pouco diferentes. Assim, se no caso da terceira prioridade – "Política de Cidades" – a questão parece residir no próprio enunciado da mesma, demasiado inócua para configurar uma política de qualificação urbana, que se justificaria à luz das diversas orientações decorrentes dos vários instrumentos de política de ordenamento territorial, já aprovados, no caso da primeira das prioridades – "Reforço da Conectividade Internacional, das Acessibilidades e da Mobilidade" –, a principal questão reside na ausência de conteúdo que a referência à mobilidade tem no próprio texto da Agenda Operacional ou das suas principais intervenções.



### Relatório Final

Por isso, sugere-se que a prioridade “Política de Cidades”, seja substituída por “Política de Qualificação das Cidades”, resultando daí algumas vantagens quer do ponto de vista da orientação a imprimir às políticas urbanas no futuro, quer do ponto de vista da selecção dos instrumentos que melhor sirvam à realização dos objectivos estratégicos do PO. É o caso, por exemplo, da possível aposta na criação de uma rede de cidades médias sustentáveis, como um objectivo específico para uma política de qualificação urbana, expressão de um policentrismo territorial e de uma maior equidade e universalidade no acesso aos serviços de interesse geral.

Por outro lado, releva-se o facto de, considerando os programas/projectos que presentemente compõem a Agenda Operacional Temática, não estarem identificadas quaisquer outros tipos de intervenções no âmbito da primeira prioridade que não sejam as relacionadas directamente com a produção de novas acessibilidades. O “Reforço da Conectividade Internacional, das Acessibilidades e da Mobilidade”, surge totalmente determinado pelas novas conectividades rodoviárias e ferroviárias (rede rodoviária principal e nova rede ferroviária de alta velocidade), não surgindo quaisquer intervenções, por exemplo, que apontem para uma política de mobilidade sustentável, tanto de passageiros, como de mercadorias.

Embora se retenha que a mobilidade tem uma dimensão prática que necessariamente se reflecte nos PO regionais, resulta da análise do texto do PO Temático que as actuações seleccionadas não correspondem à referência que o conceito de mobilidade poderia sugerir ao ser incluído expressamente na definição da primeira prioridade da Agenda Operacional do PO.

De notar também que a definição dos conteúdos para as prioridades da Agenda parece estar pouco em consonância quer com o balanço das políticas públicas de transportes em anteriores QCA, quer com as experiências de diversos países da União Europeia e mesmo com as recomendações de diversas organizações internacionais, no sentido da prioridade à implantação de modelos de mobilidade sustentável, em defesa de um equilíbrio ambiental global. Tendo em conta o conhecimento que é possível hoje em dia recolher das melhores práticas que se desenvolvem na União Europeia, teria sido possível, a este nível, apurar um conjunto de intervenções relevantes para a realização desse desiderato fundamental.

A matriz que a seguir se apresenta, constitui um exercício de relevância dos impactes entre as intervenções já programadas e os objectivos estratégicos, definidos no POV. A fraca densificação das células da matriz, relacionada com a ausência de impactes significativos face a vários objectivos por parte dos projectos já conhecidos, e a fraca articulação entre as linhas e



### Relatório Final

as colunas da matriz, reforça a urgência de se reequilibrar a matriz, seja diversificando e alargando o conjunto de projectos/programas, seja ponderando mesmo a redefinição de algumas prioridades da Agenda, sob pena de se por em causa a desejada concretização dos objectivos propostos.



## Relatório Final

Quadro 2 – Matriz de Relevância por Prioridade do POVT para o cumprimento dos Objectivos Estratégicos

Prioridades do POVT e respectivos Programas/Projectos	Custo Total (10 <sup>6</sup> €)	Financiamento Comunitário (10 <sup>6</sup> €)	Biodiversidade, recursos e património natural, paisagístico e cultural, minimizar riscos	Competitividade territorial e integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global	Desenvolvimento policêntrico e reforço de infra-estruturas para a coesão territorial	Equidade territorial no provimento de infra-estruturas, equipamentos colectivos e universalidade de acesso aos serviços	Expandir redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivo à sua utilização pelos cidadãos	Reforço qualidade e eficiência na gestão territorial e promoção da participação dos cidadãos e instituições
<b>Reforço da Conectividade Internacional, das Acessibilidades e da Mobilidade</b>								
Rede de Alta Velocidade	8.310	955		● ● ●				
Ligação Ferroviária Sines-Elvas-Badajoz para mercadorias	590	256		● ● ●				
Modernização da Rede Ferroviária Principal								
Variante da Linha do Minho / Trofa	59	nd			● ●	● ●		
<b>Desenvolvimento do Sistema Logístico Nacional</b>								
Plataformas Logísticas de Leixões	66	nd		● ● ●				
<b>Conclusão da Rede Rodoviária Fundamental / Completar a rede de IPs e ICs prioritários</b>								
IP4 - Vila Real - Quintanilha (fronteira)	400	228		● ●	● ●	● ●		
IP 8 - Sines / Beja	188	nd		● ●	● ●	● ●		
IP2 - Valebenfeito/Celorico da Beira	258	nd		●	● ●	● ●		
IC17 - CRIL	100	75		● ●				
IC 32 - CRIPS	88	67		● ●				
IC9 - Nazaré/EN1-Alburitel	67	nd			● ●	● ●		
IC6 - Unhais da Serra/Covilhã e Catraias dos Poços/Var. Tábua	82	nd			● ●	● ●		
IC35 - Penafiel/Entre-os-Rios	77	nd			● ●			
Novo Aeroporto de Lisboa	3.098	170		● ● ●				
<b>TOTAL</b>	<b>13.384</b>	<b>1.751</b>						

● ● ● - Muito Forte

● ● - Forte

● - Fraco

□ - N.A.



### Relatório Final

Para além dos aspectos referidos, a análise da matriz anterior suscita também a reflexão sobre a dimensão financeira deste PO, no actual estágio de definição em que este se encontra.

Assim, chama-se a atenção para os seguintes aspectos:

- O enunciado concreto dos projectos incluídos no POVT respeitam exclusivamente ao tema “Acessibilidades e Transportes”, atingindo um valor global de €13,3 mil milhões, superior em 21% ao valor total previsto no Plano Financeiro do POVT por Eixos Prioritários e Fontes de Financiamento, o que parece ser contraditório com o Plano Financeiro proposto no PO, pois este supõe uma distribuição de verbas por 7 Eixos Prioritários, que não se resume àquele domínio, podendo, por essa razão, implicar a revisão daqueles projectos;
- O montante já apurado para a comparticipação comunitária encontra-se significativamente abaixo do previsto no Plano Financeiro, correspondendo a apenas 37,6% do total programado para essa comparticipação, sendo certo que os grandes projectos já estão contabilizados no total apurado, o que significa que ainda falta definir cerca de dois terços desses valores de comparticipação comunitária e nacional (ou seja, 62,4% do total a inserir no POVT);
- Resulta do diagrama anterior e do Plano Financeiro do POVT, que o grande envelope financeiro, afecto à despesa pública, vai para os projectos integrados no Eixo Prioritário 1 (via Fundo de Coesão), correspondendo a 51% do total previsto de Financiamento Comunitário, sendo que os restantes Eixos Prioritários atingem valores relativos de 11,1% (Eixo 2 – Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos Naturais e Tecnológicos), 1,5% (Eixo 3 – R.A. Açores), 2,1% (Eixo 4 – R.A. Madeira), 15% (Eixo 5 – Infra-estruturas para a Conectividade e Valorização Territorial), 17,2% (Eixo 6 – Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional) e de 2,1% (Eixo 7 – Assistência Técnica);
- O Plano Financeiro plurianual reflecte uma grande homogeneidade na repartição dos Financiamentos Estruturais previstos (FEDER+FC), situando-se estes, em cada ano, entre os 13,5% e os 14,8% do total previsto “para as regiões sem apoio transitório”, referente ao período do PO (2007-2013).



### Relatório Final

Tomando agora como referência de análise de coerência as prioridades de desenvolvimento incluídas no PO-T, estas repartem-se por um conjunto de eixos de actuação, os quais, exceptuando os que se referem às regiões da Madeira e dos Açores, correspondem em geral às prioridades definidas no âmbito da Agenda Operacional.

Assim, retirando os eixos prioritários equivalentes aos Açores e Madeira e à Assistência Técnica, o POVT centra-se em quatro domínios de actuação sobre os quais actua a Agenda Operacional do PO. Esses domínios são:

- Redes e Equipamentos Estruturantes Nacionais;
- Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos Naturais e Tecnológicos;
- Infra-estruturas nacionais para a Conectividade e Valorização Territorial;
- Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional.

Ao contrário do que acontece com a definição dos objectivos estratégicos e das prioridades de intervenção seleccionadas para compor a Agenda Operacional do POVT, a formulação dos domínios em que se enquadram os esforços prioritários das acções que formatam o PO, revela:

- uma hierarquia clarificadora dos projectos que constituem a espinha dorsal do PO – redes e equipamentos estruturantes nacionais - e da sua monitorização e avaliação;
- uma identificação clara dos domínios-chave a que as intervenções prioritárias já definidas ou a definir devem responder, tendo em vista à sua concentração na produção de sistemas territoriais e urbanos que alimentem o desenvolvimento económico e social, em bases sustentáveis de crescimento;
- uma adequada articulação entre domínios/eixos prioritários de intervenção, assegurando ao mesmo tempo uma coerência interna no desenvolvimento de cada um dos eixos prioritários, segundo orientações estratégicas e objectivos específicos, em regra, correctamente formulados e convergentes.

Considerando a análise dos Eixos Prioritários, definem-se objectivos (mais genéricos ou mais específicos, consoante a natureza das acções a desenvolver seja de cariz mais estratégico ou mais operacional), prioridades e tipologias das intervenções a promover, num quadro



### Relatório Final

conceptual lógico mas nem sempre coerente para os diferentes Eixos Prioritários. De notar ainda que os indicadores de realização, indispensáveis à monitorização do PO, ainda não se encontram definidos.

Expressão de alguma incoerência é o que se refere ao projecto “ligação ferroviária de mercadorias entre Sines-Elvas-Badajoz”, no âmbito Eixo Prioritário V – Infra-estruturas Nacionais para a Conectividade e Valorização Territorial. Embora se afirme que se trata de um projecto que visa “o aumento da competitividade e atractividade do porto de Sines como porta de entrada na Península Ibérica”<sup>14</sup>, o facto é que esta ligação se afigura como sendo muito mais que uma “simples” ligação ferroviária (mesmo que de ligação internacional). Trata-se daquela que será, provavelmente, a principal via de transporte ferroviário de mercadorias, ligada a uma das principais portas atlânticas de entrada na Europa e na Península, plenamente inserida no desenvolvimento do projecto das “AE do mar” e, também por isso, articulada necessariamente com uma das principais plataformas logísticas do país, e finalmente incluída no canal que se constituirá como o principal corredor multi-modal de conexão do país com a Península e a Europa, tanto para o tráfego de passageiros, como de mercadorias, por via da nova rede ferroviária de AV/VA que começará por ser construída precisamente a partir da linha no corredor Lisboa-Sines-Évora-Badajoz-Madrid.

Por este conjunto de razões, parece um pouco um contra senso não considerar a linha ferroviária Sines-Elvas-Badajoz para mercadorias como parte integrante da linha de AV/VA entre Lisboa-Madrid (passageiros e mercadorias), bastando assegurar o troço de ligação ao corredor multimodal Lisboa/Madrid, e também não considerar essa ligação como estruturante, completamente integrada nas novas redes de acessibilidades abrangidas pelo Eixo Prioritário I – Redes e Equipamentos Estruturantes Nacionais.

Sustenta-se, por isso, que esta nova e importante acessibilidade ferroviária seja reposicionada no Eixo Prioritário I, mantendo-se no actual Eixo Prioritário V, e no que à ferrovia respeita, a necessidade de “providenciar a articulação com a nova rede de alta velocidade, a redução dos custos públicos de contexto, a potenciação de ganhos ambientais por melhoria da competitividade do modo ferroviário e o reforço da conectividade interna e externa”<sup>15</sup>.

Atenção também para a repartição indicativa do Financiamento Comunitário (FC), ventilada por categoria temática de despesa. A proposta do PO-T considera uma afectação muito próxima

<sup>14</sup> - POVT, pg. 81.

<sup>15</sup> - POVT, pg. 82.

### Relatório Final

entre o tema “Transportes” e o tema “Ambiente e Prevenção de Riscos” (respectivamente, 40,9% e 44,4% do total), sendo o restante distribuído por “Energia” (1,9%), Reabilitação Urbana e Rural (0,4%), Investimento em Infra-estruturas Sociais (9,7%), Reforço das Capacidades Institucionais e Locais (0,4%) e Assistência Técnica (2,2%). A fraquíssima expressão do valor previsto para o FC em “reabilitação urbana e rural”, exactamente ao nível do reforço das capacidades institucionais e locais, sugere a necessidade de se proceder a alguns ajustes óbvios entre os diversos temas, reequilibrando a repartição financeira a considerar, para que essa nova repartição corresponda, em termos de coerência interna do próprio PO, à classificação de alguns desses domínios como prioritários.





## Relatório Final

## 1.3. Coerência Externa

## 1.3.1. Aferição da coerência entre objectivos do Programa e o QREN

O QREN, enquanto “documento de direcção estratégica e operacional dos instrumentos financeiros de carácter estrutural que apoiam a concretização de componentes importantes da política de desenvolvimento de Portugal no período de 2007 a 2013”<sup>16</sup>, assume a prossecução das seguintes prioridades estratégicas:

- “Promover a **qualificação dos portugueses e das portuguesas**, desenvolvendo e estimulando o conhecimento, a ciência, a tecnologia, a inovação, a educação e a cultura como principal garantia de desenvolvimento do País e do aumento da sua competitividade;
- Promover o **crescimento sustentado** através, especialmente, dos objectivos do aumento da competitividade dos territórios e das empresas, da redução dos custos públicos de contexto, incluindo os da administração e da justiça, da qualificação do emprego e da melhoria da produtividade e da atracção e estímulo ao investimento empresarial qualificante;
- Garantir a **coesão social** actuando, em particular, nos objectivos do aumento do emprego e do reforço da empregabilidade e do empreendedorismo, da melhoria da qualificação escolar e profissional, do estímulo às dinâmicas culturais, e assegurando a inclusão social, nomeadamente desenvolvendo o carácter inclusivo do mercado de trabalho, promovendo a igualdade de oportunidades para todos e a igualdade de género, bem com práticas de cidadania inclusiva, reabilitação e reinserção social, conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal e a valorização da saúde como factor de produtividade e medida de inclusão social;
- Assegurar a **qualificação do território e das cidades** traduzida, em especial, nos objectivos de assegurar ganhos ambientais, promover um melhor ordenamento do território, estimular a descentralização regional da actividade científica e tecnológica, prevenir riscos naturais e tecnológicos e, ainda, melhorar a conectividade do território e consolidar o reforço do sistema urbano, tendo presente a redução das assimetrias regionais de desenvolvimento;

<sup>16</sup> - Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2006.

## Relatório Final

- Aumentar a **eficiência da governação** privilegiando, através de intervenções transversais nos Programas Operacionais relevantes, os objectivos de modernizar as instituições públicas e a eficiência e qualidade dos grandes sistemas sociais e colectivos, com reforço da sociedade civil e melhoria da regulação<sup>17</sup>.

Deste quadro referencial de prioridades estratégicas que o QREN deverá prosseguir, a “qualificação do território e das cidades”, é aquela que de forma mais directa se encontra consubstanciada no POVT.

Com efeito, e não obstante as prioridades consagradas no âmbito do “Programa Operacional Temático Potencial Humano (POPH) e Programa Operacional Temático Factores de Competitividade 2007-2013 (POFC) também concorrem directa ou indirectamente para a qualificação e valorização do território, certo é que o POVT constitui-se como a sede instrumental da Agenda Operacional para a Valorização Territorial (sobretudo no que concerne às tipologias de intervenções relacionadas com grandes infra-estruturas, redes e equipamentos de dimensão nacional), patente nas seguintes vertentes de intervenção do QREN para esta Agenda:

- Reforço da Conectividade Internacional, das Acessibilidades e da Mobilidade;
- Protecção e Valorização do Ambiente;
- Política de Cidades;
- Redes, Infra-estruturas e Equipamentos para a Coesão Territorial e Social.

Estas prioridades e vertentes de intervenção acabam por estar reflectidas nos objectivos de natureza estratégica assumidos pelo POVT.

Por sua vez, estes objectivos estão consignados na seguinte estrutura operacional (Eixos Prioritários):

- I – Redes e Equipamentos Estruturantes Nacionais;
- II – Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos Naturais e Tecnológicos;
- III – Redes e Equipamentos Estruturantes da Região Autónoma dos Açores;

<sup>17</sup> - QREN, pg. 94.

**Relatório Final**

- IV – Redes e Equipamentos Estruturantes da Região Autónoma da Madeira;
- V – Infra-estruturas nacionais para a Conectividade e Valorização Territorial;
- VI – Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional;
- VII – Assistência Técnica.

Todavia, os Eixos Prioritários do PO em análise, reflectindo estes domínios de actuação, acabam por estar vocacionados, sobretudo, para grandes intervenções de âmbito ou expressão nacional e, bem assim, para investimentos eminentemente estruturantes, sendo “as intervenções que beneficiam de uma gestão mais próxima dos beneficiários ou as que decorrem essencialmente de lógicas regionais (...) atribuídas aos PO Regionais do Continente”<sup>18</sup>.

Esta repartição das intervenções entre PO Temático e PO Regionais acaba por condicionar o potencial de impacte do POVT ao nível das prioridades estratégicas do QREN, dado que uma parte substancial das intervenções de cariz marcadamente territorial acaba por estar fora do seu âmbito de intervenção.

Neste sentido importa também salientar que tal repartição, a par da assumpção de uma lógica de programação temática (e não sectorial), acaba por induzir um aumento da complexidade de articulação das intervenções, relevando a necessidade de desenvolvimento de mecanismos (bem como de uma estrutura organizativa) que possibilitem esta articulação, quer ao nível inter-regional quer inter-sectorial (assegurando a integração e articulação das intervenções). Tal reveste-se de especial acuidade considerando que tanto as prioridades estratégicas do QREN como os objectivos de natureza estratégica do POVT assumem, também eles, um carácter transversal, carecendo a sua concretização de uma forte articulação e complementaridade das intervenções em ambos os níveis (inter-regional e inter-sectorial, bem entendido).

**1.3.2. Aferição da coerência entre o Programa e as políticas nacionais (Programas do QREN)**

Nesta componente do processo avaliativo preconiza-se a aferição da coerência entre os objectivos e os instrumentos do POVT e dos restantes Programas Operacionais Temáticos do

<sup>18</sup> - POVT, pg. 48.

### Relatório Final

QREN (i.e. POFC e POPH), de forma a identificar as articulações potenciais (complementaridades e sinergias *versus* redundâncias e oposições) das estratégias temáticas definidas. Com efeito, a matriz de articulações entre os objectivos<sup>19</sup> de natureza estratégica dos PO Valorização do Território e Factores de Competitividade evidencia a prevalência de um quadro geral matizado por interacções de intensidades e naturezas distintas. Deste quadro importa relevar a complementaridade existente entre os objectivos “Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos” e “Desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação”, a qual decorre do comprometimento deste último objectivo com a promoção da assimilação por parte das Pequenas e Médias Empresas (PME) de factores de competitividade de natureza dinâmica e imaterial indutores do aumento da eficiência energética e da valorização da responsabilidade ambiental.

