

Avaliação dos Investimentos em Equipamentos de Proximidade



SUMÁRIO EXECUTIVO

SUMÁRIO EXECUTIVO

A. ÂMBITO, OBJETIVOS E METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO

A **Avaliação dos Investimentos em Equipamento de Proximidade**, encontra-se prevista no Plano Global de Avaliação do Quadro de Referência Estratégico Nacional e dos Programas Operacionais para o período 2007-2013. A mesma incidirá sobre os projetos contratualizados entre 2007 e 31 de Julho de 2012 que respeitam a infraestruturas ou equipamentos móveis onde têm lugar atividades de serviços sociais, saúde, educação, cultura e desporto, tendo como principais beneficiários diretos as populações locais. A Avaliação não contemplou equipamentos com uma área de influência mais alargada (regional, nacional ou internacional), que tendem fundamentalmente a servir públicos não residentes.

A Avaliação teve por objetivo: (i) aferir a pertinência, eficiência, eficácia e sustentabilidade dos investimentos em equipamentos de proximidade apoiados pelo QREN nas regiões do Continente, bem como o contributo destes investimentos no esforço de combate à crise económica e na dinamização económica local; e (ii) avaliar em que medida os investimentos apoiados vão ao encontro de dois dos princípios orientadores do QREN (viabilidade económica e sustentabilidade financeira desses projetos e coesão e valorização territoriais, na perspetiva da maximização do papel destes investimentos na melhoria dos serviços prestados às populações).

A Tabela seguinte sistematiza os Critérios-chave e as Questões de Avaliação.

Questões de Avaliação
<i>1. Pertinência</i>
Os investimentos aprovados dão resposta a necessidades não preenchidas por equipamentos já existentes com funções semelhantes nas proximidades?
Os investimentos aprovados permitem aumentar as taxas de cobertura dos serviços em causa (quando aplicáveis) nos territórios onde essas taxas são mais reduzidas?
Os investimentos aprovados permitem, no seu conjunto, a criação ou o reforço de equipamentos nos territórios menos dotados dos mesmos, assegurando simultaneamente uma adequada e racional distribuição dos equipamentos por esses territórios?
Os investimentos aprovados permitem melhorar a qualidade dos serviços nos territórios onde se verificavam maiores <i>deficits</i> na qualidade dos mesmos?
Em termos globais, os investimentos aprovados contribuem para a coesão e a valorização territoriais, ao permitirem melhorar o acesso e a qualidade dos serviços prestados às populações nos domínios em causa?
<i>2. Eficiência e Eficácia</i>
Os custos previstos (e/ou efetivos) na construção das infraestruturas e no seu apetrechamento são adequados?
Os equipamentos já concluídos e em atividade estão a contribuir para melhorar as condições de acesso das populações aos serviços associados, tendo em conta os objetivos definidos em sede de aprovação?
Em que medida os equipamentos apoiados contribuem para promover a igualdade de género, sobretudo na perspetiva da criação de melhores condições de conciliação da vida familiar, pessoal e profissional?
Em que medida o conjunto dos equipamentos apoiados estão a ter impactos na estruturação e ordenamento dos territórios?
Em que medida o conjunto dos equipamentos apoiados estão a ter impactos na competitividade dos territórios?
Quais os obstáculos ou dificuldades na execução dos projetos aprovados que podem limitar a sua implementação e, conseqüentemente, a eficácia dos serviços a prestar?

Questões de Avaliação
3. Sustentabilidade
No processo de seleção dos equipamentos a apoiar foi tida devidamente em conta a sustentabilidade financeira dos mesmos?
No caso de equipamentos já concluídos e em operação, está garantido o financiamento dos custos operacionais (utilização e manutenção dos instrumentos, máquinas e apetrechos, recursos humanos, etc.) associados aos investimentos que foram objeto de apoio? Se sim, qual o contributo dos apoios públicos para o funcionamento dos equipamentos apoiados?
No caso de equipamentos já concluídos e em operação, foram utilizadas as melhores práticas e materiais na construção na perspetiva da sustentabilidade ambiental? Os edifícios e equipamentos apoiados garantem um desempenho ambiental satisfatório (incluindo em matéria de eficiência energética)?
4. Contributo para a minimização dos efeitos da crise económica e para a dinamização económica local
Qual o impacto (direto e induzido) dos investimentos na criação de emprego durante o período de realização dos mesmos?
Qual o impacto (direto e induzido) das despesas efetuadas no Produto Interno Bruto e seus componentes (nomeadamente, consumo interno, investimento e importações)?
Qual o contributo dos investimentos realizados para a dinamização económica local, designadamente para a criação ou sustentação/manutenção de emprego ligado ao funcionamento dos equipamentos concluídos (ou em fase de funcionamento)?

A informação empírica processada para fundamentar as respostas às Questões de Avaliação foi recolhida com base nas seguintes **Componentes Metodológicas**: (i) *desk research*, que envolveu a análise aprofundada de 168 projetos; (ii) entrevistas semi-diretivas: foram entrevistadas as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais, entidades setoriais e outras detentoras de informação relevante para a Avaliação; (iii) multi-inquérito por questionário a responsáveis pela gestão dos Equipamentos de Proximidade concluídos (*on-line*), com um total de 804 inquéritos recebidos, o que representa uma taxa de resposta de 55,6% face ao universo de projetos da Avaliação; (iv) inquérito por questionário aos utilizadores dos Equipamentos de Proximidade, realizado no âmbito dos Estudos de Caso; estudos de caso com incidência em 21 projetos repartidos pelas 5 áreas setoriais. A abordagem metodológica valorizou o princípio da participação, destacando-se como principais momentos de envolvimento dos *stakeholders* no processo avaliativo, os seguintes: Sessão de imersão metodológica, realizada na fase inicial dos trabalhos; *Steering Group* - "*Stakeholders Café*" - reunião de trabalho com particular incidência no processo de seleção dos estudos de caso; e *workshop* final dedicado à discussão das Conclusões e Recomendações Preliminares.

A Avaliação incidiu sobre um total de 1596 projetos a que correspondeu um investimento total elegível aprovado de € 2.779.135.702. Os equipamentos educativos e a Região Norte absorveram a maior parte do investimento (76,3% e 49,6% respetivamente).

B. PRINCIPAIS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

Para cada um dos grupos-chave de questões da Avaliação, designadamente Pertinência, Eficácia e Eficiência, Sustentabilidade dos Equipamentos apoiados, e, ainda, Contributo dos investimentos para a minimização dos efeitos da crise económica e para a dinamização económica local, foram sistematizadas os principais resultados do exercício avaliativo bem como as Recomendações consideradas pertinentes face às conclusões que configuram aspetos de natureza estratégica, programática ou operacional, que condicionaram a intervenção dos PO do QREN em matéria de serviços de proximidade e influenciaram os seus resultados efetivos ou potenciais, tanto no sentido negativo como positivo (boas práticas).

As mesmas serão em número restrito, antecipando propostas de operacionalização e evitando a sua formulação em matérias que são de carácter geral e têm sido avançadas em exercícios de avaliação

anteriores ou contemporâneos.

Algumas destas Recomendações terão, certamente, utilidade para as Autoridades de Gestão dos atuais Programas Operacionais, ou para outras entidades que, a diversos níveis, intervêm na sua gestão e acompanhamento. No essencial, são orientadas para o futuro, e para quem tem responsabilidade de preparar, dos pontos de vista estratégico, programático ou operacional, o período de programação 2014-2020.

