



AVALIAÇÃO DA OPERACIONALIZAÇÃO DA **ABORDAGEM TERRITORIAL DO PORTUGAL 2020** NO CONTEXTO DA CONVERGÊNCIA E COESÃO TERRITORIAL

Sumário Executivo

22 Novembro 2019

Cofinanciado por:

AVALIAÇÃO DA OPERACIONALIZAÇÃO DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO PORTUGAL 2020 NO CONTEXTO DA CONVERGÊNCIA E COESÃO TERRITORIAL

SUMÁRIO EXECUTIVO

22 NOVEMBRO.19

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	4
2. OBJETIVOS	4
3. OBJETO E ÂMBITO	5
4. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO.....	5
5. PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO	7
<i>DO PROCESSO DA CONFIGURAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO.....</i>	<i>8</i>
<i>DA MOBILIZAÇÃO E DA ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS</i>	<i>10</i>
<i>DA ARQUITETURA DE INSTRUMENTOS À TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</i>	<i>11</i>
<i>DOS DESAFIOS DA GOVERNANÇA TERRITORIAL</i>	<i>13</i>
6. RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO	14

1. INTRODUÇÃO

1. O presente documento constitui o **Sumário Executivo do Relatório Final do estudo de Avaliação da Operacionalização da Abordagem Territorial do Portugal 2020, no Contexto da Convergência e Coesão Territorial**, desenvolvido, pela equipa de avaliação do consórcio Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano (CEDRU) e EY-Augusto Mateus & Associados, para a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (AD&C).
2. Nos termos do Programa do Concurso e do Caderno de Encargos, o presente Sumário Executivo tem por objetivos sistematizar toda a informação pertinente associada ao exercício avaliativo, nas diversas temáticas desenvolvidas e gerar, a partir deste, conhecimento útil para os diversos destinatários da avaliação.

2. OBJETIVOS

3. A Avaliação da Operacionalização da Abordagem Territorial do Portugal 2020 no Contexto da Convergência e Coesão Territorial **constitui-se como uma avaliação de processo, especialmente orientada para melhorar a qualidade da elaboração e execução das intervenções associadas aos processos de convergência e coesão territorial** e os efeitos das medidas de diferenciação territorial no Portugal 2020.
4. Assim, o estudo tem como **objetivo global “avaliar a adequação da abordagem territorial do Portugal 2020, considerando o contributo da configuração e da implementação das políticas/instrumentos de programação que a operacionalizam nos quatro domínios temáticos, para o alcance dos resultados e impactos esperados na redução das assimetrias regionais e consequente reforço da convergência económica e da coesão territorial¹”**.
5. Dentro deste objetivo global foram definidos **quatro objetivos específicos**, que passam por aferir: (i) a complementaridade e as sinergias entre políticas/instrumentos de programação coincidentes no mesmo território na persecução dos objetivos de convergência económica e de coesão territorial; (ii) a eficiência dos mecanismos formais e informais de coordenação entre políticas/instrumentos de programação e de governação multinível (entre os vários níveis de governo e/ou administração pública) e multi-stakeholders (entre todas as partes interessadas do território); (iii) a relação entre a configuração das políticas/instrumentos de programação e a sua implementação, tendo em vista o alcance dos seus objetivos; (iv) a adequação e pertinência das medidas de diferenciação positiva dos territórios de baixa densidade com base na metodologia proposta na deliberação n.º 55/2015 da Comissão Interministerial de Coordenação do Portugal 2020, incluindo, se pertinente, uma proposta da revisão da metodologia utilizada.

¹ ADC (2017) “Caderno de Encargos - Concurso público com publicidade internacional para a formação de contrato de aquisição de serviços com vista à realização da avaliação da operacionalização da abordagem territorial do Portugal 2020 no contexto da convergência e coesão territorial”

3. OBJETO E ÂMBITO

6. A avaliação tem como objeto as políticas/instrumentos de programação que materializam a Abordagem Territorial do Portugal 2020, enquanto dimensão transversal, designadamente:
- » **Instrumentos de políticas integradas de base territorial**, que fazem parte da abordagem territorial integrada conforme definida pela CE, ou que têm uma natureza semelhante, e que visam operacionalizar um conjunto de políticas a partir do território, estando ancoradas em Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) de âmbito sub-regional;
 - » **Instrumentos de políticas sectoriais territorializadas** que mobilizam o território para a sua implementação e que se operacionalizam através de uma governação multinível de instrumentos de programação;
 - » **Medidas de diferenciação positiva dos territórios de baixa densidade**, estabelecidas por Deliberação da CIC PT2020 e que podem assumir-se na implementação, por parte dos Programas Operacionais, segundo modalidades distintas.
7. Considerando a implementação destes instrumentos no âmbito do Portugal 2020, a avaliação **teve como âmbito territorial as cinco NUTS II do Continente e como âmbito programático os quatro Programas Operacionais Temáticos e os cinco Programas Operacionais Regionais do Continente**. Teve ainda, como **âmbito temporal** o período que medeia entre o início da implementação do Portugal 2020 e julho de 2019.

4. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

8. O **processo de realização da avaliação foi organizado em 4 fases**, sendo a primeira de definição aprofundada da metodologia e de explicitação da Teoria de Mudança da Abordagem Territorial do Portugal 2020 (Figura 1), as seguintes de aplicação de vários métodos de recolha e análise de informação e a última reservada para a introdução de melhoramentos finais que resultaram de sugestões do Grupo de Acompanhamento.
9. Considerando a extensão de instrumentos e objetivos da Abordagem Territorial do Portugal 2020 e a complexidade da sua Teoria de Mudança, **o exercício de avaliação suportou-se na mobilização de um amplo leque de métodos de recolha, análise e triangulação de informação**. Neste âmbito destaca-se a realização de: 22 entrevistas a atores estratégicos; 285 inquéritos a entidades líderes de instrumentos de políticas integradas de base territorial e a municípios; 123 inquéritos a beneficiários de medidas de diferenciação positiva dos territórios de baixa densidade; e, 5 workshops regionais.
10. Dada a abrangência territorial, política e instrumental da Abordagem Territorial do PT2020 e a necessidade de obter evidências mais aprofundadas, **foram realizados 5 estudos de caso de escala sub-regional, nas NUTS III de Minho-Lima, Viseu Dão Lafões, Área Metropolitana de Lisboa, Baixo Alentejo e Algarve**. Neste âmbito, foram realizados 10 *focus group* sub-regionais e efetuados 226 inquéritos junto entidades executoras de operações inseridas em instrumentos integrados de base territorial e em instrumentos sectoriais territorializados.