O objectivo estratégico “Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global” articula-se, de modo complementar, com os objectivos “Incrementar a produção transaccionável e o seu peso relativo no conjunto da economia” e “Alterar o perfil de especialização produtiva”. A natureza complementar da primeira articulação advém do contributo expectável do reforço da conectividade externa do território nacional para o incremento da produção transaccionável de bens, porquanto a superação dos défices de conectividade internacional (através do apoio à construção do Novo Aeroporto de Lisboa e da concretização das várias intervenções previstas nos modos rodoviário e ferroviário) induz, tal como enunciado na agenda operacional do POVT, a geração de ganhos de competitividade para as empresas, o alargamento das áreas de influência dos respectivos mercados ou o reforço da capacidade de atracção de investimentos (produtivos) estruturantes de elevado valor acrescentado, com efeitos evidentes ao nível do reforço da atractividade e competitividade territorial e das actividades económicas, bem como da internacionalização da economia nacional. Por sua vez, a segunda articulação de cariz complementar relaciona-se com os efeitos espectáveis destes investimentos estruturantes (e dos efeitos de difusão associados), potenciados pelo reforço da conectividade, ao nível da alteração do perfil de especialização produtiva.

<sup>19</sup> - De modo a não limitar a identificação da articulação entre objectivos a um exercício relacional teórico-hipotético, a análise considerou e ponderou a tipologia de intervenções e de projectos subjacentes aos mesmos.

## Relatório Final

**Quadro 3 – Matriz de Coerência entre os objectivos do POT Valorização do Território e do POT Factores de Competitividade**

Objectivos de Natureza Estratégica POT Factores de Competitividade Objectivos de Natureza Estratégica POT Valorização do Território	Desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação	Incrementar a produção transaccionável e o seu peso relativo no conjunto da economia	Alterar o perfil de especialização produtiva	Renovar e qualificar o modelo empresarial, em particular nas PME	Incrementar a eficiência e qualidade da Administração Pública	Melhorar a regulação e funcionamento dos mercados
Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos	○					
Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global		○	○			
Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais	○○		○○	○○	○	
Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social	○				○	
Expandir as redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e Administração Pública	⊖			○○	⊖	
Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições	○				○	

○ - Complementaridade

○○ - Sinergia

⊖ - Redundância

⊖⊖ - Oposição

### Relatório Final

O objectivo estratégico “Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais” é aquele que apresenta um maior grau de articulação com os objectivos estratégicos do POFC. A articulação sinérgica aferida com o objectivo “Desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação” é alicerçada pelo reforço das redes de infra-estruturas de suporte à integração para a inserção em redes de cooperação e partilha de recursos e conhecimento, contribuindo desta forma para a dinamização das actividades em rede e para a promoção da sociedade do conhecimento e informação. Por seu turno, as intervenções inerentes a este objectivo do POFC visam a promoção do acesso, a disseminação e partilha de informação, designadamente através da generalização da utilização das redes globais de informação e comunicação e da promoção de Regiões Digitais, reforçando assim as infra-estruturas de suporte à integração e coesão territoriais.

A sinergia estabelecida com os intentos de “Alterar o perfil de especialização produtiva” e “Renovar e qualificar o modelo empresarial” assenta nos efeitos qualificantes e integradores que as intervenções ao nível da promoção de pólos de competitividade e tecnologia, subjacentes a estes objectivos, podem produzir, traduzíveis na geração de economias de aglomeração, assim como no fomento de dinâmicas regionais indutoras do surgimento de pólos de desenvolvimento promotores do relacionamento complementar e da integração dos espaços regionais. Considerando a assumpção, no âmbito do QREN, das cidades como espaços de referência para integração territorial (valorização do papel estratégico dos territórios mais dinâmicos e competitivos), afere-se do relevo que a concretização destas estratégias adquire na promoção da integração cidade-região, na dinamização das economias urbanas e na estruturação dos sistemas urbanos do modelo territorial preconizado no PNPOT. A leitura matricial inversa desta articulação funda-se no contributo do reforço das infra-estruturas de suporte à integração e coesão territoriais (e.g. criação de equipamentos e infra-estruturas diferenciadoras em termos de inserção em redes nacionais e internacionais) para a alteração do perfil de especialização produtiva e qualificação do modelo empresarial, designadamente através do estímulo à criação de redes urbanas, à requalificação e revitalização de actividades económicas, à geração de economias de aglomeração, ao desenvolvimento de estratégias sectoriais de organização em cluster e ao reforço da atractividade territorial, para além da aposta na diferenciação do capital humano, institucional e cultural destes espaços de integração.

Quanto à complementaridade deste objectivo do POVT com o objectivo de “Incrementar a eficiência e qualidade da Administração Pública”, refira-se que a mesma advém dos impactes



### Relatório Final

que a promoção de redes de cidades e subsistemas urbanos policêntricos acarreta, por um lado, quanto à reestruturação e qualificação da rede de equipamentos colectivos e qualificação dos serviços prestados na esfera pública e, por outro lado, no que concerne à redução dos custos públicos de contexto.

O objectivo “Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social” tem uma relação de complementaridade com os objectivos “Desenvolver uma economia baseada no conhecimento e inovação” e “Incrementar a eficiência e qualidade da Administração Pública”. A primeira articulação relaciona-se com o facto de o desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento e inovação pressupor a superação dos défices de penetração das infra-estruturas de banda larga no território nacional (obstáculo inibidor da eliminação do *digital divide*) enquanto elo de promoção e de integração territorial na Sociedade do Conhecimento e Informação, de reforço da *e-inclusão* e de correcção das assimetrias intra e inter-regionais ao nível da infra-estruturação do território, num quadro referencial de valorização e de promoção da coesão e competitividade territorial. Em suma, fomentando a equidade territorial no provimento de infra-estruturas. No que respeita à segunda complementaridade identificada, esta baseia-se na relevância que o provimento de equipamentos colectivos (designadamente a construção de novos equipamentos escolares e desportivos destinados a completar a rede nacional) e a aposta em serviços de proximidade e em novos modelos de governação urbana (intervenções inerentes a este objectivo do POVT) assumem no incremento da eficiência e qualidade da Administração Pública.

O objectivo de natureza estratégica “Expandir as redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e Administração Pública” apresenta-se redundante face ao objectivo “Desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação” do POFCT, na medida em que, tal como supracitado, este objectivo pressupõe de forma tácita e integra já um conjunto de intervenções ancoradas na concretização dos intentos daquele objectivo do POVT. Denota-se, contudo, uma articulação sinérgica do mesmo relativamente ao objectivo “Renovar e qualificar o modelo empresarial”, porquanto esta qualificação abarca necessariamente intervenções vocacionadas para o incentivo à incorporação científica e tecnológica por parte do tecido empresarial indutoras do reforço da utilização das TIC. Por seu turno, a expansão das redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação tenderá a repercutir-se numa crescente utilização das TIC, induzindo a renovação e qualificação do modelo empresarial, nomeadamente em matéria de valorização e dinamização de lógicas de rede.





### Relatório Final

Este objectivo do POVT ostenta ainda uma relação de redundância relativamente ao objectivo “Incrementar a eficiência e qualidade da Administração Pública”, a qual encontra fundamento no facto da incorporação das TIC por parte da Administração Pública estar consubstanciada neste objectivo do POFC (e.g. incremento da qualidade e eficiência em matéria de transparência e simplificação de procedimentos), materializando-se em acções como o *Plano Tecnológico* ou a iniciativa *Ligar Portugal* (programa de acção integrado no *Plano Tecnológico*).

Finalmente, o objectivo de natureza estratégica “Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições” tem uma relação de complementaridade com os objectivos “Desenvolver uma economia baseada no conhecimento e inovação” e “Incrementar a eficiência e qualidade da Administração Pública”. A primeira resulta do impulso das intervenções apostadas no desenvolvimento de uma economia (e sociedade) baseada(s) no conhecimento e na inovação ao nível do desenvolvimento e difusão de novos conteúdos, aplicações e serviços avançados, propiciando a emergência de modelos de governação e gestão territorial impulsionadores da participação informada, activa e responsável dos cidadãos e instituições. A segunda complementaridade identificada decorre das tributações evidentes da melhoria da qualidade e eficiência dos serviços públicos (e.g. simplificação e desmaterialização de processos, desenvolvimento do Governo electrónico nos vários níveis de administração, capacitação institucional) no âmbito da gestão territorial e da participação dos cidadãos e instituições.

A leitura da matriz de articulação entre os Eixos Prioritários do POVT e POFC permite aferir da prevalência de interacções complementares entre vários Eixos. Neste sentido, depreende-se da articulação do Eixo Prioritário “Redes e equipamentos estruturantes nacionais” com o Eixo “Inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização”, a qual está relacionada com os efeitos decorrentes do reforço da conectividade interna e externa (à escala da UE) do território nacional, bem como do reforço das redes de equipamentos estruturantes do país, designadamente ao nível do desenvolvimento de novas lógicas organizacionais (potenciadoras da emergência de estratégias sectoriais baseadas em clusters ou de economias de aglomeração) e da criação de novas dinâmicas regionais assentes em pólos de desenvolvimento (e.g. pólos de competitividade e tecnologia).

Por sua vez, o Eixo “Infra-estruturas nacionais para a conectividade e valorização territorial” apresenta uma relação de complementaridade com o Eixo “Inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização”, por via do reforço da competitividade dos





## Relatório Final

territórios e das empresas, inerente às intervenções projectadas no sector dos transportes (rodovia e ferrovia).

**Quadro 4 – Matriz de Coerência entre os Eixos Prioritários do POT Valorização do Território e do POT Factores de Competitividade**

Eixos Prioritários do POT Factores de Competitividade	I. Conhecimento e desenvolvimento tecnológico	II. Inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização	III. Financiamento e partilha do risco de inovação	IV. Administração Pública eficiente e de qualidade	V. Redes e acções colectivas de desenvolvimento empresarial	VI. Acções inovadoras e assistência técnica
Eixos Prioritários do POT Valorização do Território						
I. Redes e equipamentos estruturantes nacionais		○				
II. Prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos						
III. Redes e equipamentos estruturantes da Região Autónoma dos Açores						
IV. Redes e equipamentos estruturantes da Região Autónoma da Madeira						
V. Infra-estruturas nacionais para a conectividade e valorização territorial		○				
VI. Desenvolvimento do sistema urbano nacional	○○	○		○		

○ - Complementaridade

○○ - Sinergia

⊖ - Redundância

⊖⊖ - Oposição

O Eixo “Desenvolvimento do sistema urbano nacional” do POVT é aquele que apresenta um cariz de maior transversalidade face aos Eixos Prioritários do POFC, articulando-se de forma sinérgica com o Eixo “Conhecimento e desenvolvimento tecnológico” e de forma complementar com os Eixos “Inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização” e “Administração Pública eficiente e de qualidade”.

A primeira articulação está relacionada com o contributo das novas soluções tecnológicas e da difusão do conhecimento e da inovação para a concretização do objectivo de reforçar o papel

### Relatório Final

das cidades como motores de inovação, conhecimento e promoção da ciência e tecnologia. Por sua vez, as intervenções preconizadas no POVT para o desenvolvimento dos objectivos e prioridades associados a este Eixo (e.g. promoção de novas soluções organizativas e de capacitação de actores) possibilitam a experimentação e/ou aplicação de soluções inovadoras, contribuindo assim para o necessário reforço da interacção entre as esferas científica, empresarial e da governação.

Quanto à segunda articulação identificada, esta decorre dos efeitos esperados (ao nível do desenvolvimento do sistema urbano nacional) da aplicação dos sistemas de incentivos como estratégias de desenvolvimento no âmbito das seguintes prioridades do Eixo II do POFC: desenvolvimento de outras lógicas sectoriais ou de actividades relacionadas e organizadas em clusters ou de outras estratégias que permitam potenciar economias de aglomeração; criação de dinâmicas regionais de novos pólos de desenvolvimento; e, dinamização da renovação económica urbana através da realocização/reordenamento de actividades económicas e revitalização da actividade económica em centros urbanos.

Finalmente, algumas das intervenções integradas no Eixo “Desenvolvimento do sistema urbano nacional”, orientadas para o aumento da eficiência governativa (designadamente os projectos-piloto nos seguintes domínios: prestação de serviços de proximidade, gestão do espaço público e edificado, modelos de governação urbana), contribuem para a concretização de um dos principais objectivos específicos do Eixo “Administração Pública eficiente e de qualidade”, a saber: aumentar a eficácia e a eficiência da actividade administrativa com reflexo nas condições e no desempenho de funções de interacção do Estado com os cidadãos e com os agentes económicos.

Enfocando a matriz de articulações potenciais entre os objectivos de natureza estratégica dos POVT e POPH afere-se da prevalência de um quadro geral pautado apenas por relações de complementaridade/sinergia. Com efeito, o objectivo “Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais” é complementar ao objectivo “Promover o conhecimento científico, a inovação e modernização do tecido produtivo e da Administração Pública, alinhados com a prioridade de transformação do modelo produtivo português assente no reforço das actividades de maior valor acrescentado”.



## Relatório Final

**Quadro 5 – Matriz de Coerência entre os objectivos do POT Valorização do Território e do POT Potencial Humano**

Objectivos de Natureza Estratégica POT Potencial Humano	Superar o défice estrutural de qualificações da população portuguesa	Promover o conhecimento científico, a inovação e modernização do tecido produtivo e da Administração Pública, alinhados com a prioridade de transformação do modelo produtivo português assente no reforço das actividades de maior valor acrescentado	Estímulo à criação e à qualidade do emprego, destacando-se a promoção do empreendedorismo e os mecanismos de apoio à transição que privilegiam o contacto dos jovens com o mercado de trabalho	Promoção da igualdade de oportunidades, distinguindo o desenvolvimento de estratégias integradas e de base territorial para a promoção da inserção social de pessoas vulneráveis a trajetórias de exclusão social
Objectivos de Natureza Estratégica POT Valorização do Território				
Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos				
Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibéricos, europeu, atlântico e global				
Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais		○		
Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social	○			
Expandir as redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública	○○	○		
Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições	○	○		

○ - Complementaridade

○○ - Sinergia

⊖ - Redundância

⊖⊖ - Oposição

### Relatório Final

Esta relação é decretada pelos efeitos diferenciadores decorrentes da promoção do conhecimento científico, da inovação e modernização do tecido produtivo e da Administração Pública, aliados à transformação do modelo produtivo português, no sentido de reforçar o papel regional, nacional e internacional das aglomerações urbanas, fomentando, deste modo, o desenvolvimento do sistema urbano nacional.

A articulação de complementaridade identificada entre os objectivos de natureza estratégica “Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social” e “Superar o défice estrutural de qualificações da população portuguesa” tem por base a aferição do contributo deste objectivo do POVT para a valorização do potencial humano, através da promoção da equidade territorial no provimento de equipamentos educativos e na qualificação dos estabelecimentos de ensino.

Por seu lado, o objectivo “Expandir as redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública” está intimamente relacionado com os objectivos “Superar o défice estrutural de qualificações da população portuguesa” e “Promover o conhecimento científico, a inovação e modernização do tecido produtivo e da Administração Pública, alinhados com a prioridade de transformação do modelo produtivo português assente no reforço das actividades de maior valor acrescentado”, sendo estas relações de sinergia e complementaridade, respectivamente. A primeira articulação advém do facto de a superação do défice estrutural das qualificações da população portuguesa estar intimamente relacionada com a crescente utilização das tecnologias da informação e comunicação (TIC). Desta forma, o incremento das qualificações da população apresenta-se como um factor indutor do aumento da utilização das TIC pela população, contribuindo a expansão das redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação para a crescente apropriação das TIC pelo tecido social, constituindo-se assim como um factor determinante da promoção da igualdade de oportunidades (coesão social e territorial), designadamente ao nível do acesso à informação e conhecimento (*e-inclusão*). No que respeita à segunda articulação, importa relevar o papel da expansão das redes de comunicações para a conectividade digital e da sua crescente utilização para a superação das debilidades científicas e tecnológicas do país e, assim, para a modernização tecnológica e para a dinamização de uma economia cujo paradigma de desenvolvimento assente no conhecimento e na produção de bens e serviços diferenciados (de elevado valor acrescentado), por uma lado, e para a modernização da Administração Pública, por outro.



### Relatório Final

Por último, o objectivo “Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições” articula-se igualmente com os objectivos “Superar o défice estrutural de qualificações da população portuguesa” (porquanto as qualificações da população portuguesa são um factor decretório do reforço da participação informada, activa e responsável dos cidadãos) e “Promover o conhecimento científico, a inovação e modernização do tecido produtivo e da Administração Pública, alinhados com a prioridade de transformação do modelo produtivo português assente no reforço das actividades de maior valor acrescentado” (o reforço da qualidade e eficiência da gestão territorial e a promoção da participação informada, actividade e responsável dos cidadãos e das instituições depende, em grande medida, da modernização da Administração Pública – e.g. aumento da eficácia e eficiência das actividades administrativas, novos modelos de governação).

Relativamente às relações entre os Eixos Prioritários do POVT e POPH, como se afere da leitura da matriz, as articulações identificadas são relativamente reduzidas, caracterizando-se as articulações identificadas pelo seu cariz de complementaridade. Desta forma, o Eixo “Prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos” é complementar ao Eixo do POPH “Cidadania, inclusão e desenvolvimento social”. Esta articulação deve-se ao contributo da acção “Educação para a Cidadania”, consignada neste Eixo do POPH, para a promoção de uma cultura de prevenção de riscos e segurança (segurança rodoviária, prevenção de riscos e catástrofes, segurança ambiental e protecção da natureza), contribuindo assim para a sensibilização da população e para a promoção de uma cidadania activa, aspectos cruciais para a efectivação deste domínio de intervenção do POVT.

O Eixo “Desenvolvimento do sistema urbano nacional” relaciona-se complementarmente com o Eixo “Qualificação inicial”. Tal deve-se ao contributo da intervenção, apoiada por este Eixo do POVT, relativa à construção de equipamentos destinados a completar a rede escolas com Ensino Secundário (elevando assim a cobertura deste equipamento), para a concretização do objectivo genérico de elevação da qualificação dos jovens, através da promoção do nível secundário como patamar mínimo de qualificação.



Relatório Final

Quadro 6 – Matriz de Coerência entre os Eixos Prioritários POT Valorização do Território e do POT Potencial Humano

Eixos Prioritários do POT Potencial Humano	I. Qualificação inicial	II. Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	III. Gestão e aperfeiçoamento profissional	IV. Formação avançada	V. Apoio ao empreendedorismo e à transição para a vida activa	VI. Cidadania, inclusão e desenvolvimento social	VII. Igualdade de género	VIII. Algarve	IX. Lisboa	X. Assistência técnica
Eixos Prioritários do POT Valorização do Território										
I. Redes e equipamentos estruturantes nacionais										
II. Prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos						○				
III. Redes e equipamentos estruturantes da Região Autónoma dos Açores										
IV. Redes e equipamentos estruturantes da Região Autónoma da Madeira										
V. Infra-estruturas nacionais para a conectividade e valorização territorial										
VI. Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional	○									

○ - Complementaridade  
○ - Redundância

○○ - Sinergia  
○○ - Oposição



IDE Instituto de Dinâmica do Espaço



CESUR

**Relatório Final****1.3.3. Aferição da coerência entre o Programa e as políticas nacionais (Planos, Estratégias, Iniciativas sectoriais ou regionais)**

No campo da articulação entre os objectivos do POVT e os objectivos das políticas estratégicas nacionais e sectoriais, consta-se, de um modo geral, a prevalência de um elevado grau de coerência (de cariz complementar, sinérgico ou de correspondência directa), facto revelador da incorporação, por parte deste Programa Operacional Temático, das grandes linhas de orientações definidas nestes documentos.