A Avaliação e as suas Recomendações também serão de alguma utilidade para os agentes envolvidos na preparação das estratégias de desenvolvimento territorial ao nível regional e sub-regional – e desde logo as Comunidades Intermunicipais, que afinal agregam os principais promotores, no terreno, da prestação destes serviços de proximidade e responsáveis pela conceção, execução e gestão dos equipamentos.

I. Pertinência dos Equipamentos apoiados

(a) Visão global

- O investimento em equipamentos de proximidade respondeu a lógicas e necessidades diferenciadas. A construção de novos equipamentos, respondendo a necessidades locais de expansão das redes e de acréscimo da capacidade instalada com vista a níveis de cobertura satisfatórios, predominou no caso dos equipamentos sociais, desportivos e de educação pré-escolar. A qualificação física e funcional dos equipamentos existentes foi a lógica predominante nos equipamentos educativos com ensino secundário e com o 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico, de saúde e, em grande medida, culturais, casos em que o reforço da cobertura não constituiu a principal preocupação na orientação do investimento.
- O acréscimo dos níveis de cobertura territorial e de acesso aos serviços prestados e mais qualificados, bem como uma distribuição globalmente equilibrada pelo território nacional (com concentração do investimento nas Regiões de Convergência (94,3% do Custo total Elegível aprovado) em territórios com menores níveis de atendimento e sem marginalizar parcelas significativas do território) sugerem um contributo significativo para a coesão territorial.
- A Avaliação consistente da pertinência dos investimentos apoiados quer do ponto de vista das tipologias e valências quer do ponto de vista da sua incidência territorial, foi limitada, de uma forma geral, pelas seguintes condições:
 - fragilidade e, em certos setores, ausência de diagnósticos territoriais atualizados de suporte à fundamentação dos projetos, quer no que respeita à caracterização das próprias redes e serviços prestados, quer relativamente às variáveis de contexto mais relevantes para a fundamentação dos projetos;
 - pelo insuficiente enquadramento efetivo em instrumentos de planeamento territorial e sectorial, formalizados e que traduzam opções fundamentadas e concertadas, garantia da pertinência e racionalidade dos investimentos nos territórios que servem.

Com a exceção dos equipamentos educativos, onde o investimento foi orientado por racionais de diagnóstico e planeamento setorial e territorial, esta situação dificultou a identificação clara da relação entre os investimentos e as necessidades objetivas dos territórios de influência dos mesmos, principalmente nas áreas setoriais com maiores fragilidades a este nível como o desporto, saúde a apoio social .

(b) Equipamento Educativos

- A expansão e requalificação da rede de equipamentos educativos representa uma importante área de intervenção do QREN, correspondente a 76% do custo total elegível aprovado até 31 de julho de 2012 em equipamentos coletivos. A maior parcela corresponde aos equipamentos do Ensino Básico e Educação Pré-escolar (696 escolas, das quais cerca de 2/3 são novos equipamentos e os restantes são de modernização, reabilitação ou ampliação de equipamentos existentes), mas o investimento no Ensino Secundário é também significativo – 82 escolas requalificadas.
- A intervenção foi suportada em racionais de diagnóstico e planeamento, de que são exemplo o Programa de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário e as Cartas Educativas Municipais (com integração de planeamento setorial e territorial, fazendo convergir as lógicas de intervenção dos diversos níveis da administração pública implicados).
- Os critérios de intervenção privilegiaram principalmente a qualificação física e funcional, bem como a reorganização da rede, e não necessariamente o acréscimo da cobertura territorial e das taxas de escolarização.
- Independentemente dos objetivos específicos que enquadraram a intervenção em cada nível de ensino, os projetos apoiados promovem generalizadamente melhores condições de ensino através do aumento da funcionalidade, da capacidade e do conforto, do apetrechamento técnico, da criação de valências e serviços complementares e da abertura à sociedade.
- O investimento foi tendencialmente orientado para territórios com indicadores educativos iniciais pouco favoráveis (menores coberturas por estabelecimento de educação pré-escolar e menores taxas de escolarização básica), contribuindo claramente para a qualidade dos serviços educativos, e para o ordenamento do território às escalas regional e local, de uma forma mais efetiva e extensiva nos casos da educação pré-escolar e 1º ciclo do básico.
- Uma análise à escala micro identifica um efeito global de concentração dos serviços educativos em determinados núcleos urbanos (entre 2007 e 2011, o número de municípios com 2 ou menos estabelecimentos de ensino básico mais do que duplicou, passando de 17 para 36), implicando riscos, não avaliados, de perda de coesão com territórios mais remotos e de baixa densidade, que ficam dependentes de sistemas coletivos de mobilidade e transporte.

(c) Equipamento Sociais

- O investimento global em equipamentos sociais de proximidade caracterizou-se pelo aumento da capacidade (em termos absolutos) da rede existente, embora com pesos distintos consoante as valências elegíveis. Do total de projetos aprovados (301), 86% está relacionado com a construção de novo equipamento (235) e a ampliação de equipamento (29) já existente; do total de valências criadas, ampliadas ou remodeladas, o Lar de idosos é a que se destaca com 34% do volume de investimento aprovado.
- Contudo, os efeitos destes investimentos, medidos, por exemplo, pelo aumento da capacidade face à capacidade instalada, são pouco expressivos uma vez que representa apenas um acréscimo de 3.4% de lugares a criar. Em termos de capacidade investida, o Lar de idosos representa mais de 40% do total de lugares a criar com o investimento QREN. O aumento mais significativo da capacidade observa-se na área da deficiência, com um crescimento de 30%.
- Na perspetiva da cobertura territorial, as assimetrias mantiveram-se quase inalteradas: os distritos com as taxas de cobertura mais baixas, o caso do Porto para a valência Creche e Lar de Idosos, Faro para a Valência SAD e Braga para o Centro de Dia, mantêm a sua posição, o que indicia uma ineficácia do investimento na aproximação dos territórios relativamente a este tipo de indicadores

(d) Equipamento Desportivos

- O investimento na expansão e qualificação das redes de infraestruturas desportivas, traduziu-se na construção de 216 novas infraestruturas (59,3%) e na requalificação de 148 infraestruturas pré-existentes (40,7%) e respondeu principalmente a objetivos definidos pelos promotores visando preencher necessidades locais não satisfeitas pela oferta existente: (i) dotar os respetivos territórios de influência de instalações e valências anteriormente não existentes ou com

deficiente oferta; (ii) generalizar a prática desportiva através de uma oferta pública mais abrangente em termos de público; (iii) incrementar o desporto escolar, e, ainda, (iv) a formação de atletas e o desporto federado. Em 80% das candidaturas analisadas, é explicitamente referida a inexistência ou insuficiente oferta, no seu território de influência, de instalações semelhantes e/ou com condições para a prática das mesmas modalidades. A necessidade de apoiar e incrementar o desporto escolar é referida em 37% dos projetos objeto de análise aprofundada, principalmente daqueles apoiados na Região Norte.

- Acréscimo da cobertura territorial e do acesso a infraestruturas qualificadas e valorização do território, nas regiões de convergência, principalmente na Região Norte, o que sugere um contributo positivo para a coesão territorial. As regiões de convergência concentraram 97% dos projetos (dos quais 56% se localizam na Região Norte) e 96% do investimento total elegível (46% absorvido pela Região Norte). Contudo, a ausência de informação sobre a situação de referência e a utilização dos equipamentos criados, limita uma avaliação objetiva e a quantificação do contributo destes investimentos para a redução das assimetrias territoriais inter e intra regionais.