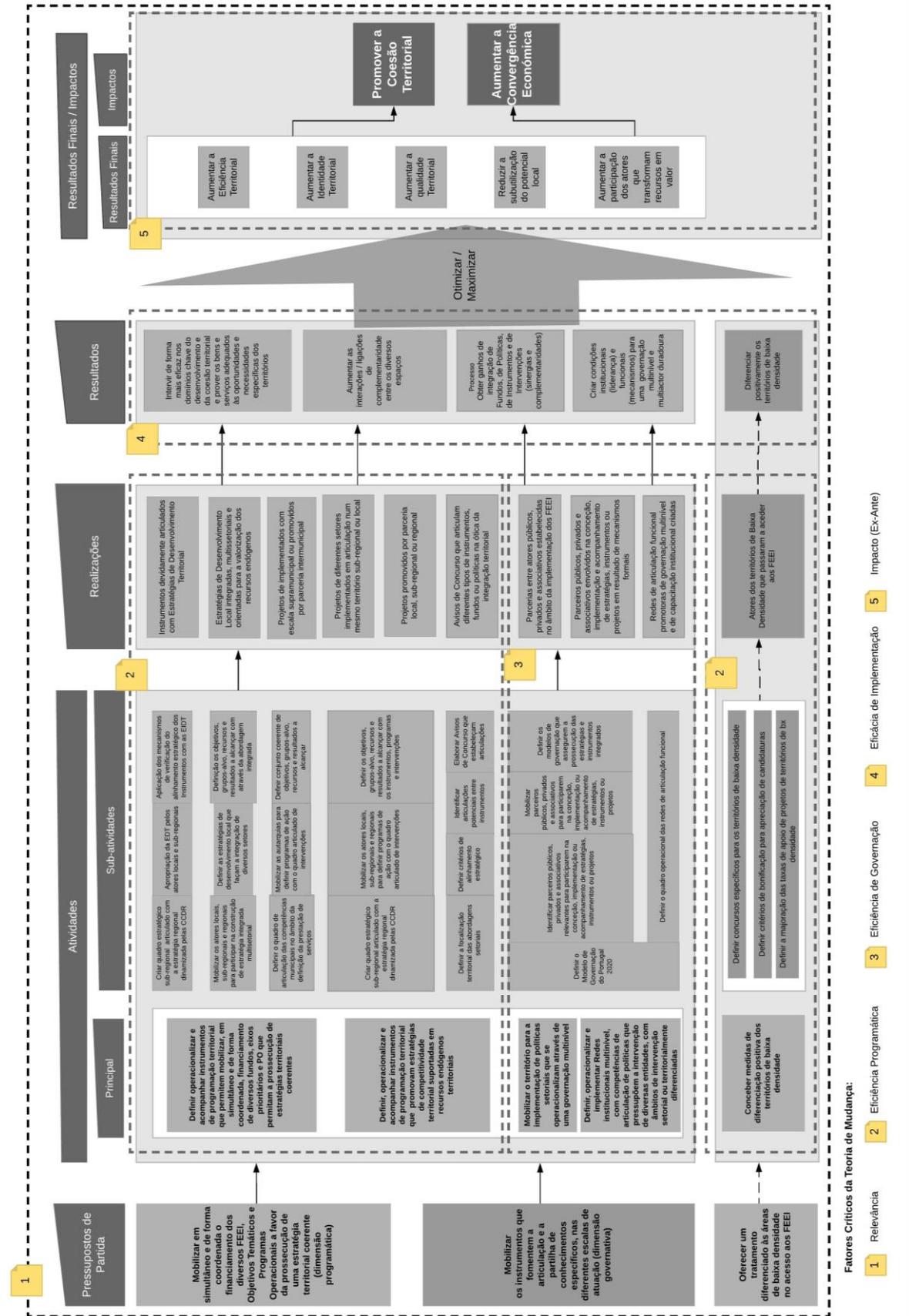


Figura 1. Teoria de Mudança da Abordagem Territorial do Portugal 2020

Fonte: CEDRU/EY-AMA

5. PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO

11. O exercício de avaliação tornou evidente que **tendo como objetivo aumentar a convergência económica e a coesão territorial, em alinhamento com a forte relevância atribuída à dimensão territorial na Política de Coesão da União Europeia e na Estratégia da Europa 2020, o Acordo de Parceria e os Programas Operacionais Regionais e Temáticos conferiram grande importância à abordagem territorial.** A relevância que esta abordagem assume como contributo para explorar o potencial de desenvolvimento de todos os territórios e reduzir as assimetrias regionais no Continente, e o conseqüente reforço da convergência económica e da coesão territorial, **está patente no número e diversidade de políticas/instrumentos de programação que a operacionalizam e que requerem mecanismos de articulação, coordenação e de governação/governança da mais diversa natureza.**
12. A abordagem traçada, tanto ao nível dos mecanismos de governança/governação como das soluções instrumentais para a promoção do desenvolvimento territorial **constituíram, em traços gerais, uma intensificação das soluções implementadas em períodos anteriores.** Esta decisão, se a um tempo permitiu uma passagem da conceção à execução num quadro de relativa segurança institucional e programática, potencialmente mais facilitadora da execução, por outro lado, **não permitiu superar estrangulamentos estruturais das abordagens territoriais no âmbito da Política de Coesão em Portugal.** Acresce, que a **pulverização de instrumentos nos territórios, tanto em contexto urbano como rural, reduz o impacte potencial das abordagens/operações – pela reduzida escala financeira das intervenções –, agrava os custos de implementação e dificulta a governança multinível a partir do acompanhamento por parte das entidades da Administração Central e das Autoridades de Gestão.**
13. As **opções tomadas devem no entanto ser devidamente contextualizadas.** A um tempo, **no período político e macroeconómico que antecedeu e acompanhou o exercício de programação, nas implicações das restrições financeiras nos processos de formulação de políticas, de planeamento sectorial e territorial e na construção de instrumentos com maior grau de inovação e risco operacional.** A outro tempo, nas restrições explícitas e implícitas impostas no processo de programação pela Comissão Europeia.
14. **Importa também destacar a existência de condicionantes fulcrais que estão para além do objeto da avaliação e constituem fatores limitadores da Abordagem Territorial do Portugal 2020 e do pleno cumprimento de diversos pressupostos da Teoria de Mudança.** A primeira resulta da **inexistência de planeamento territorial adequado, dada a ausência de Planos Regionais de Ordenamento do Território nas regiões Norte e Centro,** e da significativa desatualização do **Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa.** Na sua ausência ou insuficiência tornou-se muito mais difícil estruturar a discussão pública e a realização de escolhas políticas.
15. A segunda emerge das **dessincronias entre a organização política do Estado e do quadro de competências de cada nível e os objetivos e desenhos instrumentais e programáticos da Abordagem Territorial do Portugal 2020:** (i) geografia programática desfasada da geografia de organização Estado (exemplos, da integração de NUTS III em NUTS II apenas para fins de fundos); (ii) expectativa de obtenção de resultados supramunicipais à escala das NUTS III, quando o Estado apenas dispõe de estruturas intermunicipais a esse nível; (iii) debilidades de legitimidade institucional na efetiva coordenação regional de políticas.
16. Neste âmbito merece especial destaque, pela centralidade conferida à escala NUTS III, os mecanismos de governança implementados nesta escala a partir de estruturas de parceria responsáveis pela definição e acompanhamento dos instrumentos. Ou seja, processos de interação para a tomada de decisão entre atores

com diferentes naturezas envolvidos numa ação coletiva. **Embora estas soluções estejam a promover a inteligência territorial, não podem ser colocadas como um modelo alternativo para superar as fragilidades de organização do Estado ou para ultrapassar falhas de competência de um dado nível de decisão político. Devem apenas ser vistas como uma abordagem que dá maior amplitude, transparência e permeabilidade participativa aos processos de tomada de decisão relacionados com o desenvolvimento local e regional, reforçando o capital social e o alinhamento estratégico.**