Numa análise mais detalhada observa-se que a generalidade dos objectivos do POVT articula-se com os objectivos da ENDS. Com efeito, a correspondência directa evidenciada pelo objectivo “Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos” deve-se à sua conformidade com o objectivo “Melhor ambiente e valorização do património natural”. Também o objectivo “Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global” consubstancia os intentos da ENDS de “Melhorar a conectividade internacional do país e de valorização equilibrada do território” e “Crescimento sustentado e competitividade à escala global”. Importa ainda relevar a sinergia estabelecida pelo objectivo “Expandir as redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública” com o objecto “Preparar Portugal para a «Sociedade do Conhecimento»” consagrado na ENDS.

Atendendo à relação com o “Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego” (PNACE), observa-se que os objectivos do POVT articulam-se com a maioria dos objectivos considerados neste documento, aferindo-se mesmo da prevalência de uma correspondência directa entre os objectivos “Expandir as redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública” e “Assumir os desafios da competitividade, implementando um plano tecnológico que acresça a capacidade de gerar valor das pessoas, das empresas e das instituições, através do conhecimento, da tecnologia e da inovação, e eliminando as práticas burocráticas de forma a tornar o País mais atractivo para os negócios”.



## AVALIAÇÃO EX ANTE DO PROGRAMA OPERACIONAL VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO 2007-2013

## Relatório Final

Quadro 7 – Matriz de Coerência entre os Objectivos do POT Valorização do Território e dos Planos, Estratégias, Iniciativas sectoriais ou regionais

Planos, Estratégias, Iniciativas sectoriais ou regionais	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável	Plano Nacional de Acção Crescimento e Emprego	Plano Nacional para as Alterações Climáticas	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território	Estratégia Nacional Conservação Natureza e da Biodiversidade	Estratégia Nacional para o Mar	Bases Estratégia Gestão Integrada Zona Costeira Nacional	Plano Nacional da Água	Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água	PERSU II	PEAASAR 2007-2013	Orientações Estratégicas para o Sector Ferroviário	Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário	Orientações Estratégicas para o Sistema Aeroportuário Nacional	Plano Portugal Logístico
<b>Objectivos de Natureza Estratégica PO Valorização do Território</b>															
Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos	●			●	●	○	●	●	●	○	●	○	○	○	○
Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibéricos, europeu, atlântico e global	●	○		●		○	○					●	○○	○○	○○
Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais	○			●								●		○	○
Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social	○	○		●							●				
Expandir as redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública	○○	●		●											
Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições	○	○		●			●	●							

○ - Complementaridade

○○ - Sinergia

● - Correspondência directa

⊖⊖ - Oposição



IDE Instituto de Dinâmica do Espaço



CESUR



### Relatório Final

Em relação ao “Plano Nacional para as Alterações Climáticas 2006” (PNAC 2006), os seus objectivos são eminentemente técnicos<sup>20</sup>, facto que inviabiliza a aferição da sua articulação com os objectivos de natureza estratégica do POVT.

O elevado grau de coerência externa dos objectivos do POVT relativamente aos objectivos do PNPOT (a generalidade dos objectivos apresenta uma correspondência directa) decorre, naturalmente, da adopção da estratégia definida no âmbito deste documento por parte da Agenda Operacional Valorização do Território. Neste quadro, o POVT acaba por assumir uma natureza marcadamente instrumental, promovendo o desenvolvimento de intervenções e acções ancoradas na concretização de algumas opções estratégicas delineadas no PNPOT.

Por sua vez, a especificidade sectorial do documento “Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade” (ENCND) limita os domínios potenciais de articulação ao objectivo “Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos” do POVT, constatando neste caso um elevado grau de coerência (correspondência directa) com os objectivos “ Conservar a natureza e a diversidade biológica, incluindo os elementos notáveis da geologia, geomorfologia e paleontologia” e “Promover a utilização sustentável dos recursos biológicos”.

Como se depreende da análise da matriz de articulações, o objectivo “Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos” do POVT apresenta algum grau de complementaridade com a “Estratégia Nacional para o Mar”, o qual decorre da articulação com objectivo central deste documento, isto é, “aproveitar melhor os recursos do Oceano e zonas costeiras, promovendo o desenvolvimento económico e social de forma sustentável e respeitadora do ambiente, através de uma coordenação eficiente, responsável e empenhada”.

A análise da articulação com as “Bases da Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional” permite, também, verificar a prevalência de um elevado grau de coerência externa dos objectivos do POVT enquadrados nos domínios de intervenção abarcados por este

<sup>20</sup> - O PNAC 2006 tem os propósitos de: “1) Actualização dos inventários nacionais de emissões de GEE (...); 2) Informação das variáveis de actividade dos diferentes sectores de actividade geradoras de emissões de GEE, incluindo ajustamentos das expectativas de crescimento económico; 3) Grau de implementação de políticas e medidas sectoriais incluídas no PNAC 2004 (...); 4) Identificação de novas medidas adicionais, com o objectivo principal de redução de emissões de GEE” (PNAC 2006).



### Relatório Final

documento. Deste modo, o objectivo “Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos” ostenta uma correspondência directa relativamente aos objectivos “Conservação dos recursos e do património natural e paisagístico” e “Minimização de situações de risco e de impactos ambientais, sociais e económicos”, enquanto que o objecto “Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições” evidencia uma articulação de cariz similar com os objectivos “Promoção do conhecimento e da participação pública” e “Reforço e promoção da articulação institucional”.

Quanto ao “Plano Nacional da Água” (PNA), importa relevar a articulação dos objectivos “Promover a sustentabilidade ambiental, económico e financeira das utilizações dos recursos hídricos, como forma de gerir a procura e garantir as melhores condições ambientais futuras” e “Promover a informação e participação das populações e das suas instituições representativas nos processos de planeamento e gestão dos recursos hídricos” com os objectivos “Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural” e “Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições”, respectivamente.

Atentando na coerência externa dos objectivos do POVT relativamente aos objectivos do “Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água” (PNUEA), constata-se que o intento de “Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos” apresenta um elevado grau de articulação (correspondência directa) com o objectivo de “promover o uso eficiente da água em Portugal, nos sectores urbano, agrícola e industrial, contribuindo para minimizar os riscos de stress hídrico, quer em situação hídrica normal quer durante períodos de seca”, consagrado neste documento.

Também os objectivos inerentes ao PERSU II relacionam-se complementarmente com o objectivo de “Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos”. Sendo esta complementaridade extensível à generalidade dos objectivos deste instrumento de política, afere-se de uma maior relevância no que se refere aos intentos de “Contribuir para a redução dos gases de efeito de estufa (GEE), no âmbito do Protocolo de Quioto”, “Alcançar as metas de reciclagem e valorização de RE” e “Contribuir para as metas relativas à produção de electricidade a partir de fontes de energias renováveis”.



## Relatório Final

No que concerne à articulação com o “Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais 2007-2013” (PEAASAR II), evidencia-se a existência de uma correspondência directa dos objectivos “Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos” e “Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social” do POVT com os objectivos “Protecção dos valores ambientais” e “Universalidade, continuidade e qualidade do serviço” do PEAASAR II, respectivamente. Importa, porém, salientar que este cariz relacional deve ser entendido num sentido estrito, ditado pela natureza muito focalizada do documento estratégico analisado.

No domínio dos transportes, mais especificamente no que diz respeito às “Orientações Estratégicas para o Sector Ferroviário” (OESF), o grau de coerência é também elevado. Concretizando, e tendo em conta o quadro de Objectivos Globais do Sector dos Transportes referidos neste documento<sup>21</sup>, afere-se da correspondência directa entre os objectivos “Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibéricos, europeu, atlântico e global” e “Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais” (POVT) com o objectivo “Melhorar a Acessibilidade e Mobilidade” das OESF.

Ao nível das “Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário” (OEMP), importa salientar a articulação estabelecida entre o objectivo “Aumentar fortemente a movimentação de mercadorias nos portos nacionais”, inerente a este documento, com o objectivo “Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibéricos, europeu, atlântico e global” (POVT). Esta relação é, em grande medida, determinada pelos objectivos específicos que suportam este objectivo estratégico das OEMP, designadamente: simplificação de procedimentos e integração modal de fluxos informacionais, em particular pela integração dos portos nacionais nas auto-estradas do mar; acesso às rotas marítimas intercontinentais; inserção de portos nacionais no tráfego marítimo de curta distância (TMCD); alargamento do hinterland portuário na Península Ibérica; reforçar a centralidade euro-atlântica de Portugal;

<sup>21</sup> - As “Orientações Estratégicas para o Sector Ferroviário” identificam os seguintes objectivos globais do sector dos transportes (os quais devem enquadrar o desenvolvimento do sector ferroviário): melhorar a eficiência do Sistema de Transportes; contribuir para o desenvolvimento económico e para a coesão social e territorial, ao nível nacional e europeu; e, aumentar a sustentabilidade do Sistema de Transportes.



## Relatório Final

aumentar fortemente a competitividade do sistema portuário nacional e do transporte marítimo; disponibilizar ao sector produtivo nacional cadeias de transporte competitivas e sustentáveis.

Relativamente à coerência com as “Orientações Estratégicas para o Sistema Aeroportuário Nacional” (OESAN), afere-se da existência de uma articulação de cariz sinérgico entre os objectivos “Prestar os serviços requeridos pelos clientes para facilitar a competitividade das empresas portuguesas, contribuir para o desenvolvimento do sector do Turismo, e apoiar o ordenamento e o desenvolvimento territoriais do País” e “Integrar as infra-estruturas aeroportuárias com as redes de outras infra-estruturas de transporte nacional e internacional” com o objectivo “Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibéricos, europeu, atlântico e global” (POVT).

Finalmente, o “Plano Portugal Logístico” apresenta uma relação de sinergia com o objectivo “Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibéricos, europeu, atlântico e global” do POVT, a qual decorre do objectivo de “Promover estruturas que potenciem o desenvolvimento da actividade de transportes, transformar em vantagem a nossa situação periférica, por uma aposta forte na nossa frente portuária atlântica, com relevo, pelas suas capacidades, para os cinco grandes portos nacionais” (visando o aumento da competitividade) preconizado por este documento.

No que diz respeito à coerência entre os instrumentos do POVT e das políticas nacionais (Planos, Estratégias, Iniciativas sectoriais ou regionais)<sup>22</sup>, importa referir que esta fundou-se nos projectos ou orientações/intervenções genéricas delineados nas tipologias de intervenção inerentes aos vários Eixos Prioritários do POVT e nas várias políticas nacionais. Com efeito, constata-se que a generalidade dos instrumentos do POVT corresponde às intervenções preconizadas na ENDS, sendo esta correspondência total no caso dos Eixos I, II e V, e parcial nos Eixos III, IV (as intervenções de consolidação e modernização do sistema de transportes marítimos dos Açores e de modernização e ampliação das infra-estruturas portuárias do Porto Santo não estão contempladas pela ENDS) e VI (a ENDS não prevê a construção de novos equipamentos ao nível da rede nacional de infra-estruturas desportivas e apenas enfoca a

<sup>22</sup> - Consideraram-se as seguintes tipologias de articulações: correspondência directa – a totalidade das intervenções do Eixo do POVT integram o documento estratégico; correspondência parcial – pelo menos uma intervenção do Eixo do POVT é considerada no documento estratégico; oposição – as intervenções do Eixo do POVT são contraditórias relativamente às intervenções do documento estratégico; sem correspondência – pelo menos uma intervenção do Eixo do POVT não é considerada no documento do seu domínio sectorial; sem relação – as intervenções consideradas no Eixo do POVT apresentam uma natureza sectorial distinta relativamente ao documento estratégico, inviabilizando qualquer tipo de relação.



### Relatório Final

necessidade de melhoramentos nos equipamentos escolares do Ensino Secundário). As intervenções propostas pelo POVT não consideradas na ENDS acabam, contudo, por se enquadrar nas orientações e objectivos deste documento, pelo que não se colocam problemas de incoerência ou oposição.



## AVALIAÇÃO EX ANTE DO PROGRAMA OPERACIONAL VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO 2007-2013

## Relatório Final

Quadro 8 – Matriz de Coerência entre os Eixos Prioritários do POT Valorização do Território e Instrumentos dos Planos, Estratégias, Iniciativas sectoriais ou regionais

Planos, Estratégias, Iniciativas sectoriais ou regionais	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável	Plano Nacional de Acção Crescimento e Emprego	Plano Nacional para as Alterações Climáticas	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território	Estratégia Nacional Conservação Natureza e da Biodiversidade	Estratégia Nacional para o Mar	Bases da Estratégia Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional	Plano Nacional da Água	Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água	PERSU II	PEAASAR 2007-2013	Orientações Estratégicas para o Sector Ferroviário	Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário	Orientações Estratégicas para o Sistema Aeroportuário Nacional	Plano Portugal Logístico
Eixos Prioritários do POT Valorização do Território															
I. Redes e equipamentos estruturantes nacionais	●●	●	●	●	○	○	○	●	●	○	●	●	○	●	●
II. Prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos	●●	○	○	●●	○	○	●	○	○	○	○	○	○	○	○
III. Redes e equipamentos estruturantes da Região Autónoma dos Açores	●	○	●	●●	●	●	○	●	○	○	○	○	■	○	○
IV. Redes e equipamentos estruturantes da Região Autónoma da Madeira	●	●	●●	●●	○	●	○	○	○	○	○	○	■	○	○
V. Infra-estruturas nacionais para a conectividade e valorização territorial	●●	○	○	●●	○	○	○	○	○	●	○	●	○	○	○
VI. Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional	●	●	○	●●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

●● - Correspondência Total

● - Correspondência Parcial

⊖⊖ - Oposição

■ - Sem Correspondência

○ - Sem Relação



### Relatório Final

Quanto aos Eixos Prioritários do POVT que apresentam tipologias de intervenção contempladas no âmbito do PNACE, a sua generalidade evidencia uma correspondência de cariz parcial. Concretizando, o Eixo I apenas não apresenta correspondência nas intervenções ao nível dos Resíduos Sólidos Urbanos e EFMA (Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva). A correspondência parcial do Eixo IV assenta na adequação das intervenções propostas ao nível energético (as demais intervenções ultrapassam o âmbito deste documento estratégico) relativamente às medidas do PNACE, enquanto que no Eixo VI apenas os projectos-piloto propostos enquadram-se nos domínios de actuação (o PNACE não contempla a construção de equipamentos escolares com Ensino Secundário nem equipamentos desportivos).

Quanto à relação dos instrumentos do PO em análise com as medidas preconizadas no PNAC 2006<sup>23</sup>, identifica-se uma correspondência parcial no Eixo I (relacionada com a conformidade da proposição de “desenvolvimento do Sistema Logístico Nacional), Eixo III (a melhoria das infra-estruturas portuárias do Porto Santo enquadra-se no intento de promoção do transporte marítimo inerente à “integração dos sistema marítimo-portuário nas auto-estradas do mar). No Eixo IV, a generalidade da tipologia de projectos apresenta conformidade em relação às políticas e medidas propostas consideradas no PNAC 2006.

Ao nível da articulação com os instrumentos do PNPOT identifica-se um elevado grau de coerência, espectável em função da assumpção por parte do POVT da estratégia definida neste documento. Deste modo, somente o Eixo I apresenta uma correspondência parcial, decorrente da não contemplação da rede nacional de plataformas logísticas intermodais (enquanto medida prioritária) e intervenções respeitantes ao EFMA.

Por sua vez, a integração das “intervenções de valorização de áreas protegidas e de valorização ambiental” no âmbito dos Programas Operacionais Regionais, traduz-se na existência de articulação com os instrumentos da “Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade” somente no Eixo III, associada à “recuperação e correcção de situações de eutrofização das lagoas dos Açores”.

A correspondência parcial dos Eixos III e IV do POVT com a “Estratégia Nacional para o Mar” assenta no contributo das intervenções propostas neste documento de programação para a

<sup>23</sup> - Consideram-se, para o efeito, as “Políticas e medidas do cenário de referência – PNAC 2004”, “Políticas e medidas do cenário de referência – PNAC 2006” e “Políticas e medidas adicionais – PNAC 2006”.





### Relatório Final

“consolidação e modernização do sistema de transportes marítimos dos Açores” (Eixo III) e “modernização e ampliação das actuais infra-estruturas portuárias do Porto Santo” (Eixo IV) para a concretização da medida “apoiar a promoção da competitividade dos portos nacionais” proposta na “Estratégia Nacional para o Mar”.

Atendendo à articulação com as “Bases da Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional”, a correspondência parcial aferida tem por base as tipologias de projectos de combate à erosão e defesa costeira, os quais enquadram-se na opção estratégica de “Minimização de situações de risco de impactes ambientais, sociais e económicos” deste documento.

Já a natureza sectorial dos instrumentos inerentes ao PNA, PNUEA PEAASAR II, pauta-se na identificação de articulações instrumentais no Eixo Prioritário I, as quais assumem uma correspondência parcial pilarizada na conformidade estratégica das tipologias de intervenções na área dos serviços urbanos de água e saneamento de águas residuais com as medidas “Sistemas de drenagem e de tratamento de águas residuais urbanas e industriais” e “Abastecimento doméstico e industrial” do PNA, “Conclusão e expansão dos sistemas em «alta» e continuação da infra-estruturação da vertente em «baixa»” do PEAASAR II e “Redução de pressões no sistema público” (o que pressupõe intervenções nos sistemas de distribuição) do PNUEA. Quanto à correspondência parcial identificada entre o Eixo III e o PNA, esta decorre da coerência da intervenção de “recuperação e correcção de situações de eutrofização das lagoas dos Açores, enquanto elementos importantes de reserva de recursos hídricos e activos relevantes da paisagem açoriana” proposta no POVT com o instrumento de “Sustentabilidade Ambiental” do PNA, o qual “compreende (...) as medidas relacionadas com a qualidade das águas em função dos usos, avaliação e controle das fontes de poluição, protecção das origens, secas acidentais de poluição, caudais ambientais e conservação e reabilitação de ecossistemas, eutrofização das massas de água, zonas sensíveis e vulneráveis e alterações climáticas”.

Quanto ao “Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos 2007-2016” (PERSU II)<sup>24</sup>, a correspondência parcial aferida relativamente ao Eixo V está relacionada com a total conformidade das tipologias de intervenções dirigidas à qualificação das infra-estruturas de

<sup>24</sup> - Embora exista correspondência entre as tipologias de projectos no domínio dos RSU propostos nos Eixos III e IV, o PERSU II “apenas é vinculativo para o Continente, competindo a cada uma das Regiões, de acordo com as suas especificidades, definir a respectiva estratégia nesta matéria”.