(e) Equipamento Culturais

- Os investimentos, que abrangeram um total de 170 unidades, incidiram principalmente na qualificação de equipamentos, na melhoria e acréscimo da capacidade de serviços já disponibilizados à população (por via do acréscimo de recursos técnicos e da criação de novas valências), em resposta a necessidades e objetivos locais e também setoriais (caso dos equipamentos que fazem parte de redes nacionais, p.e., as bibliotecas da Rede Nacional de Leitura Pública). Desta intervenção apenas 35 casos correspondem a equipamentos totalmente novos, sendo os restantes intervenções em unidades pré-existent, mesmo que em alguns casos sejam intervenções muito profundas.
- No entanto, regista-se também um efeito de acréscimo da cobertura territorial de equipamentos culturais (nos diversos setores), perceptível em cerca de um terço dos casos.
- A pertinência da generalidade dos equipamentos apoiados foi garantida pela sua inscrição em instrumentos de planeamento e programação de investimento de nível sub-regional e local como os Planos Territoriais de Desenvolvimento e os Planos Estratégicos das Parcerias para a Regeneração Urbana.
- O aumento da qualidade dos serviços será conseguido por via do aumento da capacidade instalada e do leque de atividades desenvolvidas, da modernização dos recursos utilizados na prestação do serviços e da maior facilidade de acesso aos mesmos. No entanto, deve ter-se em conta que mais de 75% dos equipamentos apoiados não estavam ainda em funcionamento à data de realização desta Avaliação.

(f) Equipamento de Saúde

- O investimento na expansão e qualificação das redes de equipamentos de saúde, traduziu-se principalmente na substituição de equipamentos degradados ou em condições desajustadas à prestação de serviços de saúde (39 projetos – 67% do total). Apenas 19 projetos respeitam à criação de novos equipamentos ou serviços. Contudo, o desconhecimento das prioridades do setor e de referenciais sobre a situação de partida, dificultaram uma resposta consistente sobre a pertinência dos investimentos (quer territorial, quer tipológica), face às necessidades regionais e locais. Todavia, o reforço da cobertura em territórios menos dotados não parece ter constituído preocupação ou prioridade na orientação do investimento realizado.
- A reduzida dimensão do investimento e os reduzidos efeitos estruturais no acréscimo das taxas de cobertura e na qualificação das redes (exceto no caso do Alentejo), justificam a menor relevância do investimento do ponto de vista da coesão e valorização territoriais.

As recomendações neste domínio visam principalmente assegurar, no próximo período de programação, a demonstração da pertinência (tipológica e territorial) das intervenções, quer levando o enfoque para a fundamentação estratégica e de programação, quer para a prestação de serviços às populações e não para as redes de equipamentos.

Conclusão – Insuficiente sustentação das decisões acerca de prioridades e investimento em equipamentos de proximidade, seja no conhecimento rigoroso e objetivo da situação de referência dos territórios, seja em estratégias e opções de desenvolvimento regional, sub-regional ou local, em conformidade com as políticas e estratégias setoriais. A Avaliação identificou um quadro deficiente ao nível da caracterização de contexto e, em determinados setores, a ausência de diagnósticos territoriais atualizados bem como a ausência ou deficiente enquadramento dos projetos em instrumentos de planeamento e gestão territorial e setorial de nível sub-regional ou local, consensuais ou formalizados.

Recomendação

Estabelecer diretrizes e metas nacionais sobre cobertura e acesso das populações a serviços de proximidade e sua modulação espacial regional e sub-regional, com decisão política acerca das prioridades para intervenção dos fundos estruturais.

Operacionalização: Definir objetivos e metas de política setorial, com eventual modulação destas metas a nível regional e sub-regional. Incorporação destas metas com as orientações de política nacional e opções estratégicas regionais, incluindo ao nível do ordenamento do território.

Destinatários: Governo e entidades de tutela setorial, através do Grupo de Trabalho 2020 (RCM nº 33/2013).
CCDR, no quadro da preparação das estratégias regionais.

Recomendação

Estabelecer o requisito da fundamentação em instrumentos de planeamento setorial e territorial, baseados em diagnósticos objetivos e atualizados, no âmbito do financiamento de equipamentos e serviços de proximidade.

Operacionalização: Definir os instrumentos de planeamento mais adequados para enquadramento das redes de equipamentos/serviços de proximidade. Idealmente, estes instrumentos devem integrar as componentes territorial, de modelo de desenvolvimento e de políticas setoriais, de forma integrada. No atual quadro normativo nacional, a figura dos Plano Intermunicipais de Ordenamento do Território parecem ser os que garantem estas dimensões, mas não será razoável esperar a sua elaboração e aprovação no tempo disponível.

Elaborar os planos que suportam os futuros Investimentos Territoriais Integrados para espaços sub- regionais integrando os diversos níveis de competência da administração, as políticas setoriais e as políticas territoriais e baseando as propostas em diagnósticos atualizados, com identificação de contributo para as metas nacionais e regionais e com sistemas de monitorização de resultados. Os respetivos programas de ação devem ser validados pelas entidades setoriais pertinentes, pelas CCDR e municípios.

Destinatários: Grupo de Trabalho 2020 (RCM nº 33 / 2013).
CCDR e Autoridades de Gestão dos atuais PO (orientações de conteúdo e metodologia para os trabalhos elaborados com o apoio do atual QREN).
CIM e Municípios, na elaboração dos seus planos estratégicos. Entidades de tutela setorial.

Conclusão- O atual modelo de prestação de serviços pensado a partir de redes setoriais estimula um elevado grau de segmentação temática, que condiciona as estratégias de financiamento. No corrente QREN, por exemplo, a tradução regulamentar desta segmentação dificultou o financiamento de soluções inovadoras e optimizadoras (p. ex., estruturas multisserviços em áreas de baixa densidade). Os instrumentos setoriais são frequentemente definidos em modelo *top-down* e não permitem um planeamento flexível, integrado, por exemplo, na lógica multisserviços nas áreas de baixa densidade.

Recomendação

Adotar modelos regulamentares específicos e de definição de tipologias de projetos para PO suficientemente abertos e transversais, que permitam apoiar projetos mais flexíveis e integradores.

Operacionalização: Decisões de natureza técnica e política no sentido de evitar regulamentação e programação (regulamentos, eixos, medidas, tipologias) exclusivamente setorial, como a que predomina no atual QREN, preferindo uma solução mais próxima da que foi adotada para linhas de financiamento da Política de Cidades (PRU, RUCI).

Destinatários: Entidades responsáveis pela elaboração de propostas para os PO: Grupo de Trabalho 2020 (RCM nº33 / 2013) e entidades que lhe dão apoio e CCDR.