17. **As limitações do quadro político-institucional vigente para cumprir os objetivos definidos na Abordagem Territorial do Portugal 2020 reforçam a necessidade da escala regional (NUTS II), não só em termos de planeamento, mas nomeadamente na coordenação e liderança institucional do processo de desenvolvimento regional**, assegurando níveis de cooperação intersectorial e intermunicipal que garantam maior racionalidade, eficiência e eficácia na definição dos investimentos. **O cumprimento deste papel pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, nomeadamente a partir de um quadro de competências que permita uma efetiva coordenação dos serviços desconcentrados é decisivo para que se concretizem alguns dos pressupostos na Teoria de Mudança da Abordagem Territorial do Portugal 2020**, (da governança multinível, à diferenciação territorial dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial), independentemente das virtudes dos modelos de governação territorial de fundos encontrados em cada ciclo da Política de Coesão e que no caso do Portugal 2020 foram apreciados por esta avaliação.
18. As conclusões que seguidamente se apresentam e que **procuram reunir um conjunto de ensinamentos de apoio à formulação futura de abordagens territoriais, resultam da resposta às questões de avaliação e da verificação do quadro lógico da Abordagem Territorial do Portugal 2020**. Na sua organização foram consideradas quatro dimensões de leitura, transversais aos vários fatores críticos, que melhor permitem compreender os resultados que estão a ser alcançados e formular um quadro operacional de recomendações. Releve-se que a presente avaliação tem como objeto Abordagem Territorial do Portugal 2020, não dispensando a realização de leituras avaliativas mais aprofundadas tanto ao nível dos instrumentos que a compõem, como à escala das regiões abrangidas.

DO PROCESSO DA CONFIGURAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO

19. O âmbito da avaliação desenvolvida incidiu sobre a configuração e sobre a implementação da Abordagem Territorial do Portugal 2020 procurando verificar a sua coerência e eficácia de implementação, desde a mobilização dos recursos, passando pelas atividades desenvolvidas, até à concretização dos resultados. Neste contexto importa relevar as seguintes conclusões:

C01. A opção tomada na preparação do atual período de programação de aprofundar os processos de planeamento estratégico territorial às escalas regional e sub-regional e de lhes conferir um papel central como quadro de referência dos demais instrumentos e investimentos entre 2014 e 2020, **constituiu uma abordagem indispensável para promover a participação dos atores territoriais na identificação partilhada de problemas/opportunidades, como para capacitar as organizações, legitimar as lideranças e responsabilizar todos o parceiros na obtenção dos resultados contratados**. Todavia, importa destacar que estes processos de planeamento não são equiparáveis aos Instrumentos de Gestão Territorial, nos termos estabelecidos na Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio), definidores, esses sim, da organização do território regional, intermunicipal e municipal, e dos modelos de estruturação territorial, ao nível do sistema urbano, infraestruturas e equipamentos de utilização coletiva.

C02. Acresce que o encadeado lógico dos instrumentos desenvolvidos na fase de conceção **foi promotor de um quadro de articulação estratégico vertical (regional – sub-regional – local), essencial para uma territorialização**

eficaz e eficiente, pese embora tenham sido identificadas insuficiências de coordenação entre a escala sub-regional e a local, o que está a concorrer para que na fase implementação não se estejam a estabelecer as sinergias esperadas. Esta fragilidade é particularmente evidente na relação entre as Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) e os instrumentos que concretizam a política de cidades pela tripla razão de que: (i) não foi incentivada a reflexão entre provisão de Serviços Sociais de Interesse Geral (Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial) e acessibilidade (Planos de Mobilidade Urbana Sustentável); (ii) no momento da elaboração da estratégia sub-regional não eram conhecidos o tipo de territórios de incidência dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU), permitindo sinalizar prioridades sub-regionais; (iii) a incidência muito localizada dos Planos de Ação de Regeneração Urbana (PARU) e os Planos de Ação para a Inclusão de Comunidades Desfavorecidas (PAICD) (rua ou de bairro), é distante das escalas de análise sub-regionais.