### Relatório Final

gestão de resíduos sólidos urbanos preconizada neste instrumento do POVT com as tipologias de projectos a apoiar no âmbito deste instrumento de política sectorial.

No domínio dos transportes, mais precisamente no que concerne à ferrovia, constata-se a consonância (i.e. correspondência parcial) das intervenções integradas no Eixo I (construção da Rede Ferroviária de Alta Velocidade e “modernização das linhas e troços da rede ferroviária principal) e Eixo V (“desenvolvimento de uma ligação directa entre Sines e Elvas” e “construir e modernizar linhas e troços da rede ferroviária convencional, interfaces e ligações a portos incluídos”) com as acções prioritárias referentes à Rede Convencional e Rede de Alta Velocidade delineadas nas OESF.

Por seu turno, as intervenções alocadas pelos instrumentos do POVT ao sector marítimo-portuário através dos Eixos III (“consolidação e modernização do sistema de transportes marítimos dos Açores”) e IV (“modernização e ampliação das actuais infra-estruturas portuárias do Porto Santo”), não correspondem às acções prioritárias definidas nas “Orientações Estratégicas” para o sector. Note-se, porém, que as mesmas enquadram-se na Visão Estratégica de “Aumentar fortemente a competitividade do sistema portuário nacional e do transporte marítimo” assumida no documento, contribuindo assim para a sua concretização.

Por último, a correspondência do Eixo I com as OESAN e “Plano Portugal Logístico” baseia-se na proposição, pelo POVT, da construção do Novo Aeroporto de Lisboa e de uma rede nacional de plataformas logísticas, respectivamente, projectos estes assumidos pelos documentos estratégicos sectoriais.

#### 1.3.4. Aferição da coerência do Programa com as orientações e prioridades comunitárias

As orientações estratégicas comunitárias constituem um elemento importante para a nova política de coesão pós-2007. Identificam os domínios em que a política de coesão pode contribuir para a realização das prioridades comunitárias, em especial as definidas na Estratégia de Lisboa (relançada no Conselho Europeu de Março de 2005), isto é, orientações integradas para o crescimento sustentável, a competitividade e o emprego.

Por outro lado, permitem a articulação entre os Programas Operacionais dos vários Estados-Membros e os regulamentos respeitantes ao “Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional” (FEDER), ao Fundo Social Europeu (FSE) e ao Fundo de Coesão (FC).



**IDE** Instituto de Dinâmica do Espaço



**CESUR**

## Relatório Final

É através das orientações estratégicas comunitárias que se potenciam as sinergias entre a política de coesão, as prioridades nacionais e regionais e a Estratégia de Lisboa e se reforça a apropriação da política de coesão por parte das autoridades regionais e locais, dos parceiros sociais e de todas as outras partes interessadas.

De acordo com a Comunicação da Comissão Europeia *“Uma Política de Coesão para Apoiar o Crescimento e o Emprego - Orientações Estratégicas Comunitárias, 2007-2013”* (5 de Julho de 2005), as orientações estratégicas para a política de coesão pós-2007 têm dois objectivos centrais:

- 1) Reforçar a dimensão estratégica da política de coesão: as prioridades comunitárias são assim mais bem integradas nos programas de desenvolvimento nacionais e regionais;
- 2) Garantir uma maior apropriação da política de coesão no terreno, o que se traduz num reforço do diálogo no âmbito das parcerias entre a Comissão, os Estados-Membros e as Regiões.

Em conformidade com estes objectivos e com as orientações integradas para o crescimento e o emprego da Agenda de Lisboa renovada, os programas apoiados pela política de coesão devem procurar centrar os seus recursos em três prioridades:

- 1) Reforçar a atractividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades: desenvolver e melhorar as infra-estruturas de conectividade e mobilidade; melhorar a contribuição ambiental para o crescimento e o emprego; resolver o problema da utilização intensiva das fontes de energia tradicionais e apoiar o desenvolvimento de tecnologias renováveis e alternativas;
- 2) Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia baseada no conhecimento<sup>25</sup>: aumentar e melhorar o investimento em I&D; facilitar a inovação e promover a iniciativa empresarial; desenvolver uma sociedade da informação para todos; facilitar o acesso ao financiamento;
- 3) Criar mais e melhor emprego: atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social; melhorar a

<sup>25</sup> - A iniciativa comunitária *“i2010 - Uma sociedade da Informação Europeia para o Crescimento e o Emprego”* pretende apoiar a produção e a utilização de tecnologias e inovação como factores essenciais do desenvolvimento social e económico.



## Relatório Final

capacidade de adaptação dos trabalhadores e das empresas e a flexibilidade do mercado de trabalho; aumentar o investimento em capital humano através de um melhor nível de educação e de competências; reforçar a capacidade administrativa e contribuir para uma população activa saudável.

No quadro da Avaliação *Ex Ante* do Programa Operacional Temático Valorização do Território 2007-2013 merece referência que aquelas orientações comunitárias conferem uma especial atenção à coesão e cooperação territoriais. Reconhecem a contribuição das cidades para o crescimento e o emprego, apoiam a diversificação económica das zonas rurais e incentivam a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional.

A Agenda Operacional Valorização do Território, que o QREN adoptou, e o POVT, que a corporiza, identificam um conjunto de objectivos relacionados com *“a superação dos défices de conectividade internacional e de mobilidade e acessibilidade nacionais, a consolidação das redes, infra-estruturas e equipamentos relevantes para a estruturação, valorização e coesão do território, a salvaguarda, protecção e valorização do ambiente e do património natural e o reforço da prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos”*<sup>26</sup>. Observa-se assim uma elevada coerência entre estes objectivos e a primeira prioridade das orientações estratégicas comunitárias anteriormente mencionadas.

A Agenda Operacional Valorização do Território, e o Programa Operacional Temático correspondente, enquadram-se plenamente na prioridade comunitária *“reforçar a atractividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades”*, ao incluir intervenções no domínio das infra-estruturas de conectividade e mobilidade, do ambiente e da energia. De salientar que estes instrumentos operacionais, ao incluírem também intervenções no âmbito da prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais, apresentam uma mais-valia importante na prossecução daquela prioridade comunitária. Um eficiente sistema de prevenção, gestão e monitorização de riscos reforça a atractividade territorial, constituindo um relevante factor de valorização dos territórios.

Também os objectivos de natureza estratégica identificados no POVT (páginas 42 e 43), para os quais devem contribuir todas as intervenções co-financiadas pelos Fundos Estruturais, apresentam coerência com as orientações comunitárias (Quadro 9). Mais uma vez é evidente a

<sup>26</sup> - POVT, pg. 42.



### Relatório Final

coerência com a orientação comunitária relacionada com o reforço da atractividade dos territórios.

Apesar de as orientações comunitárias “*incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia*” e “*criar mais e melhor emprego*” estarem naturalmente relacionadas com a Agenda Operacional Factores de Competitividade e com a Agenda Operacional Potencial Humano, não deixam de estar contempladas nos objectivos estratégicos da Agenda Operacional Valorização do Território (apresentando relações de complementaridade e/ou sinergias com os mesmos).



## Relatório Final

Quadro 9 – Matriz de Coerência entre os Objectivos de Natureza Estratégica do POT Valorização do Território e as Orientações Comunitárias

Orientação Comunitária	Reforçar a atractividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades			Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia				Criar mais e melhor emprego				
	Desenvolver e melhorar as infra-estruturas de transportes	Reforçar as sinergias entre a protecção ambiental e o crescimento	Abordar a questão da utilização intensiva das fontes de energia tradicionais pela Europa	Reforçar e melhorar o investimento em IDT	Facilitar a inovação e promover o espírito empresarial	Promover a sociedade da informação para todos	Melhorar o acesso ao financiamento	Atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social	Melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e a flexibilidade do mercado de trabalho	Aumentar o investimento em capital humano através de uma melhoria da educação e das competências	Capacidade administrativa	Contribuir para manter uma população activa saudável
Objectivos de natureza estratégica Agenda Operacional Valorização do Território/Programa Operacional Valorização do Território												
Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural; utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos		oo	oo	o	o							
Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibéricos, europeu, atlântico e global	oo	o		o	o			o	o			
Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais	oo				o	o						
Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social	oo											
Expandir as redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública				oo	oo	oo		o	oo	o	oo	
Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições										o	oo	

o - Complementaridade

oo - Sinergia

⊖ - Redundância

⊖⊖ - Oposição



IDE Instituto de Dinâmica do Espaço



CESUR

### Relatório Final

Apresentam-se de seguida matrizes de coerência entre os Eixos Prioritários do POVT e as orientações estratégicas comunitárias. Dada a natureza do Eixo Prioritário VII – Assistência Técnica, destinado a *“dinamizar, gerir e implementar de forma eficaz e eficiente o Programa Operacional”*<sup>27</sup>, não foi construída uma matriz de coerência externa deste Eixo.

O Eixo Prioritário I - Redes e Equipamentos Estruturantes Nacionais, ao reger-se pelos objectivos de inserção de Portugal nas redes transeuropeias de transporte e comunicações, apresenta uma forte ligação e coerência com as orientações comunitárias, sobretudo com a relativa ao reforço da atractividade dos territórios.

De acordo com a Comissão Europeia (CE), o desenvolvimento de redes e infra-estruturas de transportes e comunicações à escala europeia (nomeadamente as partes pertinentes dos trinta projectos prioritários das redes transeuropeias de transportes, projectos RTE-T, contemplados naquele Eixo Prioritário), eficientes, flexíveis, seguras e não poluentes, é um factor essencial para uma maior integração dos mercados nacionais no contexto da União Europeia alargada<sup>28</sup>. Além disso, constitui uma condição prévia para o desenvolvimento económico, promove oportunidades de negócio e, por consequência, aumenta a eficiência e as perspectivas de crescimento das economias, criando mais e melhores empregos (denotando-se, neste contexto, a coerência dos objectivos/instrumentos do Eixo Prioritário também com as orientações comunitárias relacionadas com a iniciativa empresarial, o crescimento da economia e a criação de emprego).

No domínio do objectivo centrado no EFMA, ligado à criação de espaços de afirmação/consolidação de um tecido empresarial sustentável concorrencial e ajustado à realidade portuguesa, à optimização da gestão nas vertentes “alta e baixa integradas”, ao desempenho ambiental do sector e à clarificação do papel da iniciativa privada, é de novo evidente a coerência com as orientações comunitárias de reforço da atractividade dos territórios (neste caso, territórios locais que enfrentam problemas e desafios específicos, de eficiência produtiva e de competitividade sectorial), mas também de expansão da iniciativa empresarial, da inovação e do crescimento da economia regional (através da aposta na diversificação económica centrada em actividades de maior valor acrescentado) e, por conseguinte, de criação de mais e melhores postos de trabalho.

<sup>27</sup> - POVT, pg. 92.

<sup>28</sup> - Decisão do Conselho de 6 de Outubro de 2006, relativo às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão - (2006/702/CE), pg. 5.



### Relatório Final

Este objectivo do Eixo Prioritário I, bem como os seus instrumentos de intervenção, permitem portanto a convergência com as orientações estratégicas comunitárias para 2007-2013 que centram mais no crescimento e no emprego a próxima geração de programas de política de coesão e de desenvolvimento rural<sup>29</sup>. Assegura-se assim a articulação do Fundo de Coesão (FC) e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) com actividades do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), marcada não só pela referida dinamização da economia e do emprego rurais como também pela complementaridade de intervenções no domínio do tratamento de efluentes.

De acordo com a CE, *“a política de coesão pode igualmente desempenhar um papel fundamental de apoio à recuperação económica das zonas rurais, complementando as acções apoiadas pelo novo fundo de desenvolvimento rural (FEADER). Esta abordagem complementar deve procurar apoiar a reestruturação e a diversificação da economia nas zonas rurais europeias*<sup>30</sup>”.

<sup>29</sup> - COM(2005) 299 de 5.7.2005 e COM(2005) 304 de 5.7.2005.

<sup>30</sup> - Comunicação da Comissão ao Conselho e Parlamento Europeu – Acções Comuns para o Crescimento e Emprego: o Programa Comunitário de Lisboa - SEC(2005) 981, pg. 5.



## AVALIAÇÃO EX ANTE DO PROGRAMA OPERACIONAL VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO 2007-2013

## Relatório Final

Quadro 10 – Matriz de Coerência entre o Eixo Prioritário I (Redes e Equipamentos Estruturantes Nacionais) e as Orientações Comunitárias

Orientação Comunitária	Reforçar a atractividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades			Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia				Criar mais e melhor emprego				
	Desenvolver e melhorar as infra-estruturas de transportes	Reforçar as sinergias entre a protecção ambiental e o crescimento	Abordar a questão da utilização intensiva das fontes de energia tradicionais pela Europa	Reforçar e melhorar o investimento em IDT	Facilitar a inovação e promover o espírito empresarial	Promover a sociedade da informação para todos	Melhorar o acesso ao financiamento	Atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social	Melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e a flexibilidade do mercado de trabalho	Aumentar o investimento em capital humano através de uma melhoria da educação e das competências	Capacidade administrativa	Contribuir para manter uma população activa saudável
<b>Objectivos/Instrumentos de Intervenção do Eixo Prioritário I - Redes e Equipamentos Estruturantes Nacionais</b>												
<b>Inserir Portugal nas redes transeuropeias de transporte e de comunicações, nas diferentes escalas nacional, ibérica e europeia</b>												
Construção de novas infra-estruturas de âmbito nacional e internacional (Rede Ferroviária de Alta Velocidade e Novo Aeroporto Internacional de Lisboa)	oo											
Modernização das linhas e troços da rede ferroviária principal	oo											
Construção das principais plataformas logísticas multimodais	oo											
Construção de elementos viários	oo											
<b>Optimização dos serviços urbanos de água e saneamento de águas residuais</b>												
Infra-estruturas em "alta" de abastecimento de água		o										
Infra-estruturas de "alta e baixa integradas" de abastecimento de água		o										
Infra-estruturas em "alta" de drenagem e tratamento de águas residuais		oo										
Infra-estruturas de "alta e baixa integradas" de drenagem e tratamento de águas residuais		oo										
<b>Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva</b>												
Infra-estruturas de abastecimento dos diferentes blocos de rega		o			oo			o				
Sistema primário de rega para abastecimento de toda a rede secundária de rega e abastecimento urbano e industrial		o			oo			o				

o - Complementaridade

oo - Sinergia

o - Redundância

oo - Oposição



IDE Instituto de Dinâmica do Espaço



CESUR



### Relatório Final

Como se fez referência, a inclusão no POVT de um Eixo Prioritário direccionado para a prevenção, gestão e monitorização de riscos e para a protecção/valorização de territórios ambientalmente sensíveis é uma mais valia do próprio programa operacional.

O desenvolvimento de um moderno e eficiente sistema de gestão dos riscos naturais e tecnológicos é um factor incontornável de reforço da atractividade dos territórios. O sentimento de segurança e de protecção civil a ele associado atrai investidores e residentes, permitindo o incremento da actividade económica e do mercado de trabalho. Além disso, permite a criação de um mais eficaz sistema de governança e de articulação entre os vários actores territoriais, convergindo com as orientações comunitárias ligadas ao reforço da capacidade administrativa - *“a boa governança é importante para a dimensão territorial”*<sup>31</sup>.

Este Eixo Prioritário permite complementaridades entre a protecção ambiental de territórios de elevada vulnerabilidade e o crescimento, assegurando a sustentabilidade do crescimento económico, da inovação e da criação de emprego. Converge portanto com as recomendações comunitárias de criar condições atractivas para as empresas e para o seu pessoal e de adoptar medidas de prevenção de riscos, apostando em estruturas/equipamentos de segurança e protecção civil. Apresenta especificamente uma convergência com a recomendação comunitária de *“adoptar medidas de prevenção dos riscos através de uma melhor gestão dos recursos naturais, de uma investigação mais específica e de uma melhor utilização das TIC, bem como de políticas mais inovadoras de gestão pública incluindo, por exemplo, a monitorização preventiva”*<sup>32</sup>.

A presença de objectivos/instrumentos directamente relacionados com a recuperação do passivo ambiental, isto é, recuperação e valorização de territórios degradados (como áreas industriais antigas, de solos contaminados ou áreas de risco no que respeita à sustentabilidade dos ecossistemas), permite que este Eixo Prioritário convirja com a orientação comunitária de atractividade territorial, centrada neste domínio na preservação do património natural e na “criação” de territórios onde seja mais agradável viver, investir ou trabalhar. De acordo com a CE, os investimentos neste tipo de objectivos/instrumentos devem estar ligados ao desenvolvimento de empresas inovadoras e criadoras de emprego nos territórios em questão.

<sup>31</sup> - Decisão do Conselho de 6 de Outubro de 2006, relativo às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão - (2006/702/CE), pg. 19.

<sup>32</sup> - Idem, pg. 7.



## Relatório Final

Quadro 11 – Matriz de Coerência entre o Eixo Prioritário II (Prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos) e as Orientações Comunitárias

Orientação Comunitária	Reforçar a atractividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades			Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia				Criar mais e melhor emprego				
	Desenvolver e melhorar as infra-estruturas de transportes	Reforçar as sinergias entre a protecção ambiental e o crescimento	Abordar a questão da utilização intensiva das fontes de energia tradicionais pela Europa	Reforçar e melhorar o investimento em IDT	Facilitar a inovação e promover o espírito empresarial	Promover a sociedade da informação para todos	Melhorar o acesso ao financiamento	Atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social	Melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e a flexibilidade do mercado de trabalho	Aumentar o investimento em capital humano através de uma melhoria da educação e das competências	Capacidade de administração	Contribuir para manter uma população activa saudável
<b>Objectivos/Instrumentos Eixo Prioritário II -Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos Naturais e Tecnológicos</b>												
<b>Criação e desenvolvimento de um sistema global e integrado de prevenção, alerta e gestão de riscos naturais e tecnológicos e reparação de danos associados</b>												
Identificar e corrigir as vulnerabilidades do território – mecanismos de modernização dos planos de emergência e instrumentos técnico-operacionais de optimização da resposta		○			○			○			○○	
Construir o Sistema Nacional de Gestão de Emergência – Rede de Centros de Gestão de Emergências e sistema de salvaguarda da Rede Nacional de Recursos Estratégicos		○			○			○			○○	
Criar sistemas de gestão da Rede Nacional Operacional de Primeira Intervenção e de Gestão de Meios de Protecção e Socorro		○			○			○			○○	
Consolidar uma rede de equipamentos físicos dos agentes de protecção e socorro		○									○○	
Criar uma Estrutura de Informação para situação de catástrofe		○									○○	
Reforçar as competências técnicas e operacionais ao nível nacional, regional e municipal		○									○○	
Estruturar a Rede de Protecção Civil – reforço do Sistema de Protecção Civil Nacional (com capacidade de suporte aos Serviços Municipais de Protecção Civil)											○○	
<b>Combate à erosão e à defesa do litoral</b>												
Ações integradas de defesa e reabilitação costeira e prevenção de risco		○○										
Ações de classificação e de delimitação de zonas de risco, ameaçadas pelas águas do mar ou de instabilidade de arribas litorais		○○										
Ações de suporte à decisão no domínio dos riscos naturais											○○	
<b>Recuperação do passivo ambiental</b>												
Projectos de descontaminação de solos prioritários quer pela dimensão das áreas afectadas, quer pela sensibilidade dos ecossistemas afectados		○○										
Projectos de reabilitação ambiental de áreas degradadas afectas à indústria extractiva		○○						○				

○ - Complementaridade

○○ - Sinergia

⊖ - Redundância

⊖⊖ - Oposição

### Relatório Final

O facto de o POVT integrar dois Eixos Prioritários direccionados para as Regiões Autónomas dos Açores (Eixo Prioritário III) e da Madeira (Eixo Prioritário IV) permite uma convergência com as orientações comunitárias vocacionadas para o reforço da atractividade dos denominados territórios ultraperiféricos.