<p>Conclusão - O atual modelo de intervenção em equipamentos / serviços de proximidade, centrado na oferta a partir de redes setoriais, tende também a condicionar a otimização de recursos e uma maior racionalidade na criação de novos equipamentos. Dificulta, por exemplo, a identificação sistemática de sobreposição de serviços em valências semelhantes ou complementares (apoio à infância em equipamentos sociais e educativos; infraestruturas desportivas em escolas e na rede de desporto; auditórios e bibliotecas em vários equipamentos; serviços de apoio à mobilidade não articulados; etc.).</p>	
<p>Recomendação: Planear na ótica do serviço e da sua procura e não do equipamento e da oferta</p>	<p>Operacionalização: No processo de planeamento à escala regional e sub-regional ou municipal elaborar diagnósticos baseados em indicadores de acesso das populações a determinadas "valências" e "serviços", e não a "equipamentos" (distância -tempo, existência de sistemas de apoio à mobilidade, capacidade de acolhimento).</p> <p>Neste planeamento, avaliar soluções alternativas de partilha de equipamentos por diversas valências – atividades culturais e educativas podem coexistir em espaços comuns - de integração eficiente de sistemas de transporte coletivo e de prestação de serviços com as soluções localmente mais adequadas.</p>
	<p>Destinatários: CIM e municípios na preparação dos instrumentos estratégicos sub-regionais; CCDR no acompanhamento das CIM e na preparação dos instrumentos estratégicos regionais; Ministérios e organismos de tutela na definição de diretivas de política setorial e no acompanhamento do processo de planeamento territorial.</p>
<p>Recomendação: Orientar o investimento nos equipamentos educativos no sentido da otimização dos equipamentos já existentes, designadamente em termos de valências e serviços partilhados.</p>	<p>Operacionalização: Rever e atualizar os diagnósticos de suporte às Cartas Educativas, integrando as recentes tendências demográficas, a alteração dos padrões territoriais induzidos pelos equipamentos construídos /requalificados nos últimos anos, os equipamentos de outras redes tipológicas que podem partilhar serviços de proximidade complementares e considerando a oferta privada /particular e a sua oferta /procura.</p> <p>Rever as Cartas Educativas, conferindo-lhes uma escala supra /intermunicipal e a natureza de documento programático a integrar no planeamento territorial (PDM e, no futuro, PIOT) e no planeamento de suporte aos ITI /intervenção do POR 2014-2020.</p> <p>Adoção, sempre que possível, de soluções de intervenção requalificadora de equipamentos já existentes, em contraponto ao encerramento destes e construção de novos equipamentos.</p>
	<p>Destinatários: Ministério da Educação e seus serviços regionais; CIM e Municípios.</p>
<p>Recomendação: Melhorar a acessibilidade da população mais isolada aos serviços de saúde, sociais e culturais nos territórios de baixa densidade</p>	<p>Operacionalização: Identificar, na fase de planeamento, a adequação da prestação de serviços através de unidades móveis ou outras soluções adaptadas a territórios de baixa densidade e envelhecidos, designadamente nos setores da saúde (serviços ambulatoriais, telemedicina, da cultura (bibliotecas e ludotecas móveis, apoio a atividades e programação cultural circulante, etc.) e social (apoio residencial, acompanhamento de populações isoladas, etc.)</p> <p>Adaptar a programação e a regulamentação dos futuros PO de forma a que possam incorporar o apoio a este tipo de projetos, de forma flexível.</p>
	<p>Destinatários: Governo e organismos de tutela setorial, nacionais e regionais; CIM e Municípios.</p>

II. Eficácia e eficiência dos equipamentos apoiados

(a) Visão global

- Forte contributo para a generalização e melhoria das condições de acesso aos serviços prestados, dando resposta aos objetivos propostos, que enquadraram os investimentos: (i) ampliação das redes e acréscimo da capacidade instalada; (ii) qualificação e melhoria da funcionalidade de instalações sem condições adequadas, bem como dos serviços prestados; (iii) diversificação da oferta nos respetivos territórios de influência, já que os novos equipamentos permitiram criar novos serviços/valências antes não existentes; (iv) incremento da oferta a custos reduzidos e acessíveis a todos os estratos a população; (v) incremento das condições de acesso para a população com deficiência; e (vi) criação de unidades móveis nos territórios mais periféricos, permitindo uma maior aproximação à população com maiores dificuldades de acesso.
- Avaliação da eficácia limitada pela insuficiente definição de objetivos específicos, metas e resultados esperados e/ou insuficiente capacidade de monitorização dos mesmos, que permitam avaliar, no caso dos equipamentos já em funcionamento, o respetivo desempenho face aos objetivos, a ocupação/utilização efetiva, grupos alvo/população abrangidos, etc.
- Impactos visíveis/observados: (i) Incremento da procura (p.e., acréscimo do nº de utilizadores/ /praticantes e nº eventos); (ii) Elevados níveis de satisfação dos utilizadores, comprovado pelos resultados dos inquéritos aos utilizadores dos equipamentos realizados no âmbito dos Estudos de Caso; (iii) Ajustamento da capacidade instalada à procura; (iv) Práticas de abertura à comunidade dos equipamentos e valências criados e maior abrangência de públicos (educação, desporto e cultura).
- Contributo para a promoção da igualdade de género, na perspetiva da criação de melhores condições de conciliação da vida familiar, pessoal e profissional, principalmente no caso dos equipamentos sociais e educativos, em que o investimento realizado teve um impacto bastante significativo na gestão da vida pessoal e profissional dos familiares dos grupos alvo destes equipamentos (crianças, idosos e população com deficiência), principalmente das mulheres. Este impacto decorre: do investimento realizado na expansão da rede de apoio social dirigida a crianças idosos e deficientes; da melhoria das condições de acesso e frequência para a população com necessidades especiais, principalmente nos equipamentos educativos e de desporto; do alargamento e flexibilização dos horários, na generalidade dos equipamentos apoiados.
- O contributo dos equipamentos para a qualificação urbana, bem como para a melhoria das condições de vida, são os eixos visíveis do contributo (potencial) do investimento para a atratividade e competitividade dos territórios, ainda que a este nível o efeito seja condicionado quer pela natureza dos investimentos (equipamentos dirigidos à esfera pública e com menor efeito no setor produtivo), quer pelo âmbito local dos equipamentos criados e dinamizados, comportando um efeito reduzido na criação de condições para a dinamização económica.
- Evidências do impacto destes equipamentos na estruturação dos territórios à escala urbana/local, designadamente na criação/reforço de centralidades e consolidação de áreas funcionais. À escala municipal/concelhia, este impacto é mais evidente no caso dos equipamentos educativos, pela capacidade de gerarem centralidades a esta escala, pela dimensão do investimento e por este corresponder à execução de opções de planeamento setorial e territorial, consubstanciadas nas Cartas Educativas, as quais traduzem as opções de política setorial em articulação com a organização territorial municipal.
- Os principais obstáculos na execução dos projetos respeitam às dificuldades e restrições financeiras das entidades promotoras, agravadas pelo duplo processo de crise económica e das finanças públicas em simultâneo com a concentração no tempo e a intensidade do investimento público precisamente como instrumento de combate a essa crise.
- Lógica de concentração territorial e de valências com resultados positivos ao nível da otimização de recursos, no caso dos equipamentos educativos e desportivos (taxas de ocupação, organização territorial e mobilidade).

- O efeito combinado das baixas de preço de mercado das empreitadas com o controlo exercido em fase de candidatura (designadamente através de mecanismos de definição de valores de referência para determinadas tipologias ou componentes de projeto ou a padronização de algumas soluções) permitiu um controlo de custos que se revelou eficaz, permitindo que as metas fixadas nos diversos PO possam ser cumpridas com os recursos financeiros previstos, especialmente nos setores da educação e apoio social, que representam 87% do investimento em análise.