C03. Uma das principais fragilidades da Abordagem Territorial do Portugal 2020 prende-se com os **problemas identificados na passagem do processo de planeamento para a operacionalização e programação financeira**. Esta fragilidade é relativamente estrutural na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) em Portugal dado que **os processos de planeamento estratégico se desenvolvem em paralelo e de forma desligada da programação. Verificam-se, por isso, na passagem da fase estratégica para a operacionalização a existência de constrangimentos que impedem a concretização do quadro idealizado**. Ou seja, as restrições impostas pelas regras de financiamento não foram consideradas no planeamento estratégico territorial, nem este determinou as elegibilidades inscritas nos Programas Operacionais, nos regulamentos específicos, nos documentos de contratualização ou nos Avisos de Concurso. **Daqui resultam dois tipos de inibições: insuficiente adaptação da execução às realidades/necessidades territoriais específicas e débeis níveis de sinergia e complementaridade**.

C04. A insuficiente capacidade de estabelecer sinergias e complementaridades resulta também de se estar a verificar uma **ineficiente integração de operações enquadradas por diferentes Avisos de Concurso**. Esta insuficiência é desde logo resultado da matriz de programação que dificulta a integração de Prioridades de Investimento, e, posteriormente, de um conjunto diverso e imbricado de fatores, tais como: (i) falhas de conhecimento dos promotores; (ii) prevalência de desconfianças quanto à eficácia dos procedimentos de gestão; (iii) desfasamentos temporais no lançamento de Avisos potencialmente complementares; (iv) limitações das elegibilidades; (v) prazos demasiado curtos para a preparação das candidaturas; (vi) falta de autonomia das entidades líderes dos instrumentos no lançamento dos Avisos. Sublinhe-se que **a articulação entre operações de diferentes Avisos é indispensável para a concretização da Abordagem Territorial do Portugal 2020, dado que a lógica de programação por Objetivo Temático e Prioridade de Investimento promove a segmentação de políticas, fundos e operações, dentro do mesmo instrumento**.

C05. Importa ainda relevar que a **Abordagem Territorial do Portugal 2020, enquanto mecanismo de descentralização da governação de fundos com vista a aumentar a eficácia e a eficiência de gestão, constitui um avanço positivo** face a períodos anteriores sendo os ganhos alcançados reconhecidos pelos diversos atores, nomeadamente ao nível da facilitação da preparação e seleção de candidaturas, da celeridade na submissão de pedidos de pagamento e de reembolso, ou da intensidade dos processos de acompanhamento. Sendo certo que **a existência de processos de planeamento prévios gera previsibilidade do investimento e respetivo financiamento e torna os processos de tramitação mais facilitados, os ganhos efetivos nos custos de transação, a existência de menores níveis de quebras de execução ou o cumprimento temporal da execução das operações aprovadas, só poderão ser efetivamente apreciados na realização de avaliações específicas a cada um dos instrumentos** que integra a Abordagem Territorial do Portugal 2020.

DA MOBILIZAÇÃO E DA ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS

20. A capacidade de a Abordagem Territorial do Portugal 2020 para promover a convergência económica e a coesão territorial assenta, entre outros aspetos, na mobilização das políticas públicas que melhor respondem em cada caso às necessidades e oportunidades das regiões, sub-regiões, cidades e territórios de baixa densidade, mas também, na capacidade de o desenho programático viabilizar a **transversalização** dessas políticas, promovendo uma integração concertada de atuações aos vários níveis, através da geração de projetos complementares e sinérgicos. Neste contexto importa relevar as seguintes conclusões:

C06. A avaliação evidenciou que a Abordagem Territorial do Portugal 2020 **apresenta uma manifesta prevalência da lógica de coesão e redistribuição sobre uma lógica de convergência e de competitividade**, em resultado do mix de políticas que mobiliza e especialmente devido ao peso financeiro que os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) assumem nesta abordagem, dado tratar-se de um instrumento essencialmente orientado para a provisão de Serviços de Interesse Geral. Esta tendência **acentuou-se na passagem da fase de conceção estratégica para a operacionalização dos instrumentos**, pelas razões já apontadas na conclusão C03.

C07. Em termos concetuais, o desenho da **Abordagem Territorial do Portugal 2020 considerou os princípios adequados para promover a integração das políticas sectoriais pertinentes**, nomeadamente ao prever a possibilidade de serem executadas operações relacionadas com diferentes sectores num mesmo território a partir de um mesmo instrumento territorializado ou ao facilitar a articulação entre instrumentos com diferentes finalidades, tendo um quadro estratégico sub-regional comum.