De acordo com a CE, a próxima geração de programas deve encarar a promoção da coesão territorial como parte integrante do esforço necessário para conceder a todos os territórios da União Europeia a oportunidade de contribuir para a agenda em matéria de crescimento e emprego. É posição da CE que a política de coesão deve adaptar-se às necessidades e características específicas dos territórios, em função dos problemas ou das oportunidades resultantes da sua localização geográfica.

A aposta em instrumentos de melhoria da conectividade e inserção na economia europeia (*"devem ser melhoradas as conexões dos territórios insulares ou ultraperiféricos aos projectos RTE-T"*<sup>33</sup>), de reforço da eficiência e segurança das infra-estruturas de transporte marítimo interno, de valorização ambiental e energética e de diversificação da base produtiva permite tornar as Regiões Autónomas mais atractivas para viver e investir, dinamizar a actividade económica e alargar o mercado de trabalho.

Considera-se contudo pertinente a inclusão no Eixo Prioritário III - Redes e Equipamentos Estruturantes da Região Autónoma dos Açores de objectivos/instrumentos ligados à mobilidade intra-regional (transportes terrestres) e consequente diversificação da base produtiva regional (à semelhança do que se verifica no Eixo Prioritário relativo à Região Autónoma da Madeira). A valorização do território açoriano depende também da capacidade de desenvolvimento de novos sectores de actividade económica e de reforço da mobilidade interna, como forma de ultrapassar os riscos de elevada dependência de sectores primários, intensivos em recursos naturais endógenos (assim se permitiria abrir espaço à inovação, à iniciativa empresarial, ao crescimento da economia e do mercado de trabalho regionais e aumentar as sinergias/complementaridades com as orientações estratégicas comunitárias).

<sup>33</sup> - Decisão do Conselho de 6 de Outubro de 2006, relativo às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão - (2006/702/CE), pg. 6.



## AVALIAÇÃO EX ANTE DO PROGRAMA OPERACIONAL VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO 2007-2013

## Relatório Final

Quadro 12 – Matriz de Coerência entre o Eixo Prioritário III (Redes e Equipamentos Estruturantes da Região Autónoma dos Açores) e as Orientações Comunitárias

Orientação Comunitária	Reforçar a atractividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades			Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia				Criar mais e melhor emprego				
	Desenvolver e melhorar as infra-estruturas de transportes	Reforçar as sinergias entre a protecção ambiental e o crescimento	Abordar a questão da utilização intensiva das fontes de energia tradicionais pela Europa	Reforçar e melhorar o investimento em IDT	Facilitar a inovação e promover o espírito empresarial	Promover a sociedade da informação para todos	Melhorar o acesso ao financiamento	Atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social	Melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e a flexibilidade do mercado de trabalho	Aumentar o investimento em capital humano através de uma melhoria da educação e das competências	Capacidade administrativa	Contribuir para manter uma população activa saudável
Objectivos/Instrumentos Eixo Prioritário III - Redes e Equipamentos Estruturantes da Região Autónoma dos Açores												
<b>Melhorar os níveis de eficiência e de segurança do transporte marítimo no arquipélago</b>												
Consolidação e requalificação das infra-estruturas	oo											
<b>Aumentar os níveis de protecção ambiental e de tratamento e destino final dos resíduos</b>												
Realização de infra-estruturas de gestão de resíduos (centros de processamento, triagem, tratamento mecânico e valorização orgânica)		oo										
Recuperação e correcção de situações de eutrofização das lagoas dos Açores		oo										
Prevenção e correcção de poluição atmosférica, através da intervenção na minimização dos efeitos da queima de combustíveis derivados do petróleo em centrais de produção de energia eléctrica nos Açores		oo	o									

o - Complementaridade

oo - Sinergia

⊖ - Redundância

⊖⊖ - Oposição



IDE Instituto de Dinâmica do Espaço



CESUR

# AVALIAÇÃO EX ANTE DO PROGRAMA OPERACIONAL VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO 2007-2013

## Relatório Final

**Quadro 13 – Matriz de Coerência entre o Eixo Prioritário IV (Redes e Equipamentos Estruturantes da Região Autónoma da Madeira) e as Orientações Comunitárias**

Orientação Comunitária	Reforçar a atractividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades			Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia				Criar mais e melhor emprego				
	Desenvolver e melhorar as infra-estruturas de transportes	Reforçar as sinergias entre a protecção ambiental e o crescimento	Abordar a questão da utilização intensiva das fontes de energia tradicionais pela Europa	Reforçar e melhorar o investimento em IDT	Facilitar a inovação e promover o espírito empresarial	Promover a sociedade da informação para todos	Melhorar o acesso ao financiamento	Atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social	Melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e a flexibilidade do mercado de trabalho	Aumentar o investimento em capital humano através de uma melhoria da educação e das competências	Capacidade administrativa	Contribuir para manter uma população activa saudável
<b>Objectivos/Instrumentos do Eixo Prioritário IV - Redes e Equipamentos Estruturantes da Região Autónoma da Madeira</b>												
<b>Melhorar a gestão dos resíduos sólidos</b>												
Optimização e ampliação dos sistemas de valorização, tratamento e destino final		oo										
<b>Optimização do sistema de recolha, transporte, transferência e triagem</b>		oo										
Aquisição de equipamentos de deposição e de recolha selectiva adequados		oo										
<b>Maximização da produção de energias renováveis na Região</b>												
Introdução do gás natural			oo									
Infra-estruturas de produção de energias renováveis			oo									
<b>Modernização e ampliação das infra-estruturas portuárias do Porto Santo</b>												
Construção, modernização e ampliação de infra-estruturas	oo											
Gestão integrada do sector portuário	oo											
<b>Desenvolvimento da base produtiva regional e reforço dos níveis de mobilidade intra-regional</b>												
Compatibilização dos principais eixos viários regionais estruturantes com a malha viária envolvente	oo				o			o				
Adequação da rede viária complementar à procura de transporte no médio e longo prazo	oo				o			o				
Melhoria das Condições de Operacionalidade e de Segurança da Rede Viária Principal e Complementar	oo				o			o				
Uniformização dos níveis de serviço e de segurança da circulação rodoviária na rede viária Regional	oo				o			o				

o - Complementaridade

oo - Sinergia

o - Redundância

o - Oposição



IDE Instituto de Dinâmica do Espaço



CESUR

### Relatório Final

O Eixo Prioritário V – Infra-Estruturas Nacionais para a Conectividade e Valorização Territorial evidencia forte coerência com todas as orientações estratégicas expressas pela CE. Por um lado, permite complementar as intervenções enquadradas no Eixo Prioritário I, orientadas para as redes transeuropeias de transporte e de comunicações, ao prever investimentos para o reforço da conectividade interna e externa do território nacional (centrados na rede viária principal e de conectividade do sistema urbano, nos itinerários principais, na rede ferroviária e na ligação da infra-estrutura portuária de Sines à fronteira e aos portos de Setúbal e Lisboa). Estas intervenções permitirão reforçar a interligação das várias economias regionais e urbanas, facilitando a mobilidade de bens, de serviços e de recursos humanos e aumentando desta forma a atractividade dos territórios para a captação de actividades e investimentos, elementos catalisadores da inovação, da iniciativa privada e do emprego.

Como salienta a CE, a existência de infra-estruturas de conectividade modernas e seguras constitui um factor importante para os resultados de muitas empresas, influenciando a capacidade de atracção económica e social dos territórios. Além disso, a *“acessibilidade às infra-estruturas ferroviárias e as conexões dos territórios sem litoral (TEN-T) devem ser incentivadas. O mesmo sucede em relação à dimensão ambiental das redes de transportes e ao desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância”*<sup>34</sup>.

A inclusão neste Eixo Prioritário de um conjunto de instrumentos visando a qualificação das infra-estruturas de gestão de resíduos sólidos urbanos (centrada na prevenção e gestão deste tipo de resíduos) permite uma ligação forte com as orientações comunitárias que defendem a valorização ambiental como elemento de reforço da atractividade dos territórios. De destacar, neste âmbito, a presença de instrumentos direccionados para a qualificação de recursos humanos (que converge com a orientação comunitária *“aumentar o investimento em capital humano”* para criar mais e melhor emprego), além de instrumentos ligados à *“adopção das melhores tecnologias disponíveis”* que, por sua vez, converge fortemente com a orientação comunitária *“reforçar e melhorar o investimento em IDT”*.

<sup>34</sup> Comunicação da Comissão de 5 de Julho de 2005 - *Uma Política de Coesão para Apoiar o Crescimento e o Emprego - Orientações Estratégicas Comunitárias 2007-2013*, COM(2005) 299, pg. 3.



## AVALIAÇÃO EX ANTE DO PROGRAMA OPERACIONAL VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO 2007-2013

## Relatório Final

Quadro 14 – Matriz de Coerência entre o Eixo Prioritário V (Infra-estruturas Nacionais para a Conectividade e Valorização Territorial) e as Orientações Comunitárias

Orientação Comunitária	Reforçar a atractividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades			Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia				Criar mais e melhor emprego				
	Desenvolver e melhorar as infra-estruturas de transportes	Reforçar as sinergias entre a protecção ambiental e o crescimento	Abordar a questão da utilização intensiva das fontes de energia tradicionais pela Europa	Reforçar e melhorar o investimento em IDT	Facilitar a inovação e promover o espírito empresarial	Promover a sociedade da informação para todos	Melhorar o acesso ao financiamento	Atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social	Melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e a flexibilidade do mercado de trabalho	Aumentar o investimento em capital humano através de uma melhoria da educação e das competências	Capacidade administrativa	Contribuir para manter uma população activa saudável
Objectivos/Instrumentos do Eixo Prioritário V - Infra-estruturas nacionais para a Conectividade e Valorização Territorial												
<b>Desenvolvimento de projectos estruturantes com objectivos imediatos de reforço da conectividade interna e externa do território</b>												
Construir itinerários principais da rede rodoviária nacional	oo											
Construir e modernizar linhas e troços da rede ferroviária convencional, interfaces e ligações a portos incluídos	oo											
<b>Qualificação das infra-estruturas de gestão de resíduos sólidos urbanos</b>												
Reforço da capacidade de TMB e de unidades de valorização orgânica de RUB recolhidos selectivamente, bem como de valorização de subprodutos dessas unidades		oo			o							
Reforço dos sistemas de recolha selectiva e melhoria da eficiência da triagem		oo										
Promoção da prevenção de resíduos		oo										
Mobilização dos cidadãos para melhoria do comportamento ambiental		oo										
Qualificação dos recursos humanos										oo		
Adopção das melhores tecnologias disponíveis				oo	o	o						

o - Complementaridade

oo - Sinergia

e - Redundância

ee - Oposição



IDE Instituto de Dinâmica do Espaço



CESUR



### Relatório Final

As cidades e as áreas urbanas em geral concentram a maior parte dos empregos, das empresas e das instituições de ensino e formação, sendo fundamentais para a coesão social. Todavia, o desequilíbrio da estrutura urbana é um problema grave em alguns Estados-Membros da União Europeia (como Portugal), impedindo o acesso equitativo a determinados equipamentos e funções económicas.

Por este motivo, a CE tem vindo a defender acções destinadas a promover um desenvolvimento mais equilibrado e policêntrico das redes urbanas, nacionais e comunitárias, que salvaguarde ligações entre as cidades economicamente mais fortes e outras áreas urbanas, como as cidades de pequena e média dimensão, e mesmo entre territórios urbanos e territórios rurais. Merecem destaque as orientações comunitárias expressas no EDEC (Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário).

O Eixo Prioritário VI - Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional enquadra-se nas orientações comunitárias relativas à coesão territorial e policentrismo. Inclui objectivos que se prendem com a promoção das cidades como motor do desenvolvimento regional e que encerram medidas de promoção do espírito empresarial, da inovação e dos serviços (incluindo serviços às empresas). O reforço da capacidade de atrair e reter pessoal altamente qualificado, criando mais e melhores empregos, também é importante e está contemplado neste Eixo Prioritário (em objectivos relacionados com acessibilidades, fornecimento de serviços, de equipamentos, inovação e qualidade ambiental). Todavia, a coerência entre este Eixo Prioritário e as orientações estratégicas comunitárias é prejudicada pela insuficiência de instrumentos de operacionalização dos objectivos centrais. Os projectos-piloto propostos, embora convirjam com os desígnios das orientações comunitárias (actuando em domínios como acessibilidades e mobilidade urbana; segurança, prevenção de riscos e combate à criminalidade; gestão do espaço público e do edificado; eco-inovações em termos de construção e habitação; gestão eficiente da energia e da qualidade do ar; tratamento e valorização de resíduos e modelos de governação urbana), não constituem o tipo de instrumento mais eficaz para a plena concretização dos objectivos do Eixo Prioritário e das várias orientações comunitárias.

No âmbito do desenvolvimento do sistema urbano, e atendendo aos propósitos comunitários de coesão social, deveriam estar contemplados objectivos/instrumentos mais concretos relacionados com problemas específicos das áreas urbanas (como o desemprego e a exclusão social, a criminalidade e bolsas de pobreza). A resolução deste tipo de problemas é fundamental para tornar os territórios mais atractivos para viver, investir e trabalhar. Refira-se a





## Relatório Final

articulação destas questões com a necessidade de instrumentos específicos para melhorar/qualificar o planeamento, a concepção e a manutenção dos espaços públicos – de acordo com a CE, com este tipo de iniciativas as cidades estão a “*combater a criminalidade e a ajudar a criar ruas atraentes, parques e espaços abertos seguros*”<sup>35</sup>. Desta forma, a definição de instrumentos específicos para a reabilitação e qualificação de espaços públicos nas áreas urbanas e, em particular, nas áreas suburbanas, deveriam estar integrados neste Eixo Prioritário.

Como se fez referência, a CE considera a “boa governança” essencial para o sucesso da execução da política de coesão. As orientações estratégicas comunitárias contemplam portanto uma colaboração aberta entre todos os actores na elaboração e na implementação das estratégias de desenvolvimento – “*os principais parceiros nas cidades, assim como as autoridades locais, têm um papel importante a desempenhar para atingir estes objectivos; (...) este aspecto é particularmente importante quando articulado com o factor de proximidade, por exemplo, para poder dar resposta aos desafios de cariz mais local como a exclusão social ou a falta de acesso a serviços fundamentais*”<sup>36</sup>.

Este Eixo Prioritário inclui um objectivo/instrumento (ainda que insuficiente, ao limitar-se a projectos-piloto no domínio de modelos de governação urbana) relacionado com novas soluções organizativas e capacitação de actores, denotando uma coerência com aquelas orientações comunitárias e, em particular, com a Estratégia de Lisboa renovada que preconiza a melhoria da legislação e da concepção e execução das políticas, a fim de criar as condições necessárias para o crescimento económico e a criação de emprego.

Atendendo às orientações comunitárias de fortalecimento da ligação entre áreas urbanas e áreas rurais, este Eixo Prioritário deveria integrar objectivos/instrumentos específicos para a valorização dos territórios rurais, procurando a sua articulação com as áreas urbanas e o desenvolvimento de um sistema territorial policêntrico.

Defende-se assim a inclusão neste Eixo Prioritário de objectivos/instrumentos que permitam garantir nas áreas rurais a conexão às principais redes nacionais e europeias e aos principais centros de actividade económica (as cidades), o acesso a equipamentos e serviços de interesse económico geral, a fim de melhorar a competitividade deste tipo de territórios,

<sup>35</sup> - Decisão do Conselho de 6 de Outubro de 2006, relativo às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão - (2006/702/CE), pg. 20.

<sup>36</sup> - Idem.



### Relatório Final

diversificando a sua base produtiva, atraindo empresas e pessoal qualificado e limitando a migração das populações rurais.

Refira-se ainda a relevância da necessidade de integração de objectivos/instrumentos que fomentem a ligação das áreas urbanas a outro tipo de territórios com problemas de desenvolvimento específicos, além dos territórios rurais. A articulação com os territórios abrangidos pelo Fundo Europeu das Pescas (FEP) é fundamental - *“a reestruturação das zonas costeiras dependentes da pesca e das ilhas de pequena dimensão é com frequência um desafio particular por razões geográficas, pelo que a política de coesão pode desempenhar um papel importante de complemento das acções apoiadas pelo novo Fundo Europeu para as Pescas”*<sup>37</sup>. É aliás preocupante o facto de em momento nenhum do POVT não estar indicada a forma de utilização do FEP, instrumento comunitário fundamental para a coesão social e territorial.

No que respeita às intervenções no domínio de Redes de Infra-Estruturas e Equipamentos para a Coesão Social e Territorial, contempladas nas prioridades da Agenda Operacional Temática Valorização do Território e nas orientações estratégicas comunitárias, este Programa Operacional Temático apresenta insuficiências.

O Eixo Prioritário VI inclui intervenções destinadas a completar as redes nacionais de ensino secundário e de infra-estruturas desportivas. No entanto, não contempla objectivos/instrumentos ao nível de outro tipo de equipamentos colectivos essenciais para a valorização dos territórios e considerados estratégicos pela CE, como são os equipamentos de Ensino Superior e os equipamentos de Saúde: *“é importante que a política de coesão contribua para as infra-estruturas de cuidados de saúde (...) para manter uma população activa saudável”*<sup>38</sup>.

Alias, nenhum objectivo/instrumento do POVT converge com esta orientação comunitária.

<sup>37</sup> - Decisão do Conselho de 6 de Outubro de 2006, relativo às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão - (2006/702/CE), pg. 21.

<sup>38</sup> - Idem, pg. 18.



## Relatório Final

Quadro 15 – Matriz de Coerência entre o Eixo Prioritário VI (Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional) e as Orientações Comunitárias

Orientação Comunitária	Reforçar a atractividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades			Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia				Criar mais e melhor emprego				
	Desenvolver e melhorar as infra-estruturas de transportes	Reforçar as sinergias entre a protecção ambiental e o crescimento	Abordar a questão da utilização intensiva das fontes de energia tradicionais pela Europa	Reforçar e melhorar o investimento em IDT	Facilitar a inovação e promover o espírito empresarial	Promover a sociedade da informação para todos	Melhorar o acesso ao financiamento	Atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social	Melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e a flexibilidade do mercado de trabalho	Aumentar o investimento em capital humano através de uma melhoria da educação e das competências	Capacidade administrativa	Contribuir para manter uma população activa saudável
Objectivos/Instrumentos do Eixo Prioritário VI -Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional												
<b>Estimular e contribuir para a construção de um Sistema Urbano Policêntrico</b>												
Projectos-piloto, com componente maioritariamente não material, de experimentação ou aplicação de soluções inovadoras susceptíveis de dar resposta aos problemas urbanos e às novas procuras urbanas	oo	oo	oo		o			o			oo	
Construção de equipamentos colectivos destinados a completar as redes nacionais (Rede de escolas com Ensino Secundário e Rede nacional de infra-estruturas desportivas)										oo		

o - Complementaridade

oo - Sinergia

⊖ - Redundância

⊖⊖ - Oposição



## Relatório Final

## 1.4. Utilidade global

## 1.4.1. Estimativa do valor acrescentado do Programa

A estimativa do valor acrescentado constitui uma análise da *utilidade global*, onde se pretende identificar os grandes efeitos previstos no contexto socioeconómico e verificar se o programa tem, de facto, um carácter estrutural, isto é, se está vocacionado para a alteração de variáveis estruturais.