(b) Equipamento Educativos

- Os custos das intervenções situaram-se em níveis adequados, sob duas perspetivas: a da gestão financeira ao nível dos diversos Programas Operacionais (os recursos disponíveis serão suficientes para cumprir as metas) e a do custo de cada um dos equipamentos, que, em geral, está positivamente alinhado por elementos de "*benchmarking*" nacional e internacional. Para este resultado contribuíram: o efeito combinado das limitações aos custos elegíveis impostos pelas Autoridades de Gestão; a existência de referenciais técnicos claros com especificações funcionais para os diversos tipos de equipamentos; e as condições de concorrência no mercado de projetos e obras públicas.
- Os elementos de avaliação não permitem concluir de forma clara se seria possível atingir os mesmos objetivos ao nível da qualidade, da diversidade e da expansão dos serviços prestados com menos recursos (ou mais resultados e impactos com os mesmos recursos), embora seja possível identificar domínios de possível melhoria da eficiência, que em certos casos já estão em prática: maior integração, partilha e complementaridade dos equipamentos, dos serviços e das infraestruturas especializadas das escolas dos diferentes níveis de ensino (bibliotecas, espaços desportivos, refeitórios), incluindo na equação a oferta não-pública; a adoção de soluções de projeto e construtivas menos padronizadas, mais adaptadas ao contexto específico (incluindo na dimensão) e menos baseadas em soluções tecnológicas.
- Alguns elementos de avaliação, designadamente ao nível da sustentabilidade dos equipamentos, mostram que este último aspeto (soluções de projeto e construtivas) é fortemente influenciado pelas normas ambientais e energéticas que são impostas pela legislação nacional e comunitária, pelo que estas normas merecem uma reflexão no sentido de aferir sobre a sua adequação à realidade portuguesa.
- Relativamente a diversas dimensões de efeitos e impactos dos equipamentos educativos, na ótica dos objetivos da política do setor, da organização e qualificação dos territórios e de determinadas dimensões transversais (igualdade de oportunidades, competitividade, sustentabilidade ambiental e financeira, etc.), constata-se que: (i) a maior parte das unidades de equipamento apoiadas não têm ainda tempo suficiente de maturação para permitir sistematizar informação robusta baseada em dados reais; e (ii) salvo algumas exceções (caso dos desempenhos ambiental e energético), não estão criados sistemas de monitorização que integrem informação sobre o contexto e sobre a atividade dos equipamentos (procura potencial, frequência real e origem dos alunos, padrões de mobilidade associados ao transporte dos alunos, procura por utentes externos de algumas valências complementares, efeitos no tecido urbano, custos de funcionamento e sua sustentabilidade, efeitos diretos e induzidos no emprego, etc.).

(c) Equipamento Sociais

- O investimento realizado em equipamentos sociais vem contribuir para aumentar a capacidade da rede de equipamentos, contudo ainda ocorrem situações em que a procura é superior à capacidade instalada. Aproximadamente $\frac{3}{4}$ dos promotores referem que a procura ficou ajustada ao investimento realizado ou que ainda assim, a procura mantém-se superior à oferta.
- Mais de metade de equipamentos sociais apoiados contribui com valências/atividades que facilitam o cumprimento de tarefas/obrigações familiares e prevê a existência de horários flexíveis e adequados à conciliação entre tarefas familiares e atividades profissionais.
- Uma parte significativa dos projetos (46%) aprovados foi calculada, pelos promotores, a partir do custo máximo de referência. Os desfasamentos acontecem, na maior parte dos casos (44%), por desatualização dos preços e custos realizados não estimados no projeto. Estes últimos, ao serem

considerados como obrigatórios, quando se referem ao cumprimento de normativos, não estão a ser devidamente acautelados pelos custos máximos de referência e por este motivo pode-se concluir que a adequação dos custos se verifica satisfatoriamente.

(d) Equipamento Desportivos

- Adequação do custo total dos projetos observados (aprovado e efetivo), para o que contribuíram: o recurso a projetistas especialistas e com experiência nas tipologias em questão; um acompanhamento rigoroso da execução dos trabalhos; e o recurso ao procedimento concursal que garantiu o ajustamento dos custos aos preços de mercado.
- Os investimentos disponibilizaram novas infraestruturas não existentes nos territórios de influência e permitiram novas modalidades desportivas. Foram criadas 216 novas infraestruturas e requalificadas 148 infraestruturas pré-existent, que permitiram criar uma oferta de programas desportivos diversificada destinada a vários segmentos da população, abrangendo um leque mais vasto de públicos, incluindo indivíduos portadores de deficiência.

(e) Equipamento Culturais

- Os equipamentos intervencionados criaram melhores condições de acesso a serviços culturais, a partir de uma capacidade adicional de oferta que não é ainda correspondida por procuras plenas, as quais estão em crescimento.
- A estruturação e ordenamento dos territórios regista contributos positivos e pontuais, nomeadamente dos projetos integrados em Programas de Ação para a Regeneração Urbana, que têm uma lógica de estruturação territorial à escala urbana, ou do reforço de centralidades no espaço municipal, por via da qualificação e aumento da atratividade dos equipamentos culturais do tipo bibliotecas, museus, centros culturais, auditórios e outros espaços de espetáculos.

(f) Equipamento Saúde

- A questão da eficiência dos investimentos está ausente da análise de critérios de seleção dos investimentos, sendo também inexistentes referenciais de custos globais ou unitários para os investimentos nos equipamentos. O acompanhamento desta matéria é feito em exclusivo com base no conhecimento acumulado existente, nomeadamente nas Administrações Regionais de Saúde, fruto dos registos históricos de investimentos anteriores.
- Neste ciclo de investimento no sector da saúde, constata-se um efeito positivo no âmbito da melhoria das condições de acesso das populações aos serviços de saúde (67% dos projetos dizem respeito a investimentos de substituição de equipamentos degradados ou com condições de prestação de serviços desajustadas); mas esta Avaliação deverá ser relativizada, dada a grande disparidade inter-regional registada no volume de investimento realizado. Os efeitos estruturais concentram-se fundamentalmente no Alentejo, onde o investimento em equipamentos de saúde representa 52% do total verificado no território do Continente.

As Recomendações neste domínio, visam a criação de condições e de mecanismos efetivos de monitorização de resultados e impactos, orientados para aquilo que são os objetivos específicos de prestação de serviços e de organização dos territórios.

Conclusão - A Avaliação evidencia, ao nível dos sistemas de informação e indicadores dos PO, diversos aspetos penalizadores de uma gestão eficiente, orientada para os resultados e que consiga monitorizar em tempo útil os ajustamentos necessários ao aumento da eficácia e eficiência das intervenções. De uma forma geral, e salvo algumas exceções, estas deficiências situam-se a dois níveis, o dos sistemas de informação do QREN/ Programas Operacionais que permitam o acompanhamento da sua execução e o da informação de contexto.

Não estão assim criadas as condições para que as decisões, os resultados e impactos sejam devidamente monitorizados, principalmente numa programação que, no futuro, deverá ser focalizada nos resultados e em que as especificidades territoriais poderão introduzir diferenciações programáticas e operacionais, no que respeita ao investimento em equipamentos e serviços de proximidade.

Recomendação: Incorporar nos sistemas de informação dos PO campos de informação e indicadores na ótica do acesso aos serviços, compatíveis com a informação de contexto disponível e diretamente relacionáveis com as metas e objetivos dos PO.

Operacionalização:

1. Criar, nos sistemas de informação dos PO, campos e indicadores que permitam relacionar de forma inequívoca:
 - os contributos dos projetos aprovados para os objetivos e as metas dos PO, incluindo os casos em que o mesmo projeto contribui para diversos indicadores e metas;
 - os indicadores de realização e resultado com indicadores de contexto nos domínios pertinentes.
2. Conceber indicadores na ótica do acesso das populações aos serviços de proximidade e da procura, e não apenas da existência de equipamentos.