C08. No entanto, **as evidências recolhidas apontam para ganhos reduzidos devido a um conjunto diverso de fatores. Desde logo, a limitada apropriação da Abordagem Territorial do Portugal 2020 pelos promotores das políticas sectoriais.** Por outro lado, por **não ter sido salvaguardada qualquer articulação entre as políticas sectoriais territorializadas e as EIDT ou os PDCT.** Finalmente, **porque a inexistência instrumentos fundamentais do Sistema de Gestão de Territorial à escala regional e de quadros estratégicos sectoriais com declinação territorial não está a permitir: (i) a construção *ex-ante* de visões de desenvolvimento integradas; (ii) a adequada inserção das políticas sectoriais nas EIDT; (iii) o aproveitamento de complementaridades nos territórios de atuação.** Sublinhe-se, que dado o modelo político e institucional vigente e as debilidades de concertação sectorial a partir da escala regional, somente a partir de Instrumentos de Gestão Territorial (pela sua vinculatividade) ou de um forte compromisso central na integração de políticas será possível obter a intersectorialidade desejada ao nível do território.

C09. Outra debilidade verificada em termos de integração de políticas emerge da **reduzida articulação entre as medidas de diferenciação positiva dos territórios de baixa densidade e os demais instrumentos de base territorial que atuam nestes territórios.** Tanto no âmbito da facilitação de iniciativas empresariais, onde deveria haver uma articulação com as Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) rurais ou os PROVERE/PADRE, como na facilitação de investimentos públicos locais de qualificação e valorização territorial, que deveriam estar alinhados com as EIDT, verifica-se que as medidas de diferenciação atuam de forma isolada. Sendo certo que estas medidas surgiram fora do desenho inicial da Abordagem Territorial do Portugal 2020, a forma como têm vindo a ser implementadas, sem explorar potenciais sinergias e complementaridades, nem envolvendo os atores que promovem os instrumentos de política integrada de base territorial, impede a capacidade de maximizar/acelerar impactes na ótica da convergência económica.

C10. **Os resultados que estão a ser alcançados no aproveitamento da escala sub-regional de atuação para conferir maior racionalidade à provisão de Serviços Sociais de Interesse Geral, também estão aquém do desejado.** Assinale-se que este tem sido um dos principais objetivos da consagração da escala intermunicipal na implementação da Política de Coesão em Portugal. A regressão demográfica em boa parte do território nacional e a

consequente perda de massa crítica, associada a restrições orçamentais evidenciadas durante a presente década, reforçaram esta necessidade. **Embora a criação das EIDT se revele facilitadora do surgimento de intervenções em rede e de projetos com maior escala, essa situação não está a ocorrer com a expressão pretendida.** Esta insuficiência resulta, desde logo, do modelo político-institucional de base à governação das EIDT/PDCT – associativismo municipal – que promove tendencialmente uma afetação financeira por município e a realização de projetos de escala local ou municipal. Mas deriva também da ausência de instrumentos de planeamento sectorial intermunicipal que permitam a montante da execução dos FEEI a construção de redes de provisão de âmbito intermunicipal e uma consequente priorização dos investimentos segundo esta lógica. Destaque-se, por outro lado, que a racionalização da provisão deverá estar associada ao planeamento intermunicipal da mobilidade, o que apenas ocorreu em momento posterior à definição da EIDT, quer com elaboração dos PAMUS, quer com a criação das condições para que as Comunidades Intermunicipais / Áreas Metropolitanas (CIM/AM) assumissem as competências de autoridades de transportes, conforme consagrado na Lei nº 52/2015, de 9 de junho.

C11. Pela sua multidimensionalidade e multisectorialidade, a política de cidades constitui uma abordagem que não só integra várias políticas sectoriais num mesmo território, procurando maximizar resultados, como contempla diversas escalas de atuação, conforme prevê a Política de Cidades 2020 (dimensão intraurbana, dimensão cidade-região, dimensão interurbana). Todavia, da avaliação realizada **conclui-se que o papel da cidades para a coesão territorial e convergência económica no quadro da Abordagem Territorial do Portugal 2020 não está a ser valorizado na sua globalidade, designadamente:** (i) pela consagração de uma rede urbana sobredimensionada no seu nível superior e sem hierarquia funcional (105 Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU)); (ii) do exclusivo cofinanciamento da dimensão intraurbana (PEDU, PARU e PAICD); (iii) da não valorização dos sistemas urbanos policêntricos sub-regionais a partir da articulação entre os investimentos na mobilidade (PAMUS) e a provisão de serviços sociais de interesse geral (PDCT); (iv) da ausência de reconhecimento do papel dos centros urbanos regionais na estruturação territorial como motores económicos e polos de investigação, desenvolvimento e inovação.