Para a realização do exercício de avaliação requerido procurou-se comparar a situação inicial descrita nas *fragilidades* inseridas no Diagnóstico com os objectivos e acções programadas, de forma a identificar a probabilidade de uma *situação de chegada* decorrente da estratégia leva ou não à superação das características estruturais mais negativas da situação de partida.

Os Quadros seguintes apresentam a estrutura do POVT – Objectivos, eixos, objectivos por eixo, programas/projectos e objectivos específicos. Na última coluna procura-se afectar a cada objectivo específico uma fragilidade identificada no Diagnóstico.

Uma primeira constatação decorre da observação da primeira parte dos Quadros: a estrutura apresentada no parágrafo anterior apenas é realmente seguida em relação ao Eixo I – Redes e Equipamentos Estruturantes Nacionais. Para os restantes eixos o exercício deparou com dificuldades na identificação de cada uma das categorias de programação: nuns casos não existem programas ou projectos, noutros existem projectos mas não se definem objectivos específicos. Trata-se de uma insuficiência do quadro lógico global do PO, que pode dar origem a dificuldades de programação – por exemplo, ter uma ideia clara dos mecanismos de transmissão que levam das acções aos resultados, o que introduz factores de risco acrescidos – e de acompanhamento de execução – pode tornar-se difícil entender quais as acções que levarão a certos resultados. Acresce que a indefinição dos diversos tipos de indicadores torna a presente avaliação ainda mais complexa, já que permite apenas comparar declarações e não resultados quantificados.

- Os projectos da alta velocidade/velocidade elevada, do Novo Aeroporto de Lisboa e bem como o programa de construção e operacionalização de plataformas logísticas deverão contribuir para ultrapassar o “persistente défice de conectividade internacional do país, acentuando os efeitos negativos da posição periférica”. Ou seja, com o POVT o país estará melhor inserido no espaço europeu, com a possibilidade de reforçar o seu



## Relatório Final

papel de “porta” de entrada no espaço comunitário. Trata-se, sem dúvida, de uma importante alteração estrutural.

- O EFMA deverá contribuir fortemente para a transformação de actuais fraquezas no sistema agro-florestal da Região do Alentejo, contribuindo também para uma maior segurança no abastecimento de água às populações em períodos de seca.
- O conjunto de intervenções no domínio da *“criação e desenvolvimento de um sistema global e integrado de riscos naturais”* é bastante completo na identificação de objectivos específicos, embora não identifique projectos ou programas. Pode-se considerar que se os objectivos específicos forem atingidos, o país ultrapassará a *“deficiente gestão de riscos naturais traduzida na destruição do património natural e no agravamento dos fenómenos de desertificação e erosão costeira”*. Tratar-se-á também de uma importante alteração estrutural.
- Em relação ao Eixo V – Infraestruturas nacionais para a conectividade e valorização territorial” – são definidos dois tipos de objectivos estratégicos: *reforço da conectividade interna e externa (...)* e *gestão dos RSU*. Contudo aqui são apenas identificados dois projectos ligados ao primeiro objectivo (desenvolvimento de IP 2, 4 e 8 e ligação ferroviária Sines-Elvas) e nenhum sobre o segundo. Considerando que o IP 2 faz a ligação norte-sul pelo interior, conectando cidades como Bragança, Guarda, Covilhã, Castelo Branco, Portalegre, Évora, Beja e Faro, a sua conclusão contribui sem dúvida para o objectivo. O mesmo se poderá afirmar em relação aos IP 4 (ligação Porto a Vila Real e Bragança) e IP8 (Sines, Beja, Serpa). A ligação ferroviária Sines – Elvas poderá também ter impactes estruturais importantes, condição necessária para a viabilização de Sines como um dos principais portos atlânticos do espaço europeu. Trata-se, contudo, de uma condição talvez necessária, mas por certo não suficiente. É um caso onde a insuficiência do quadro lógico transparece. Se a *viabilização de Sines como um dos principais portos europeus* fosse identificado como objectivo estratégico, seria possível apresentar então a cadeia de acções, projectos e programas que deveriam levar à prossecução do objectivo. Já em relação aos objectivos relativos aos RSU não aparecem nem projectos nem objectivos específicos, ficando por identificar de que forma se irá melhorar a sua gestão.
- O Eixo VI – Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional – é talvez aquele onde as insuficiências de estrutura lógica se tornam mais salientes. Aponta-se como política de



**Relatório Final**

intervenção a *eficiência e reutilização das infraestruturas e dos equipamentos em detrimento da construção nova* (note-se que esta frase vem identificada como *objectivo estratégico* do Eixo, mas trata-se, na realidade, de um fio condutor para as acções a empreender, ou seja, uma *política*). Nos programas / projectos identifica-se o princípio da identificação de projectos-piloto inovadores para dar resposta a um conjunto vasto de problemas, tais como mobilidade urbana, gestão do espaço público e do edificado, gestão eficiente da energia, etc. Trata-se de um campo muito vasto e, contudo, não é identificado qualquer programa ou projecto nem objectivos específicos, o que cria o forte risco de uma multiplicidade excessiva de iniciativas virem a ser enquadradas neste Eixo sem qualquer critério lógico. É pois impossível antecipar qual o tipo de problemas estruturais poderão vir a ser ultrapassados através desta iniciativa.



## Relatório Final

**Quadro 16 – Estrutura do POVT – Objectivos, eixos, objectivos por eixo, programas/projectos e objectivos específicos (Eixo I – Redes e Equipamentos Estruturantes Nacionais)**

Objectivos Estratégicos		Eixo	Objectivo Estratégico do Eixo	Programas/Projectos	Objectivos Específicos	Situação de Partida Associada (pontos fracos do diagnóstico)		
2	Competitividade territorial; integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global	I	Redes e equipamentos estruturantes nacionais	Inserir Portugal nas redes transeuropeias de transporte e comunicações	Rede ferroviária de AV/VA de ligação a Espanha e Europa	Construir uma rede de AV/VE interoperável com as demais integradas na RTE-T	»Persistência de défices de conectividade internacional, acentuando os efeitos negativos de uma posição periférica e prejudicando a valorização da posição geo-estratégica do país	
					Novo Aeroporto de Lisboa	Colocar o NAL no conjunto dos principais hubs aeroportuários europeus incluídos nas principais rotas transcontinentais		
						Oferecer condições de operacionalidade susceptíveis de colocar o NAL no ranking das infraestruturas aeroportuárias de tipo A+		
						Níveis de acessibilidade ao NAL em modo rodoviário e ferroviário semelhantes e em condições de custo generalizado não superiores a 30 minutos de Lisboa		
					Construir uma rede nacional de plataformas logísticas intermodais	Criar condições para o reforço da intermodalidade e da competitividade dos modos de transporte ambientalmente sustentáveis	» Atrasos na concretização da rede logística e intermodal de suporte ao sistema de distribuição interna e, parcialmente, de exportação e importação	
					Completar os eixos rodoviários de integração metropolitana	Conclusão da malha rodoviária na AML de IP's e IC's	»Forte pressão social para a manutenção de níveis elevados de infraestruturção, à revelia do planeamento de redes e palas possibilidades oferecidas pelo sistema de transportes, sem acautelar a respectiva sustentabilidade económica e financeira	
					EFM Alqueva	Contribuir para a criação de riqueza regional/nacional através do abastecimento dos blocos de rega a finalizar até 2015	» Transformações nos sistemas produtivos agro-florestais conduzindo ao despovoamento e ao abandono dos espaços rurais;	
				Assegurar o abastecimento para consumo urbano e industrial em anos de seca		»Níveis significativos de ineficiência de uso de recursos hídricos; problemas diversos de qualidade das águas de superfície e subterrâneas;		
				Conclusão do sistema primário de rega				

## Relatório Final

**Quadro 17 – Estrutura do POVT – Objectivos, eixos, objectivos por eixo, programas/projectos e objectivos específicos (Eixo II – Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos Naturais e Tecnológicos)**

Objectivos Estratégicos	Eixo	Objectivo Estratégico do Eixo	Programas/Projectos	Objectivos Específicos	Situação de Partida Associada (pontos fracos do diagnóstico)
1 Biodiversidade; Recursos e património natural, paisagístico e cultural; Recursos energéticos e geológicos; Riscos	II <b>Prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos</b>	Criação e desenvolvimento de um sistema global e integrado de prevenção, alerta e gestão de riscos naturais e tecnológicos e reparação de danos associados		Garantir as condições, meios e recursos necessários e adequados para o tratamento centralizado e permanente dos dados e informação relevante para a identificação, avaliação, prevenção, alerta, gestão e correcção das situações de vulnerabilidade e risco	Deficiente gestão de riscos naturais traduzida na destruição do património natural e no agravamento dos fenómenos de desertificação e erosão costeira
				Assegurar as condições para a programação e planeamento centralizado e integrado dos meios e acções de prevenção, alerta, gestão de risco e reparação de danos associados	
				Garantir a utilização racional e coordenada de meios, equipamentos e recursos de forma a potenciar e capitalizar a utilização, assegurando capacidade de resposta rápida com recurso a meios inovadores e tecnológicos	
				Criar condições para a adequada protecção de equipamentos de relevância estrutural em situações de risco natural ou tecnológico	
				Promover a intercomunicação e a interoperacionalidade entre os meios e as entidades públicas e privadas envolvidas na prevenção, alerta, gestão de riscos e reparação de danos	
				Valorizar e enquadrar a participação adequada da sociedade civil, estimulando o respectivo envolvimento	
		Combate à erosão e à defesa do litoral		Assegurar a protecção do território para acolher de forma sustentável as actividades produtivas e o garante da diversidade da paisagem e dos recursos naturais	
				Assegurar a sustentabilidade e a manutenção equilibrada da linha de costa a médio e longo prazo	
				Integrar no planeamento territorial as questões do risco associadas às dinâmicas da zona costeira; identificar as zonas de risco para salvaguarda de pessoas e bens	
				Planear a defesa sustentável das zonas de risco minimizando os conflitos decorrentes do avanço das águas	
				Aumentar o grau de defesa contra o risco	
				Prevenir os riscos associados às alterações climáticas	
		Recuperação do passivo ambiental		Melhorar os conhecimentos de e sobre acidentes naturais e tecnológicos	
				Contribuir para a reabilitação de áreas degradadas afectas à indústria extractiva e de sítios e solos contaminados prioritários onde a responsabilidade pela contaminação não seja identificada e a vulnerabilidade do solo, aquíferos, ecossistemas e saúde humana estejam em risco	



## Relatório Final

**Quadro 18 – Estrutura do POVT – Objectivos, eixos, objectivos por eixo, programas/projectos e objectivos específicos (Eixo V – Infra-estruturas Nacionais para a Conectividade e Valorização Territorial)**

Objectivos Estratégicos		Eixo		Objectivo Estratégico do Eixo	Programas/ Projectos	Objectivos Específicos	Situação de Partida Associada (pontos fracos do diagnóstico)
3	Policentrismo; Infra-estruturas de suporte à integração e coesão territoriais	V	Infra-estruturas nacionais para a conectividade e valorização territorial	Reforço da conectividade interna e externa do território, com efeitos adicionais na qualificação do território e crescimento sustentado	Desenvolvimento de IP 2, 4 8		
					Ligação ferroviária Sines-Elvas		» Continuada debilidade da rede ferroviária convencional nos eixos de grande procura que servem o sistema urbano e os pólos geradores de tráfego de mercadorias
				Prevenção de RSU			
				Gestão de RSU na vertente de reciclagem e valorização multimaterial			
				Gestão de RSU na vertente de desvio de matéria orgânica de aterro			

## Relatório Final

Quadro 19 – Estrutura do POVT – Objectivos, eixos, objectivos por eixo, programas/projectos e objectivos específicos (Eixo VI – Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional)

Objectivos Estratégicos		Eixo		Objectivo Estratégico do Eixo	Programas/ Projectos	Objectivos Específicos	Situação de Partida Associada (pontos fracos do diagnóstico)
4	Equidade territorial e universalidade no acesso aos serviços de interesse geral	VI	Desenvolvimento do sistema urbano nacional	Eficiência e reutilização das infra-estruturas e dos equipamentos em detrimento da construção nova	Projectos-piloto para soluções inovadoras para dar resposta a problemas urbanos e às novas procuras urbanas, nomeadamente: (i) prestação de serviços de proximidade; (ii) acessibilidades e mobilidade urbana; (iii) segurança, prevenção de riscos e combate à criminalidade; (iv) gestão do espaço público e do edificado; (v) eco-inovações; (vi) gestão eficiente da energia; (vii) gestão da qualidade do ar; (viii) tratamento e valorização de resíduos; (ix) modelos de governação urbana		<p>» Forte dependência energética do exterior, num quadro de elevada intensidade energética da economia; vulnerabilidade em matéria de aprovisionamento energético;</p> <p>» Insuficiente aposta na reciclagem e valorização dos RSU;</p> <p>» Crescimento urbano extensivo e de baixa qualidade, acompanhado pela progressiva degradação e desvitalização das áreas históricas;</p> <p>» Desequilibrada rede urbana nacional e insuficiente dimensão e integração dos sistemas urbanos não metropolitanos;</p> <p>» Modelo de mobilidade assente sobretudo no transporte rodoviário e, em meio urbano, no transporte individual, com impacte negativo nas condições gerais de produtividade e na qualidade de vida e ambiental</p> <p>» Dinâmicas demográficas recessivas e de despovoamento nas regiões do interior em contextos de muito fraca densidade populacional</p>
				Exploração das oportunidades que as novas tecnologias oferecem			<p>» Défice generalizado de capacidade competitiva num quadro de reforço das assimetrias entre as regiões portuguesas;</p> <p>» Insuficiente dimensão dos centros urbanos não metropolitanos, limitando o surgimento de economias de aglomeração e o potencial de inovação</p> <p>» Dificuldades da afirmação do modelo polinucleado da RM Porto, em virtude de problemas de governança e de retardamento de alguns projectos de infraestruturação;</p> <p>» Insuficiente valorização das experiências bem sucedidas, das boas práticas e das potencialidades das regiões menos desenvolvidas reduzindo a atractividade de actores mais críticos e inovadores;</p> <p>» Dificuldades de organização e estruturação do espaço litoral compreendido entre as duas AM; dificuldades de governança do sistema urbano policêntrico que caracteriza este território;</p>
				Capacitação das comunidades e desenvolvimento de novas formas de parceria público-privado			

## Relatório Final

Quadro 20 – Estrutura do POVT – Objectivos, eixos, objectivos por eixo, programas/projectos e objectivos específicos (Eixo VII – Assistência Técnica ao PO)

Objectivos Estratégicos		Eixo		Objectivo Estratégico do Eixo	Programas/ Projectos	Objectivos Específicos	Situação de Partida Associada (pontos fracos do diagnóstico)
6	Qualidade e eficiência da gestão territorial; Participação informada, activa e responsável	VII	<b>Assistência técnica ao PO</b>			Dinamizar, gerir e implementar de forma eficaz e eficiente o Programa operacional	

## **2. AVALIAÇÃO DO SISTEMA GLOBAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA**

---

## Relatório Final

## 2.1 Adequação do modelo de governação do Programa

## 2.1.1. Aferição da consistência da arquitectura do modelo de governação e Sistematização das Lições do Passado

A arquitectura global da governação do QREN e dos respectivos Programas Operacionais está definida na Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2006, de 10 de Março.

O modelo de governação do QREN é desde logo sujeito a quatro princípios orientadores: (i) consistência política, isto é, as operações a apoiar deverão assegurar a concretização das prioridades e orientações governamentais; (ii) eficácia e profissionalização, que pretende garantir que os órgãos de gestão exerçam as funções no respeito estrito pelas normas, regulamentos e princípios éticos aplicáveis, de forma eficiente e com a atenção devida ao atingir dos resultados esperados do QREN; (iii) simplificação, que se traduz na “exigência de ponderação permanente da justificação efectiva dos requisitos processuais adoptados, designadamente no que respeita (...) a correcção das eventuais complexidades desnecessárias”; (iv) proporcionalidade, isto é, que “as exigências definidas sejam moduladas face à dimensão dos apoios financeiros concedidos”. Estes princípios constituem uma moldura criada no presente exercício de programação, a qual deverá, se aplicada com ponderação e rigor, contribuir para uma maior eficácia e eficiência da gestão.

Os órgãos criados para a governação global do QREN são três: (i) Órgão de Direcção Política, de nível Ministerial; (ii) órgão técnico para a coordenação e monitorização estratégica; e (iii) órgãos técnicos de coordenação e monitorização financeira do Fundo de Coesão e Fundos Estruturais, estes reduzidos presentemente a dois: FSE e FEDER.

Esta estrutura de cúpula tem um reflexo a nível dos Programas Operacionais Temáticos: cada PO contará também com três órgãos: (i) Direcção Política, assegurada por uma *Comissão Interministerial de Coordenação*, (ii) Gestão, assegurada por um *Gestor* assessorado por um *corpo técnico de apoio*, profissionalizados; e (iii) Comissão de Acompanhamento, responsável pela participação dos municípios, dos parceiros económicos e sociais e das entidades institucionais pertinentes – ver figura 1.

Na linha do Regulamento (CE) 1083/2006, de 11 de Julho, são estabelecidas para cada P.O. três **autoridades**: (i) a Autoridade de Gestão, já referida; (ii) a Autoridade de Certificação que tem como responsabilidade a certificação das declarações de despesas e dos pedidos de pagamento, antes destes serem enviados à Comissão (trata-se basicamente do IFDR para o



### Relatório Final

FEDER e FC e o IGFSE para o FSE, que podem assumir esta autoridade em relação a todos os P.O. Temáticos); e (iii) a Autoridade da Auditoria, que “atesta a conformidade dos sistemas de gestão e de controlo de todos os P.O.”. Esta autoridade é exercida pela IGF para todos os P.O.

Com este modelo ficam asseguradas as funções de direcção política, planeamento, execução, acompanhamento, controlo e avaliação.