Preparar os procedimentos e formulários de candidatura adequados ao fornecimento da informação pelos promotores e à sua validação pelas AG.

Destinatários: Grupo de Trabalho 2020 (RCM nº33 / 2013) e entidades que lhe dão apoio; CCDR e Observatórios de Dinâmicas Regionais; Futuras Autoridades de Gestão dos PO no período de programação 2014-2020.

Recomendação: Introduzir, no quadro de referência da situação de partida e das metas a atingir (intermédias e finais) para a intervenção do PO, aos diversos níveis territoriais pertinentes, um corpo de indicadores quantificados para a prestação de serviços de proximidade

Operacionalização: Elaborar um painel específico de indicadores de contexto, com informação estatística nos domínios relacionados com os objetivos e metas setoriais no domínio dos serviços de proximidade. Incorporar nesse painel informação sobre a situação de referência (ano 2013 ou o mais próximo possível), a partir do sistema estatístico nacional, de entidades detentoras de informação e de produção direta pelos CODR.

Destinatários: Grupo de Trabalho 2020 (RCM nº33 / 2013) e entidades que lhe dão apoio; CCDR e Centros de Observação das Dinâmicas Regionais. Entidades de tutela setorial e detentoras de informação.
INE e outras entidades do Sistema Estatístico Nacional.

Conclusão – A ausência de mecanismos de monitorização de resultados e impactos condicionou a aferição objetiva do contributo dos projetos para os objetivos e metas dos PO, e para os objetivos a que se propuseram. A criação de mecanismos que estimulem os promotores/gestores dos equipamentos a criar e manter sistemas de monitorização funcionais, é fundamental.

Recomendação: Apresentação explícita pelo promotor, em sede de candidatura, do contributo do projeto para os objetivos e metas do PO e de um plano de monitorização destes contributos (efeitos, impactos) num período após a entrada em funcionamento.

Operacionalização: Definição de critérios de admissibilidade e seleção de candidaturas que garantam a explicitação e valorizem o contributo dos projetos para as metas dos Programas.

A monitorização deve incidir em três domínios (cf. outras recomendações desta Avaliação):

- (i). os resultados e impactos sociais e a outros níveis (indicadores de atividade e procura, de melhoria do serviço, de satisfação dos utilizadores, de abrangência territorial, etc.);
- (ii). a sustentabilidade financeira e institucional (custos operacionais e financeiros, impacto nas contas da entidade promotora, receitas complementares, atividade de eventuais parcerias, solidez dos modelos de gestão, etc.);
- (iii) a sustentabilidade ambiental e energética (parâmetros de eficiência energética, desempenho ambiental, impacto nos custos operacionais, etc.)

Destinatários: Futuras Autoridades de Gestão dos PO no período de programação 2014-2020.

III. *Sustentabilidade Financeira dos Equipamentos apoiados*

(a) *Visão global*

- Funcionamento e manutenção dos equipamentos apoiados fortemente dependentes de fundos públicos (Orçamentos Municipais; nos casos da saúde, educação e apoio social, do orçamento da Administração Central), que cobrem (no total ou em parte significativa) os custos de atividade e utilização.
- Os fundos públicos constituem a garantia da sustentabilidade financeira destes equipamentos, segundo uma perspetiva tradicional do financiamento público como sustentáculo natural destes projetos. No prolongamento da experiência anterior, não foram elaboradas de forma sistemática estimativas de custos de funcionamento e do seu impacto nas finanças das entidades públicas gestoras, o que não permite avaliar em rigor em que medida e de que forma o seu financiamento está garantido; aliás, as estimativas existem em setores onde ocorre contribuição por parte dos utilizadores finais (apoio social e cultura).
- Reduzida importância atribuída no processo de análise e seleção à sustentabilidade financeira dos projetos, ocorrendo um tratamento tendencialmente formal desta matéria e um reduzido aprofundamento das estimativas de custos e do planeamento financeiro a curto e médio prazo pelos promotores, em grande parte decorrente do facto de o financiamento público ser tido como a fonte, única ou maioritária, de cobertura dos custos operacionais. Excetua-se o caso dos equipamentos sociais apoiados pelo POPH, cuja matriz de análise apresenta um caráter mais operacional, uma vez que coloca a relação custo/benefício como um dos elementos de apreciação da sustentabilidade financeira.
- Num contexto prolongado de redução orçamental pública, existem riscos de funcionamento e manutenção de equipamentos que questionam a dependência de fundos públicos, enquanto garantia de sustentabilidade dos investimentos; as situações mais críticas são os equipamentos sociais com projetos sem garantia de funcionamento após a fase de construção.
- Insuficiente evidência de análise prévia de procura social e de identificação de parcerias efetivas, na fase de programação do investimento, que garantam a otimização da ocupação / utilização plena dos vários espaços funcionais criados.

(b) *Equipamento Educativos*

- Os programas de intervenção na rede escolar restringiam o financiamento à responsabilidade exclusiva de entidades públicas (Municípios e Ministério da Educação/ Parque Escolar, EPE, responsável pela implementação do programa de modernização).
- Esta dependência exclusiva do financiamento público remete a questão da sustentabilidade financeira para um nível exógeno à rede em si e que deve ser analisada à escala da sustentabilidade financeira do Estado português e das suas instituições.
- A Avaliação conclui que esse trabalho está feito no que respeita ao nível secundário (em que a avaliação prévia dos custos de investimento e de manutenção ao longo da vida útil dos equipamentos é realizada em fase de candidatura, explicitando as rendas a suportar nos próximos anos), mas não no caso dos equipamentos de responsabilidade municipal, por não existir, no processo de candidatura e seleção de projetos, uma verdadeira avaliação dos modelos de financiamento dos custos operacionais e do seu impacto nas finanças locais.

(c) *Equipamento Sociais*

- A sustentabilidade financeira foi acautelada no processo de seleção por via dos estudos de

viabilidade e dos documentos apresentados às AG; contudo, alguma desta informação não revela robustez para constituir garante efetivo da sustentabilidade. Embora existam critérios de avaliação, estes não são suficientemente robustos e objetivos que permitam aferir e acautelar a sustentabilidade baseada em evidências empiricamente fundamentadas.

- A sustentabilidade dos custos de funcionamento, tem uma dependência crucial do apoio público através da existência de acordos de cooperação com o ISS, I.P., componente, sem a qual tais equipamentos não seriam sustentáveis, mesmo tendo em conta os elevados níveis de procura; esta situação poderá encontrar exceção nos Lares de idosos e, em alguns casos, de Creches, por via da disponibilização de vagas sem comparticipação da Segurança Social (via mercado e atendendo a destinatários com mais recursos económicos).

(d) Equipamento Desportivos

- A análise e avaliação da sustentabilidade financeira tem uma reduzida relevância no processo de seleção dos projetos, não só pela fragilidade dos elementos apresentados em sede de candidatura sobre o orçamento previsional, mas também pela reduzida valorização desta matéria nos critérios de seleção. Apenas o POVT utilizou um critério de seleção ao qual foi atribuída a ponderação mínima. Entre os projetos apoiados pelos PO regionais objeto de análise documental aprofundada, 38,8% não apresentaram qualquer estimativa de custos e receitas.
- Os projetos apoiados apresentam, na generalidade, um baixo grau de cobertura dos custos de funcionamento por receitas de exploração e o seu financiamento é largamente suportado por fundos públicos, designadamente pelo Orçamento das Câmaras Municipais, assumindo-se esta relação como garantia de financiamento. A análise documental revelou que entre os projetos apoiados que apresentaram estimativas de custos, 56,3% não preveem receitas de exploração ou outras fontes de financiamento, o que indicia que os custos serão financiados em 100% pelo Orçamento Municipal. Nos casos em que são previstas receitas de exploração, a cobertura dos custos por estas, em média, não vai além dos 21% no caso dos projetos apoiados pelos PO Regionais. No caso dos equipamentos apoiados pelo POVT, em 74% dos projetos apoiados, a percentagem dos custos cobertos por receitas de exploração era inferior a 50%.