DA ARQUITETURA DE INSTRUMENTOS À TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

21. A Abordagem Territorial do Portugal 2020 assenta numa arquitetura instrumental que visa promover a territorialização das políticas públicas a partir da criação de condições que permitam aos FEEI responder nas escalas adequadas aos problemas e oportunidades específicos dos territórios, com elevados níveis de complementaridade e sinergia, maximizando os resultados que seriam obtidos segundo uma lógica centralizada. Neste contexto importa relevar as seguintes conclusões:

C12. A Abordagem Territorial do Portugal 2020 caracterizou-se por privilegiar um alinhamento entre a territorialização dos instrumentos e a organização do Estado, com especial relevo para a importância conferida ao âmbito intermunicipal. Sem prejuízo dos evidentes benefícios resultantes desta opção para o reforço institucional das CIM/AM e da adequação do instrumento para os fins que se propõe alcançar – essencialmente de reforço da coesão –, a prevalência deste modelo não permitiu explorar as oportunidades propostas pela CE de uma aproximação funcional das ITI aos territórios. Por esse facto, são reduzidas as experiências de desenho espacial de instrumentos integrados de base territorial ajustados às realidades específicas definidas por problemas, recursos ou cadeias de valor, com exceção dos PROVERE/PADRE. Esta opção está a limitar a capacidade de a Abordagem Territorial do Portugal 2020 acelerar as dinâmicas funcionais que se colocam em matéria de desenvolvimento regional, especialmente em territórios com debilidades de massa crítica ou onde a geografia de oportunidades não coincide com as circunscrições administrativas.

C13. A delimitação funcional dos desafios de competitividade, definidos a partir de elementos singulares do território ou de posicionamentos distintivos nas cadeias de especialização produtiva, pressupõe na generalidade das situações uma escala de atuação de âmbito regional ou transregional. Tal não está a ser conseguido no

Portugal 2020 dado que a escala NUTS II foi orientada para a “gestão dos fundos comunitários” e a implementação dos instrumentos integrados de base territorial, com exceção em alguns casos dos PROVERE/PADRE, privilegiam a escala NUTS III. **A não configuração de instrumentos integrados focalizados nas dimensões da competitividade, em paralelo com a remissão para a operacionalização direta a partir do Programa Operacional Regional das intervenções geradoras de convergência e competitividade, em alinhamento com as RIS3, podem estar a limitar ganhos potenciais neste âmbito.**

C14. Deve ainda notar-se que **os resultados da operacionalização dos PDCT indiciam uma uniformização regional na afetação das Prioridades de Investimento por NUTS III**, realizada na generalidade dos casos de forma explícita a partir de um processo de concertação entre as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais e as CIM/AM. Os constrangimentos apontados anteriormente relativos ao modelo político institucional e a inexistência de regras ou mecanismos de incentivo (positivo ou negativo) que orientem a composição dos PDCT **pode estar a condicionar a sua capacidade para responder a oportunidades e necessidades específicas de cada sub-região**, dado que a homogeneidade é significativamente desfasada da diversidade de realidades socioeconómicas e de níveis de massa crítica das diversas NUTS III. Acresce, ainda ao nível dos PDCT, que os resultados que estão a ser alcançados pelas intervenções, exclusivamente em matéria de efeitos diretos, estão próximos dos resultados suscetíveis de serem conseguidos por um modelo **em que cada Pacto correspondia a um “subprograma” ou a um eixo do Programa Operacional Regional, onde o potencial de integração intersectorial é exíguo.**

C15. Importa no entanto relevar que a **configuração dos instrumentos de políticas integradas de base territorial e a forma como estes foram densificados e estão a ser implementados, suporta-se em níveis muito significativos de participação dos atores locais. Esta situação permite explorar dentro dos graus de liberdade que a programação concede, soluções para necessidades/opportunidades específicas** a partir de modelos de cooperação territorial. Este facto é especialmente evidente nos instrumentos de âmbito intermunicipal, como os PDCT, ou nos instrumentos que são definidos por geografias funcionais como os PROVERE/PADRE ou os DLBC. Ainda assim, **verifica-se uma ausência de instrumentos que promovam a cooperação em rede de natureza transregional ou orientados para o reforço do policentrismo a partir de projetos que fortaleçam as redes de urbanas regionais e nacionais** e a cooperação entre os polos estruturadores, por exemplo como as Rede Urbana para a Competitividade e a Inovação (RUCI).

C16. Merece também destaque que **a densificação instrumental e o robustecimento de domínios que integram estes instrumentos conduz a situações de potencial sobreposição estratégica, redundância operacional de metas e eventual canibalização de grupos-alvo**, havendo necessidade de encontrar modelos de atuação mais eficazes e eficientes. Por exemplo, ao nível do combate à pobreza e à promoção da inclusão ativa é vital encontrar um racional de atuação que articule os DLBC Urbanos e os Contratos Locais e Desenvolvimento Social (CLDS), para mais no atual quadro de descentralização. Da mesma forma, existem margens para otimizar a implementação dos Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego (SI2E) a partir de abordagens territoriais, nomeadamente dos DLBC e dos PDCT.