O modelo estabelecido procurou incorporar as lições resultantes da avaliação do QCA III, que identificou os seguintes aspectos:

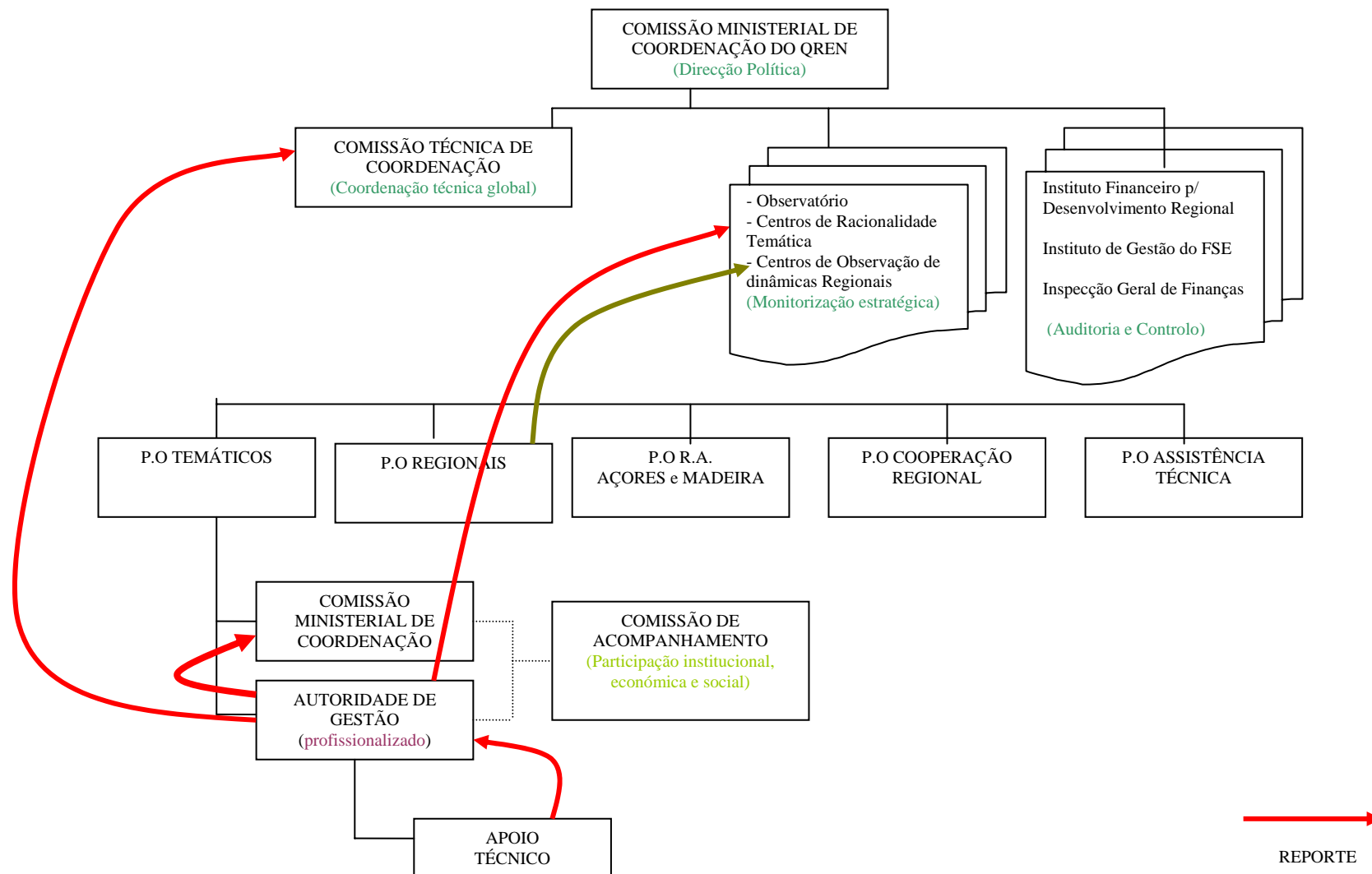
- O modelo de gestão desconcentrada ficou aquém das expectativas – “não se verificou uma efectiva desconcentração do poder de decisão sectorial para o nível regional, o que fragilizou a actuação das CCDR como estruturas de gestão e concertação do sectorial no regional”
- Contudo, as CCDR e serviços desconcentrados estão hoje melhor equipadas em termos de capacidade técnica para exercerem a concertação interinstitucional.
- O processo de contratualização sub-regional é um instrumento de robustecimento do nível supramunicipal.
- O fraco desenvolvimento de respostas à Estratégia de Lisboa evidencia a ausência de um quadro consolidado de orientações comunitárias com tradução, no plano interno, em documentos vinculativos de política. Esta lacuna pode e deve ser preenchida pela compatibilização de documentos orientadores como o PNACE, Plano Tecnológico e QREN.

O modelo de Governação não resolve a questão de base das actuais limitações da gestão desconcentrada exercida através das CCDR, uma vez que estas são equiparadas a Direcção Geral, na dependência de um só Ministério, com grande dificuldade, portanto, para exercer as funções de coordenação e concertação entre os níveis da administração – sectorial e regional. Esta constatação é agravada pelas limitações técnicas e carência de meios com que as mesmas se debatem. Em relação à necessidade de coordenação com os outros instrumentos de política geral, a institucionalização de órgãos de direcção política ao nível do QREN global e de cada um dos Programas Operacionais deverá contribuir para a assegurar.



## Relatório Final

Figura 3 – Modelo de Governação



### Relatório Final

Uma inovação importante refere-se ao processo de monitorização estratégica. A nível global, mantém-se a existência de um Observatório, mas são criadas duas outras figuras, os Centros de Racionalidade Temática (CRT) e os Centros de Observação das Dinâmicas Regionais (CODR). Os primeiros destinam-se a valorizar o princípio da transversalidade. A experiência dos QCA mostra que nem sempre as operações apoiadas estão em alinhamento lógico com as prioridades nacionais, pelo que competirá aos CRT uma observação permanente dessas interações. Os CODR destinam-se a manter uma visão global do impacte das operações no desenvolvimento previsto de cada Região.

A nível de cada PO Temático, a Comissão de Acompanhamento, que tem como finalidade principal assegurar a participação dos municípios e dos parceiros económicos e sociais e, ainda, manter a perspectiva de transversalidade em relação a áreas identificadas como tal, constitui uma inovação que se poderá revelar importante.

De forma geral considera-se o modelo de Governação do QREN e dos Programas Operacionais Temáticos consistente com os objectivos de gestão, monitorização, controlo e avaliação. Contudo os Regulamentos que definirão detalhadamente as funções e os mecanismos de funcionamento serão a peça fundamental para assegurar que a arquitectura global poderá levar a resultados melhores ou piores.

Importa, pois, que os mesmos atendam à efectivação operacional da filosofia de actuação esboçada (tal como anteriormente explicitado, a experiência dos anterior período de programação – QCA III – mostra a existência de *gaps* entre os modelos/orientações delineados e a sua implementação – e.g. no que concerne à implementação de um modelo de gestão regionalmente desconcentrado). Neste sentido, refira-se, como exemplo, que a adopção do princípio orientador “concentração das intervenções, dos recursos e das tipologias de acções”, ao impor uma ruptura com uma lógica de programação e intervenção marcadamente sectorial (Figura 4), deverá traduzir-se, na prática, por uma actuação de cariz transversal e integrado, princípios subjacentes a uma programação temática eminentemente sinérgica e complementar.

Por outro lado, é de sublinhar que estes Regulamentos deverão atribuir especial atenção aos mecanismos de articulação das intervenções enquadradas na Agenda Operacional Valorização do Território e integradas nos PO Regionais. Isto é, importará delinear mecanismos que assegurem que estas intervenções serão efectivamente materializadas, sendo a sua concretização regida por um quadro de articulação e complementaridade inter-regional.





## Relatório Final

Figura 4 – Nova Estrutura de Programas Operacionais



## 2.1.3. Aferição da consistência dos mecanismos de gestão operacional

Um primeiro mecanismo de gestão operacional que importa analisar refere-se à contratualização. A forte concentração do desenho estratégico do QREN está associada a uma redução do número de Programas Operacionais Temáticos, que são três. Prevê-se assim no modelo de Governação o uso importante da delegação de poderes, designadamente em entidades da Administração Central e em Associações de Municípios. Esta delegação de

### Relatório Final

poderes será sempre feita através de contratualização. Esta deverá ser sempre escrita entre as partes, clarificando o objecto do contrato (operações) e as responsabilidades de cada parte pelo cumprimento dos regulamentos aplicáveis e pela obtenção de resultados.

O QREN remete, contudo, para “um prévio estabelecimento da tipologia das operações cuja execução é objecto de delegação, da estratégia de desenvolvimento inerente e que justifica essa modalidade de gestão, dos objectivos quantificados a alcançar e a especificação das consequências de eventuais incumprimentos e, bem assim, das responsabilidades formalmente assumidas pelas entidades” contratantes.

Esta disposição impõe que, antes da entrada em funcionamento do QREN, estas formalidades estejam bem definidas e tipificadas, sob pena de este mecanismo vir a revelar-se uma grave causa de incumprimentos e desvios em relação aos objectivos a alcançar.

Os restantes mecanismos estabelecidos têm a ver com o reporte, isto é, quem é responsável perante quem.

Centrando a análise apenas nos PO Temáticos e, particularmente, no POVT, verifica-se que a arquitectura institucional prevê, como se referiu no capítulo anterior, um órgão de direcção política (a Comissão Ministerial de Coordenação) um órgão de gestão (o Gestor e o seu corpo técnico de apoio) e um órgão de monitorização (a Comissão de Acompanhamento, com responsabilidade de promover a participação de diversos parceiros).

Está desde já claro que o Gestor reporta à Comissão Ministerial do PO, à Comissão Técnica de Coordenação, ao Observatório, aos Centros de Racionalidade Temática e aos órgãos de auditoria e controlo. Contudo, nesta fase de desenvolvimento da preparação da implementação, os mecanismos de reporte ainda não estão pormenorizadamente estabelecidos, pelo que a sua definição é urgente.

Um princípio importante estabelecido na RCM é a não participação de beneficiários e destinatários nos processos de análise e selecção de candidaturas bem como nas decisões de financiamento, mecanismo que contribuirá para evitar enviesamentos que podem pôr em causa a realização dos objectivos do QREN.

Competirá ao Gestor de cada PO a criação de um Sistema de Informação próprio, mas que será integrado num SI mais amplo, designado por Sistema de Informação de Gestão e Auditoria (SIGA).



### Relatório Final

O SI do PO será a base de informação que irá permitir o registo histórico da execução do Programa, a sua contabilidade, o estado de avanço físico e financeiro de cada operação em curso, as avaliações e controlos efectuados. Ele é a base para o reporte, para o acompanhamento e para o controlo e avaliação do PO. Deverá estar estruturado com diferentes níveis que vão da informação histórica de base até à criação de Painéis de Gestão com indicadores calculados a partir da informação de base e que permitirão a gestão estratégica. A criação do SI para cada PO reveste-se da maior importância, sendo aconselhável uma abordagem de especialistas que garantam a consistência do SI, sua abrangência e operacionalidade, níveis e direitos de acesso, e sua integração no sistema geral. Existirão claras economias de escala se os SI dos 3 PO Temáticos forem elaborados pelos mesmos especialistas, o que garantirá coerência ao todo.

#### 2.1.4. Aferição da consistência dos instrumentos de apoio à gestão estratégica

A gestão estratégica compete à Comissão Ministerial de Coordenação. Para o exercício desta função tem especial importância o funcionamento da Comissão de Acompanhamento. Ela é presidida pela Autoridade de Gestão e, em conjunto com esta, é responsável pela eficácia e qualidade do Programa. Esta Comissão examina e aprova os critérios de selecção das operações financiadas, examina periodicamente os progressos realizados para atingir os objectivos, e propõe a revisão do programa no sentido de melhor cumprir objectivos.

O processo de gestão dos PO prevê a realização de Avaliações Estratégicas que visam “examinar a evolução do Programa relativamente às prioridades comunitárias e nacionais e incidirão sobre as prioridades estratégicas de desenvolvimento cuja prossecução é assumida pelo QREN e pelo PO”. As avaliações estratégicas (bom como as operacionais) serão efectuadas por avaliadores independentes das autoridades de gestão, de certificação e de auditoria. Como se constata o processo de avaliação estratégica constitui talvez o mecanismo mais importante para a garantia da manutenção do rumo definido para o PO e para o QREN, pelo que o Plano de Avaliação, cuja preparação está prevista no Regulamento (CE) 1083/2006, deverá estar pronto para implementação com a entrada em execução do QREN.



## Relatório Final

## 2.2. Coerência entre missão e recursos

### Aferição da razoabilidade dos recursos alocados à assistência técnica

O Eixo VII – Assistência técnica (AT) – define como objectivo específico “dinamizar, gerir e implementar de forma eficaz e eficiente o Programa Operacional”. Contudo não identifica políticas a seguir no recurso à AT nem quais os meios que estão disponíveis para tal efeito.

Assim, o exercício de avaliação nesta matéria não poderá avançar muito para além do nível de algumas constatações e recomendações que surgem mais na sequência de insuficiências verificadas em QCA's anteriores do que em pistas concretas fornecidas pelo POVT.

Considerando as fragilidades da administração central, regional e local em termos de capacidades técnicas e ainda as diferentes pressões a que os decisores irão estar sujeitos para a mobilização de fundos, é importante que a assistência técnica seja assumida como fonte isenta de preparação de rotinas de funcionamento (governância) sistemas de acompanhamento, avaliação *ex ante* de intenções de investimento e peritagens (técnicas e financeiras) sobre o desenvolvimento das acções e projectos.

Será contudo de evitar a excessiva dispersão de estudos e pareceres encomendados de forma casuística, fora de critérios que decorram de uma programação cuidada das necessidades.

As já referidas carências em termos de capacidades técnicas da administração e de deficiente institucionalização do nível regional tornam especialmente vulneráveis as funções de coordenação das componentes regionalizáveis.

A Universidade poderá, e considera-se recomendável que o seja, vir a ser chamada a colaborar com o processo de execução do QREN, à semelhança do que aconteceu com a sua preparação. Sem retirar ao sector privado o papel que lhe compete no processo de produção de AT, considera-se que as equipas de investigadores das Universidades terão especial vocação para desenvolver novos instrumentos de monitorização e de gestão, para introduzir alguma inovação nos processos de acompanhamento da execução, assegurando simultaneamente a sua continuidade e regularidade, e para assessorar de forma eficiente os processos de tomada de decisão para que os gestores são permanentemente solicitados. Desta forma tirar-se-á partido do *know-how* e das competências que algumas equipas têm adquirido nestas matérias



### **3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

---

**Relatório Final****Pertinência****Aferição da Qualidade do Diagnóstico e dos Objectivos**

No seguimento da aferição da qualidade do diagnóstico e da adequação dos objectivos do POVT, tecem-se as seguintes recomendações: (1) atribuir maior detalhe de análise à fragilidade e ineficiência da rede urbana nacional, permitindo o desenvolvimento de intervenções que contribuam para a consolidação de cidades médias com forte potencial de polarização regional; (2) alertar para os impactes negativos do investimento maciço em infra-estruturas rodoviárias, em detrimento das infra-estruturas ferroviárias, sem garantir a desejável articulação com ao desenvolvimento do sistema urbano, nomeadamente no que se refere à localização dos equipamentos estruturantes; (3) explicitar a necessária articulação entre as diferentes redes de estruturação do território (acessibilidades, infra-estruturas de saneamento, energia e comunicação não material, equipamentos e serviços colectivos), alertando para o papel catalisador destas redes na eficácia das políticas públicas; (4) detalhar o diagnóstico e as intervenções no domínio das áreas sujeitas a protecção ambiental especial, cuja qualidade tem vindo a ser fortemente afectada por situações naturais e culturais extremas; (5) desenvolver os objectivos/intervenções no domínio da política de cidade, articulando-os com a real dimensão dos problemas, necessidades e desafios neste domínio; (6) alertar para os impactes negativos que as actuais estruturas de governação do território têm vindo a desenvolver ao nível dos problemas e desequilíbrios detectados; (7) concretizar as áreas de intervenção consideradas prioritárias no âmbito da prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos, domínio muito bem desenvolvido em sede de diagnóstico e no próprio POVT; (8) aprofundar a articulação entre os impactes pretendidos pelos desígnios dos vários Eixos Prioritários do POVT e a situação/contexto de partida (através de indicadores de resultado).

**Sistematização Lições do Passado**

Abordado no capítulo “Lições da experiência para o actual período de programação”, recomenda-se para este tema: (1) formulação de uma apreciação crítica das conclusões da avaliação intercalar do POA e do POAT (QCAIII) e da situação de conclusão destes dois programas (elaborados para o período 2000-2005); (2) explicitação da ligação entre as conclusões do relatório de avaliação intercalar do POA no domínio do saneamento básico e o que é agora apresentando no POVT; (3) no domínio das áreas sujeitas a protecção ambiental especial, e face aos significativos problemas de sustentabilidade em termos de



### Relatório Final

desenvolvimento que as mesmas apresentam, deverá ser elaborada uma análise que reflita sobre o sucesso ou insucesso das políticas e medidas propostas no anterior período de programação; (4) no que se refere ao POAT, deverá introduzir-se uma apreciação dos elementos que explicam as sucessivas derrapagens – ao nível dos prazos e custos de execução – dos principais projectos financiados por este Programa, assim como a enunciação de sugestões para melhorar a eficiência do sistema global de transportes e a explicitação das repercussões que a melhoria da acessibilidade teve na transformação do território e no modo como os espaços urbanos se foram estruturando; (5) ainda no domínio das acessibilidades e transportes, é indispensável o aprofundamento da reflexão sobre as inúmeras lições que se podem extrair do passado recente, nomeadamente no que se refere à necessária compatibilização entre políticas de transportes e de ordenamento do território, ao equilíbrio e complementaridade modais a que os projectos devem responder, às formas institucionais que o planeamento e gestão dos sistemas regionais e metropolitanos devem adoptar, ao controlo eficaz de custos de construção e de operação, ao papel e modo de concretizar as parcerias público-privado como instrumento operacional de prossecução do interesse público, às interligações entre a eficiência dos sistemas nacionais/internacionais e os regionais/locais.

#### Aferição da qualidade do racional

No documento do QREN em apreciação, é afirmado que a lógica das intervenções previstas para o POVT está intimamente relacionada com o enquadramento estratégico definido no Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território, afigurando-se-nos esta articulação bastante coerente e pertinente. Considera-se também que, face ao diagnóstico elaborado e tendo em conta as principais propostas do PNPO no que se refere ao ordenamento e valorização do território nacional, as preocupações enunciadas sintetizam de facto esses documentos, estando de acordo com as suas principais linhas de orientação.

Por outro lado, atendendo a que, neste Programa Operacional Temático, se trata, essencialmente, de concretizar quais as políticas públicas que o QREN deve apoiar para se conseguir orientar o desenvolvimento do país e a ocupação e utilização do seu território de acordo com a visão prospectiva adoptada, este encadeado de preocupações, objectivos estratégicos e áreas de intervenção, surge-nos como coerente e adequado ao fim em vista.



### Relatório Final

Contudo, colocam-se problemas de racionalidade do POVT a jusante, porquanto ao analisarem-se os “Eixos Prioritários” em que este está estruturado, verifica-se que, à excepção dos que se relacionam com a “Prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais e tecnológicos” e as “Redes e equipamentos estruturantes nacionais”, os restantes Eixos ou se organizam segundo uma perspectiva sectorial (infra-estruturas por um lado, e redes de equipamentos e serviços colectivos, por outro) ou surgem como demasiadamente vagos (assistência técnica). Consta-se ainda que algumas intervenções não só se apresentam de forma fragmentada em função do sector Estatal de tutela, como se repartem geograficamente pelo nível nacional e regional, sem que se clarifiquem as prioridades no que toca ao sistema urbano nacional. Tal situação, à semelhança do que se verificou nos anteriores QCA, pode facilmente conduzir a uma dispersão dos apoios comunitários pelos vários municípios de cada região, em detrimento de intervenções integradas e estruturantes que contribuam para o reforço do potencial regional de alguns centros urbanos, sendo portanto de esperar que, a manter-se esta opção, no final do período de aplicação do QREN, o País continue a apresentar uma rede urbana desequilibrada.