(e) Equipamento Culturais

- A análise e seleção de candidaturas não foram acompanhadas por uma verdadeira avaliação da sustentabilidade financeira dos projetos. Embora tenham sido criadas diversas disposições regulamentares para admissibilidade e análise de mérito de candidaturas relacionadas com a garantia de sustentabilidade financeira, esta é entendida no quadro da rentabilização social dos projetos; de uma forma geral, assume-se que a demonstração dessa rentabilização e a existência de um quadro institucional de suporte (incluindo em modalidades de parceria), garantem a futura sustentabilidade financeira.
- As situações em que os projetos são sustentados em análises custo-benefício são residuais, mesmo em registo simplificado (procura potencial vs. receitas complementares ou impacto nas finanças das entidades promotoras, maioritariamente da esfera municipal).
- Na medida em que ainda não é possível fazer essa análise, com o pouco tempo de operação entretanto decorrido desde a conclusão dos projetos, não é visível uma atividade dos equipamentos abaixo das expectativas por razões de falta de financiamento, embora a perspetiva dos agentes envolvidos seja pessimista quanto ao futuro.

(f) Equipamento Saúde

- A análise da sustentabilidade financeira não integra os critérios de seleção e avaliação dos

projetos de saúde. As entidades promotoras (Municípios, Empresas não financeiras públicas e participadas maioritariamente pelo setor público e entidades da Administração Indireta – Serviços Personalizados), suportarão os respetivos investimentos e custos de manutenção através dos respetivos orçamentos. A capacidade de acolhimento dos (novos) investimentos nos limites dos orçamentos dessas entidades, tem constituído um fator decisivo, do ponto de vista da sustentabilidade financeira, na decisão da concretização do respetivo investimento.

As Recomendações neste domínio visam assegurar, no próximo período de programação, a sustentabilidade institucional e financeira dos investimentos, especialmente num quadro em que a própria sustentabilidade das contas públicas nacionais está no centro do debate e das preocupações políticas e sociais.

Conclusão - A Avaliação revelou um insuficiente aprofundamento das estimativas de custos e do planeamento financeiro a curto e médio prazo pelos promotores (o que impede o conhecimento das condições de sustentabilidade financeira dos equipamentos), bem como a reduzida importância atribuída no processo de seleção a esta matéria. Revelou ainda uma forte dependência de fundos públicos, designadamente do orçamento das entidades promotoras, assumindo-se esta relação como garantia de financiamento, sem que exista uma visão prospetiva do impacto destes investimentos no orçamento das entidades promotoras.

É portanto necessário conhecer com maior rigor o orçamento previsional e o seu impacto no orçamento da entidade promotora nos anos subsequentes bem como avaliar a dimensão da procura social e a importância do equipamento na sua satisfação e valorizar a avaliação desta dimensão no processo de seleção de projetos.

R7. Recomendação - Atribuir maior relevância à avaliação dos modelos e condições de financiamento dos custos operacionais dos equipamentos apoiados, por contraponto aos seus benefícios potenciais (receitas e benefícios sociais), através da definição de processos e critérios que identifiquem condições de sustentabilidade realistas.

Operacionalização: Estabelecer os requisitos, em sede de candidatura, no sentido de: (i) apresentação de uma avaliação previsional dos custos operacionais dos equipamentos, que permita conhecer os encargos na fase de exploração, para a entidade gestora, bem como detalhes do financiamento previsto e ainda evidência de estimativa de procura social e de taxas de ocupação previstas, nos casos em que se aplica; (ii) definição de um número restrito de indicadores – chave e de um processo de monitorização de sustentabilidade financeira na fase de exploração (indicadores de custo, rácio custos/receitas, taxa de ocupação, ...). Construir um instrumento metodológico de análise e avaliação prospetiva da sustentabilidade financeira dos projetos com base em critérios objetivos, à semelhança do que é já feito noutros programas de financiamento, que permita a classificação dos projetos relativamente a um limiar de referência de sustentabilidade.

Destinatários: Futuras Autoridades de Gestão dos PO no período de programação 2014-2020.

Conclusão - Para a sustentabilidade dos projetos concorre também o trabalho permanente no sentido de otimizar os recursos, designadamente através da valorização económica da abertura à sociedade e prestação de serviços complementares, geradores de novas dinâmicas de atividade e de receitas. A adoção de modelos de gestão adequados, incorporando competências técnicas, devidamente focadas no cumprimento de uma missão de prestação de serviço aos utilizadores e num quadro de equilíbrio financeiro e de gestão, revela-se um aspeto decisivo na sustentabilidade dos projetos.

R8. Recomendação: Garantir a adoção de modelos de exploração dos equipamentos focados na gestão eficiente dos serviços, do controlo financeiro e do estímulo a parcerias e abertura à sociedade.

Operacionalização: Estabelecer o requisito, em sede de candidatura, de definição fundamentada de um modelo de gestão e exploração para os equipamentos, bem como da estimação de recursos necessários para essa exploração. Valorizar, no processo de seleção dos projetos, evidências de parcerias efetivas comprometidas na utilização partilhada dos equipamentos.

Destinatários: Grupo de Trabalho 2020 (RCM nº33 / 2013), Futuras Autoridades de Gestão dos PO no período de programação 2014-2020.

Conclusão – As dificuldades em matéria de sustentabilidade financeira que a Avaliação assinala resultam também dos custos de construção e instalação, que exigem esforços financeiros significativos na fase de execução e que perduram no tempo, na forma de encargos decorrentes do recurso ao endividamento bancário dos promotores. O controlo inicial dos custos de investimento, adotando soluções programáticas e construtivas mais sóbrias, sem com isso colocar em causa as exigências normativas e funcionais dos diversos setores, é um domínio em que deve haver uma atuação sistemática. A definição de custos de referência, adaptado aos novos modelos e tipologias de equipamentos (mais flexíveis, eventualmente multi-serviços), revela-se uma solução com potencial no sentido de balizar as propostas de projetistas e promotores.

R9. Recomendação: Criar mecanismos que permitam controlar os custos de investimento inicial e de manutenção e funcionamento dos projetos.

Operacionalização: Definir custos de referência (custos de investimento inicial e de manutenção e funcionamento) adequados e atualizados, à luz das normas técnicas, exigências e programas funcionais pré-estabelecidos e tendo em conta referências de benchmarking nacional e internacional para os equipamentos de proximidade

Destinatários: Organismos de tutela setoriais e Futuras Autoridades de Gestão dos PO no período de programação 2014-2020.