Dada a natureza temática do PO, as exigências ao nível da coordenação inter-sectorial e territorial, implicam que o Eixo da “Assistência técnica” aborde este problema e se oriente para a sua superação, não se limitando unicamente aos “órgãos de governação do programa”, sobretudo tendo presente que um Programa mais transversal e operacional coloca maior exigências ao nível da articulação sectorial e espacial.

Recomenda-se, deste modo, a superação do hiato entre a racionalidade da formulação dos objectivos estratégicos e das grandes linhas de intervenção do Programa, e o modo como este se estrutura em torno dos Eixos Prioritários definidos, pois a não resolução deste problema poderá pôr seriamente em causa o próprio sucesso de alguns dos objectivos enunciados, nomeadamente os que se relacionam com a estruturação da rede urbana nacional e a competitividade dos espaços regionais que não estão integrados nas duas regiões metropolitanas.





**Relatório Final****Coerência Interna****Objectivos Estratégicos**

Ao nível dos objectivos estratégicos recomenda-se:

- A Eliminação do objectivo estratégico “Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação (provisão e incentivo à sua utilização) ”, integrando-o explicitamente no objectivo 4;
- A reformulação do objectivo 4 no sentido de “Assegurar a equidade territorial no provimento de redes e de infra-estruturas, nomeadamente de comunicação, bem como de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesses geral, promovendo a coesão social”.

**Repartição das intervenções PO Temático / POs Regionais**

No âmbito das intervenções PO Temático/POs Regionais considera-se relevante:

- Reenviar para uma lógica nacional alguns programas que se relacionam, com a promoção de uma política de mobilidade sustentável, nomeadamente: intervenções nos sistemas de transportes públicos de passageiros”, bem como as intervenções portuárias previstas;
- Re-defenir o próprio programa de intervenções, orientado para uma nova política de mobilidade no sentido de, por exemplo, incluir uma intervenção nacional especificamente dirigida à promoção da inter-modalidade, do transporte marítimo de curta distância, etc;
- Proceder à revisão da repartição das intervenções entre PO Temático e PO Regionais no sentido de adequar essa repartição à prossecução dos objectivos estratégicos, incluindo os que poderão resultar da sua revisão<sup>39</sup>. Considerando que a integração de

<sup>39</sup> Nomeadamente no que se refere aos domínios da mobilidade e da actuação ambiental a desenvolver pelos poderes públicos, como sejam os de incluir também, na dimensão nacional dessa política, a “utilização e gestão sustentável de recursos naturais e eco-eficiência” e as “intervenções de valorização

### Relatório Final

algumas tipologias de intervenção no âmbito dos PO Regionais teve por base condicionantes relacionados com a programação, propõe-se em alternativa o desenvolvimento de mecanismos que assegurem a concretização dos objectivos definidos e a implementação/gestão das intervenções/projectos considerados fundamentais;

- Incluir, no âmbito da terceira prioridade da Agenda Operacional – Política de Cidades -, uma intervenção dirigida para a “sustentabilidade de uma rede de cidades médias a construir”, a ser desenvolvida, simultaneamente, a uma escala territorial nacional e regional.

### Estrutura Lógica dos Objectivos

Os *Eixos* representam linhas de acção destinadas a realizar os *objectivos*. Cada eixo tem um *objectivo estratégico*, o qual dá origem a *Programas e Projectos*, sendo que cada um destes últimos está sujeito a um *objectivo específico*.

Este quadro lógico pode introduzir algumas dificuldades por não considerar um nível de agregação intermédio entre os objectivos estratégicos dos eixos e os Programas.

Contudo o aspecto mais grave desta estrutura é ela não ser igualmente seguida em todos os eixos. Com efeito, apenas o Eixo I (Redes e Equipamentos Estruturantes Nacionais) a segue integralmente. Nos restantes eixos a lógica mistura-se. Nuns casos, embora algumas das categorias lógicas sejam omissas, o texto permite identificá-las. Noutros, nem isso.

Esta deficiente estruturação é perigosa já que não permite, por vezes, entender o racional da intervenção, criando o risco de uma deficiente afectação de acções a objectivos e, portanto, projectos mal inseridos na estratégia definida.

Acresce que os indicadores que deverão permitir o M&E do PO estão ainda omissos, o que dificulta a avaliação *ex-ante* do PO.

das áreas protegidas e de valorização ambiental”, no sentido que ficou especificado na análise de coerência interna do POVT;



**Relatório Final****Coerência entre objectivos, instrumentos e recursos**

No âmbito da coerência entre objectivos, instrumentos e recursos, recomenda-se:

- Reformulação, ao nível da Agenda Operacional, da prioridade designada por “Política de Cidades” por “Política de Qualificação das Cidades”, em ordem à construção de uma rede de cidades médias sustentáveis, como objectivo específico instrumental da realização daquela prioridade e do policentrismo urbano como objectivo estratégico;
- Incluir na Agenda Operacional Temática a referência explícita a intervenções relacionadas com a vertente da mobilidade, desde logo, quer ao nível da prioridade “Reforço da Conectividade Internacional, das Acessibilidades e da Mobilidade”, quer na “Política (de Qualificação) das Cidades”<sup>40</sup>;
- Explicitar igualmente na vertente “Reforço da conectividade...”, intervenções ou um programa de promoção e apoio da inter-modalidade e ao funcionamento das auto-estradas do mar, a partir implantação dos corredores multi-modais no território continental para o transporte de mercadorias, já previstos mas ainda não efectivos; neste âmbito, reposicionar, na citada prioridade, o projecto da linha de mercadorias de velocidade alta Sines-Elvas-Badajoz e, portanto, no corredor multi-modal previsto para a ligação Lisboa-Madrid;
- Explicitar também na vertente “Política (de Qualificação) das Cidades”, o apoio e promoção da intermodalidade, tanto ao nível de passageiros, como de mercadorias;
- Rever a identificação dos projectos instrumentais inseridos até ao momento presente no PO, no sentido de, com brevidade, se completar a identificação de um conjunto variado de intervenções que sirva para a concretização das diversas prioridades políticas da Agenda Operacional Temática, nomeadamente as seguintes, claramente em déficit de projectos: Protecção e Valorização do Ambiente; Política de Cidades;
- Revisão da listagem dos projectos inseridos no POVT, já que, para além do aspecto referido na alínea anterior, o seu valor global ultrapassa em 21% o valor previsto para o

<sup>40</sup> A este nível faz falta, como é geralmente e unanimemente reconhecida por todos os técnicos do sector, capacidade de governância, em particular no que se refere à dimensão metropolitana ou regional da mobilidade, aconselhando-se o apoio explícito à instalação e funcionamento de Autoridades Metropolitanas ou Regionais de Transportes.



### Relatório Final

POVT e definição, para os casos em que isso ainda não feito, dos valores da comparticipação comunitária;

- Na sequência da revisão dos projectos mais relevantes a incluir no POVT, revisão também da estrutura de afectação de verbas por entre as diversas prioridades da AOT (Agenda Operacional Temática) e também por entre os diversos Eixos Prioritários da AOT; essa revisão deverá igualmente conduzir a uma nova repartição de financiamentos comunitários previstos por categoria temática da despesa;
- Rever a repartição temática por categoria de despesa da AOT no sentido de incluir um apoio significativo ao “reforço das capacidades institucionais e locais”, especialmente na área da definição e gestão de políticas de mobilidade, nomeadamente, à instalação e funcionamento de Autoridades Metropolitanas/Regionais de Transporte público de passageiros.

### Coerência Externa

#### Aferição da coerência entre objectivos do Programa e o QREN

A análise da coerência entre objectivos do Programa e o QREN permitiu constatar que os Eixos Prioritários integrados no POVT focalizam-se, essencialmente, em grandes intervenções de âmbito ou expressão nacional e, bem assim, para investimentos eminentemente estruturantes, sendo “as intervenções que beneficiam de uma gestão mais próxima dos beneficiários ou as que decorrem essencialmente de lógicas regionais (...) atribuídas aos PO Regionais do Continente”. Desta forma, tal repartição das intervenções entre PO Temático e PO Regionais acaba por condicionar o potencial de impacte do POVT ao nível das prioridades estratégicas do QREN, dado que uma parte substancial das intervenções de cariz marcadamente territorial acaba por estar fora do seu âmbito de intervenção.

Por outro lado, importa salientar que tal repartição, a par da assumpção de uma lógica de programação temática (e não sectorial), acaba por induzir um aumento da complexidade de articulação das intervenções, relevando a necessidade de desenvolvimento de mecanismos (bem como de uma estrutura organizativa) que possibilitem esta articulação, quer ao nível territorial quer inter-sectorial (assegurando a integração e articulação das intervenções). Tal reveste-se de especial acuidade considerando que tanto as prioridades estratégicas do QREN



### Relatório Final

como os objectivos de natureza estratégica do POVT assumem, também eles, um carácter transversal, carecendo a sua concretização de uma forte articulação e complementaridade das intervenções em ambos os níveis (territorial e inter-sectorial).

#### Coerência com os Programas do QREN e Políticas Nacionais

Aferiu-se que, de um modo geral, o Programa Operacional Temático Valorização do Território é coerente com os restantes PO Temáticos do QREN (POFC e POPH), pese embora a maior incidência territorial do POFC (comparativamente com o POPH) acabe por traduzir-se num maior grau de coerência relativamente a este PO, patente nas articulações de cariz sinérgico e complementar. Importa, todavia, atentar na redundância identificada entre o objectivo de natureza estratégica do POVT “Expandir as redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e Administração Pública” e do POFC “Desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação” e “Incrementar a eficiência e qualidade da Administração Pública”.

Constatou-se ainda um elevado grau de coerência externa do POVT com as políticas nacionais consideradas para efeito de análise, tanto no domínio da articulação dos objectivos como dos instrumentos de intervenção.

#### Coerência com Orientações Comunitárias

No que respeita à coerência do POVT com as orientações comunitárias destinadas a promover a atractividade dos territórios, o crescimento e o emprego e a própria Agenda de Lisboa renovada, conclui-se pelo bom nível de articulação entre objectivos/intervenções do Programa Operacional e os desígnios comunitários. Várias são as intervenções que contribuem para tornar os territórios mais atractivos para viver, trabalhar e investir. É evidente a forte ligação com as orientações comunitárias que defendem a valorização ambiental como elemento de reforço da atractividade dos territórios.

Todavia, alvitram-se as seguintes recomendações: (1) no domínio da política de cidade, deverão ser propostos outro tipo de intervenções, mais eficazes na estruturação da rede urbana nacional, no reforço das cidades de pequena e média dimensão com potencial



## Relatório Final

competitivo e na resolução dos graves problemas presentes em determinadas áreas urbanas e suburbanas (os projectos-piloto propostos são manifestamente insuficientes); (2) inclusão de objectivos/intervenções vocacionadas para o reforço de sinergias entre áreas urbanas e áreas rurais, fortalecendo um sistema territorial policêntrico e permitindo aos territórios rurais a sua conexão às principais redes nacionais e europeias e aos principais centros de actividade económica (as cidades), o acesso a equipamentos e serviços de interesse económico geral e, por conseguinte, o reforço da competitividade deste tipo de territórios; (3) explicitação das intervenções no âmbito do Fundo Europeu de Pescas (FEP) - instrumento comunitário fundamental para a coesão social e territorial -, que não são referenciadas em parte alguma do POVT; (4) alertar para a necessidade de, no âmbito da rede de equipamentos colectivos, incluir referência à forma de articulação entre este PO temático e os POR Regionais no domínio dos equipamentos de ensino superior e de saúde (saliente-se que nenhum objectivo/intervenção do POVT converge com a orientação comunitária de promoção de uma “população activa saudável”).

## Utilidade Global

### Estimativa do Valor Acrescentado do Programa

Relativamente à estimativa do valor acrescentado, e mais precisamente no que respeita à estrutura dos Eixos, identificam-se insuficiências no quadro lógico global do PO (p.e. nalguns casos não existem programas ou projectos, noutros existem projectos mas não se definem objectivos específicos). Esta insuficiência pode originar dificuldades de programação – por exemplo, ter uma ideia clara dos mecanismos de transmissão que levam das acções aos resultados, o que introduz factores de risco acrescidos – e de acompanhamento de execução – pode tornar-se difícil entender quais as acções que levarão a certos resultados. Acresce que a indefinição dos diversos tipos de indicadores torna a presente avaliação ainda mais complexa, já que permite apenas comparar declarações e não resultados quantificados. Quanto ao valor acrescentado dos Projectos/Programas identificados no Programa, constata-se que, de um modo geral, acarretam impactos positivos significativos, tributários de importantes alterações estruturais (p.e. Rede de Alta Velocidade / Velocidade Elevada, Plataformas Logísticas, Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva).



### Relatório Final

Todavia transparecem algumas insuficiências do quadro lógico, nomeadamente ao nível da ligação ferroviária Sines – Elvas. Podendo ter impactes estruturais importantes, condição necessária para a viabilização de Sines como um dos principais portos atlânticos do espaço europeu, considera-se, contudo, que esta intervenção será uma condição talvez necessária, mas por certo não suficiente. Se a *viabilização de Sines como um dos principais portos europeus* fosse identificado como objectivo estratégico, seria possível apresentar então a cadeia de acções, projectos e programas que deveriam levar à prossecução do objectivo. Já em relação aos objectivos relativos aos RSU não aparecem nem projectos nem objectivos específicos, ficando por identificar de que forma se irá melhorar a sua gestão.

O Eixo VI – Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional – é talvez aquele onde as insuficiências de estrutura lógica se tornam mais salientes. Nos Projectos/Programas aponta-se o princípio da identificação de projectos-piloto inovadores para dar resposta a um conjunto vasto de problemas, tais como mobilidade urbana, gestão do espaço público e do edificado, gestão eficiente da energia, etc. Trata-se de um campo muito vasto e, contudo, não é identificado qualquer programa ou projecto nem objectivos específicos, o que cria o forte risco de uma multiplicidade excessiva de iniciativas virem a ser enquadradas neste Eixo sem qualquer critério lógico. É pois impossível antecipar qual o tipo de problemas estruturais poderão vir a ser ultrapassados através desta iniciativa.

### Adequação do Modelo de Governação do Programa

#### Aferição da consistência da arquitectura do modelo de governação e dos mecanismos de gestão operacional e estratégica e Sistematização das Lições do Passado

O modelo de governação do QREN e do PO, que decorre de uma RCM para o efeito produzida, estabelece um quadro claro e bem estruturado de gestão estratégica e operacional do PO, com as responsabilidades de direcção política bem identificadas e separadas das de gestão operacional. De realçar o novo modelo de monitorização estratégica, atribuída a duas figuras criadas para o efeito: os Centros de Racionalidade Temática (CRT) e os Centros de Observação das Dinâmicas Regionais (CODR). Os primeiros destinam-se a valorizar o princípio da transversalidade. A experiência dos QCA mostra que nem sempre as operações apoiadas estão em alinhamento lógico com as prioridades nacionais, pelo que competirá aos CRT uma observação permanente dessas interacções. Os CODR destinam-se a manter uma





### Relatório Final

visão global do impacto das operações no desenvolvimento previsto de cada Região. Por outro lado, a criação das Comissões de Acompanhamento, que visam a participação institucional de diferentes actores que terão aí oportunidade de acompanhar todo o processo de implementação do Programa Operacional.

É contudo da máxima importância que os mecanismos de gestão, acompanhamento e avaliação da implementação, nomeadamente a arquitectura dos sistemas de informação (o que inclui a exaustiva identificação dos indicadores a utilizar em diferentes níveis de análise) sejam claramente estabelecidos antes da entrada e funcionamento do QREN.

Em relação à Assistência Técnica os avaliadores não podem pronunciar-se em detalhe dado ser ainda desconhecida a estrutura deste Eixo.

Importa também referir modelo de Governação não resolve a questão de base das actuais limitações da gestão desconcentrada exercida através das CCDR, uma vez que estas são equiparadas a Direcção Geral, na dependência de um só Ministério, com grande dificuldade, portanto, para exercer as funções de coordenação e concertação entre os níveis da administração – sectorial e regional. Esta constatação é agravada pelas limitações técnicas e carência de meios com que as mesmas se debatem.

Por outro lado, na sequência da análise da adequação do modelo de governação do POVT, e tendo em conta as lições do anterior período de programação (QCA III), importa que os Regulamentos que definirão detalhadamente as funções e os mecanismos de funcionamento do modelo de Governação ponderem a efectivação operacional da filosofia de actuação/governação esboçada, atendendo à necessidade de assegurar uma actuação de cariz transversal e integrado, subjacente a uma programação temática. Recomenda-se ainda que estes Regulamentos implementem mecanismos de articulação das intervenções enquadradas na Agenda Operacional Valorização do Território e integradas nos PO Regionais, assegurando-se que as mesmas serão efectivamente materializadas, sendo a sua concretização regida por um quadro de integração e articulação inter-regional.





## Relatório Final

## Coerência entre missão e recursos

## Aferição da razoabilidade dos recursos alocados à assistência técnica

O Eixo VII – Assistência técnica (AT) – define como objectivo específico “dinamizar, gerir e implementar de forma eficaz e eficiente o Programa Operacional”. Contudo não identifica políticas a seguir no recurso à AT nem quais os meios que estão disponíveis para tal efeito.

Assim, o exercício de avaliação nesta matéria acabou por não avançar muito para além do nível de algumas constatações e recomendações que surgem mais na sequência de insuficiências verificadas em QCA's anteriores do que em pistas concretas fornecidas pelo POVT.

Considerando as fragilidades da administração central, regional e local em termos de capacidades técnicas e ainda as diferentes pressões a que os decisores irão estar sujeitos para a mobilização de fundos, é importante que a assistência técnica seja assumida como fonte isenta de preparação de rotinas de funcionamento (governância) sistemas de acompanhamento, avaliação *ex ante* de intenções de investimento e peritagens (técnicas e financeiras) sobre o desenvolvimento das acções e projectos.

Será contudo de evitar a excessiva dispersão de estudos e pareceres encomendados de forma casuística, fora de critérios que decorram de uma programação cuidada das necessidades.

A Universidade poderá, e considera-se recomendável que o seja, vir a ser chamada a colaborar com o processo de execução do QREN, à semelhança do que aconteceu com a sua preparação. Sem retirar ao sector privado o papel que lhe compete no processo de produção de AT, considera-se que as equipas de investigadores das Universidades terão especial vocação para desenvolver novos instrumentos de monitorização e de gestão, para introduzir alguma inovação nos processos de acompanhamento da execução, assegurando simultaneamente a sua continuidade e regularidade, e para assessorar de forma eficiente os processos de tomada de decisão para que os gestores são permanentemente solicitados. Desta forma tirar-se-á partido do *know-how* e das competências que algumas equipas têm adquirido nestas matérias