IV. Sustentabilidade Ambiental dos equipamentos apoiados

(a) Visão global

- Reduzida importância atribuída à sustentabilidade ambiental dos equipamentos apoiados, com secundarização ou mesmo ausência nos critérios de seleção (caso da saúde), bem como pela fragilidade da informação solicitada aos promotores e da metodologia de análise, que não permite avaliar o potencial impacto das soluções apresentadas em sede de candidatura, em matéria de desempenho ambiental dos equipamentos.
- Adoção de soluções, principalmente tecnológicas, visando a instalação de sistemas de produção de energia a partir de fontes alternativas e redução dos custos e da intensidade energética, com utilização de materiais que permitem melhorar o comportamento térmico.
- Insuficiente avaliação, nos equipamentos em funcionamento, do impacto efetivo (e previsível) das soluções adotadas visando a melhoria do seu desempenho ambiental, justificada pela inexistência/fragilidade de mecanismos de monitorização, de referenciais comparativos objetivos e também pelo curto prazo de funcionamento de muitos equipamentos.

(b) Equipamentos Educativos

- Os condicionamentos regulamentares existentes e as normativas adotadas em Portugal (por exemplo, o Regulamento dos Sistemas Energéticos de Climatização em Edifícios, de 2006), que foram respeitados nos projetos cofinanciados, alinham por padrões de exigência elevados e revelam que os parâmetros de qualidade ambiental e energética estão em linha com as práticas internacionais.
- A exigência normativa implicou um forte investimento em soluções de climatização baseadas em tecnologia, predominando sobre a adoção de soluções construtivas eficientes, embora também se registem progressos a esse nível. No caso dos estabelecimentos de ensino promovidos pelos municípios (EB e EP-e) não foi devidamente avaliado o custo (instalação, funcionamento e manutenção) dos sistemas de controlo da qualidade do ar e de climatização, designadamente o custo energético.
- A avaliação da eficácia do modelo e das soluções ambientais adotadas carece de

monitorização e de aprendizagem pelos próprios agentes envolvidos na gestão dos equipamentos. No caso das Escolas Secundárias essa monitorização está prevista desde a fase inicial e está em curso, mas nos restantes níveis de ensino não se encontra o mesmo grau de maturação.

(c) Equipamentos Sociais

- Contributo dos investimentos através da utilização de materiais e equipamentos que permitem otimizar consumos e através da instalação de sistemas de produção de energia com recurso a fontes alternativas.
- Os promotores dos equipamentos sociais têm uma noção clara dos investimentos e dispositivos concretos de desempenho ambiental satisfatório, bem como em matéria de eficiência energética. Contudo, o peso da fatura energética é significativo no total de custos de funcionamento dos equipamentos, sendo que em alguns casos, a amortização via eficiência de consumos, não está garantida.

(d) Equipamentos Desportivos

- A maior parte dos projetos contempla a utilização de materiais, soluções construtivas e/ou tecnológicas visando o bom desempenho ambiental da infraestrutura, pelo que é expectável um resultado positivo e significativo dos investimentos realizados ao nível da eficiência energética.

(e) Equipamentos Culturais

- O respeito pela legislação em vigor em matéria de sustentabilidade ambiental e de certificação energética, implicou a utilização de materiais e soluções tecnológicas de elevado desempenho ambiental. Em contrapartida, a escassa existência de práticas e sistemas de monitorização constitui uma fragilidade evidente.

(f) Equipamentos de Saúde

- O facto de o maior volume do investimento no sector da saúde se ter concretizado na construção de novos equipamentos, com a adoção de novas tecnologias e respeitando novos quadros regulamentares de construção, substituindo edifícios e instalações degradadas, teve impactos positivos em termos ambientais. Contudo, não havendo mecanismos de monitorização sobre a matéria, não é possível quantificar o impacto real do novo investimento, em termos de sustentabilidade ambiental.
- A abordagem das condições de sustentabilidade ambiental dos projetos circunscreveu-se ao cumprimento do quadro regulamentar existente, bem como ao cumprimento das normas específicas aplicadas aos edifícios públicos.

As Recomendações neste domínio visam assegurar, no próximo período de programação, um bom desempenho ambiental dos projetos apoiados e o seu contributo para o cumprimento de objetivos de política nacional nesta matéria.

<p>Conclusão - A Avaliação revelou que, não obstante a adoção mais ou menos generalizada de soluções quer tecnológicas quer construtivas no sentido de assegurar a sustentabilidade ambiental dos projetos, não há um conhecimento objetivo e sustentado da sua eficácia e eficiência quer num plano previsional, quer em termos efetivos. Com efeito, em sede de candidatura não são apresentados elementos objetivos, indicadores de desempenho ambiental previsível e também não estão criadas as condições para sua monitorização na fase de exploração. A aposta no cumprimento de objetivos nacionais de eco-eficiência, remete para a necessidade de envolvimento dos serviços e equipamentos públicos cofinanciados, na implementação das medidas de política pública e soluções visando o seu bom desempenho ambiental e na respetiva monitorização, por forma a aferir a sua eficácia e eficiência.</p>	
<p>Recomendação - Atribuir maior relevância à avaliação das condições de sustentabilidade ambiental dos projetos, no respetivo processo de seleção</p>	<p>Operacionalização: Criar critérios de admissibilidade e seleção de projetos que garantam o cumprimento de opções, medidas e normas técnicas visando o atingimento de objetivos e metas nacionais e setoriais (e, eventualmente, regionais) em matéria de desempenho ambiental e, em particular, energético. Valorizar, no processo de seleção dos projetos, soluções construtivas inovadoras que potenciem um bom desempenho ambiental, minimizando o recurso a soluções tecnológicas, em geral mais onerosas.</p>
	<p>Destinatários: Grupo de Trabalho 2020 (RCM nº33 / 2013); Tutelas setoriais e futuras Autoridades de Gestão dos PO no período de programação 2014-2020.</p>
<p>Recomendação - Garantir condições de monitorização do desempenho ambiental e energético dos equipamentos</p>	<p>Operacionalização: Estabelecer o requisito, em sede de candidatura, no sentido da apresentação de um mecanismo de monitorização (compatível com o Barómetro da Eficiência Energética da Administração Pública) com base num número restrito de indicadores-chave que assegurado por uma estrutura local (recorrendo, p.e., à figura de Gestor Local de Energia).</p>
	<p>Destinatários: Autoridades de Gestão dos PO.</p>

V. Contributo para a minimização dos efeitos da crise económica e para a dinamização económica local

V.1. Conclusões da Avaliação

- Os investimentos em equipamentos de proximidade apoiados determinam um significativo contributo para a minimização dos efeitos da crise económica, essencialmente por via dos efeitos diretos, indiretos e induzidos gerados no PIB, emprego, remunerações e receitas tributárias. O impacto de dinamização económica global estimado contempla os efeitos da implementação do programa de investimentos (que gerou, em 2010, cerca de 10.000 empregos diretos e envolveu a atividade de cerca de 3.500 empresas) e da entrada em funcionamento dos equipamentos de proximidade.
- As evidências sistematizadas pela Avaliação permitem concluir que os efeitos globais de natureza anti-cíclica gerados pelo programa de investimentos em equipamentos de proximidade são mais consistentes do que os contributos para a dinamização económica local, o que não significa que estes sejam inexistentes. As condições legais de lançamento de empreitadas (legislação nacional e comunitária sobre concorrência e contratação pública) condicionam a discriminação positiva das economias e das empresas locais, observando-se que, nessas condições limitativas, as tipologias de projetos que implicam menores volumes de investimento tendem a conseguir melhores resultados nesse envolvimento.
- A Avaliação encontrou fragilidades evidentes nos dados de criação de emprego durante o período de realização dos projetos, não existindo mecanismos de controlo da qualidade da informação prestada a esse nível em sede de candidatura, sendo por isso mais relevante nessa fase a variável investimento como elemento de aferição de efeitos diretos e indiretos.