C17. No âmbito da redução das assimetrias merece destaque a definição de medidas de diferenciação positiva para territórios de baixa densidade, dada a sua relevância face a uma realidade socio-territorial específica de uma parte importante do território de Portugal Continental que necessita de mecanismos facilitadores do acesso aos FEEI e de promoção da atração de investimento. **A abordagem adotada e o mapeamento utilizado na base da operacionalização das medidas revelam margens muito significativas de melhoria e clarificação, no sentido de aumentar a sua relevância, eficácia e impacte.** Em termos gerais, parece evidente que: (i) a diferenciação positiva para investimentos públicos nos territórios de baixa densidade deveria ser concretizada através dos instrumentos integrados e em alinhamento com as EIDT, garantido a sua coerência sectorial e territorial; (ii) que a diferenciação positiva da rede urbana em territórios em perda, deve ser tratada como política de cidades e de reforço

do sistema urbano e não como uma política para a dinamização dos territórios de baixa densidade; (iii) que os critérios a usar no mapeamento dos territórios a diferenciar devem estar inequivocamente associados com a expressão dos problemas de desvantagem económica e social que motivam a discriminação.

DOS DESAFIOS DA GOVERNANÇA TERRITORIAL

22. A Abordagem Territorial do Portugal 2020 assenta não só num desenho instrumental pertinente, articulado e eficaz, mas também num modelo de governação/governança que ao potenciar a capacidade de liderança territorial, a cooperação entre atores e uma gestão mais próxima dos beneficiários, deveria contribuir para uma maior coordenação entre políticas, programas e instrumentos, ao nível vertical e horizontal. Neste contexto importa relevar as seguintes conclusões:

C18. A centralidade conferida à escala sub-regional e a forma como os mecanismos de governação foram operacionalizados, **embora seja coerente com a trajetória de execução dos FEEI desde 2000, não considerou três riscos potenciais: (i) a existência de um diálogo assimétrico entre as CIM/AM e a Administração Central; (ii) a existência de disparidades de capacidade de liderança, condução técnica e articulação institucional nas entidades intermunicipais; (iii) a natureza intermunicipal destas entidades.**

C19. Neste contexto, **verifica-se que o papel das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, com exceção do Algarve em que o desenho operacional resulta de um papel coordenador e mobilizador desta entidade, parece não estar a ser devidamente potenciado**, como: (i) promotor de instrumentos integrados regionais e transregionais; (ii) como coordenador dos serviços desconcentrados da Administração Central; (iii) como parceiro dos atores do território, facilitando a coordenação intersectorial e ajudando a promover um diálogo estruturado na conceção e implementação de abordagens multinível; (iv) como capacitador das estruturas intermunicipais ou de outras estruturas que liderem instrumentos territoriais. Com efeito **a Abordagem Territorial do Portugal 2020 não está a ser capaz de superar as insuficiências estruturais de governação multinível** devido, em primeira instância, ao modelo político institucional, e já no âmbito da operacionalização a múltiplos fatores, como: (i) a circunscrição dos instrumentos de política integrada de base territorial aos atores locais e sub-regionais; (ii) a falta de experiência na implementação de instrumentos multinível; (iii) a indisponibilidade da Administração Central em adaptar as suas intervenções aos territórios ou em considerar as EIDT.

C20. **A heterogeneidade de desempenhos das CIM/AM em termos de liderança de instrumentos de base territorial e de promoção da cooperação intermunicipal é outro facto que emerge da avaliação, com implicações na qualidade dos processos de planeamento territorial, na riqueza de experiências de trabalho em rede e de cooperação institucional e territorial** e na formulação de abordagens supramunicipais. A par de casos positivos, onde se evidenciam CIM/AM onde tem sido possível superar desconfianças entre parceiros e explorar sinergias e complementaridades, outros existem onde a falta de liderança política, capacidade executiva e recursos técnicos, origina insuficiências de condução e coordenação, espelhadas desde a conceção das EIDT até à implementação dos PDCT ou da atração de outros financiamentos europeus. Daqui resultam, entre outros problemas, **a incapacidade em conseguir de forma homogénea e consistente o aumento da racionalidade dos investimentos locais a partir da escala sub-regional.**

C21. Ainda assim, **apesar dos resultados alcançados não serem universalmente positivos, não devem ser desvalorizados os avanços obtidos à escala sub-regional em termos de liderança territorial, capacidade técnica (planeamento, articulação e animação territorial) e de reconhecimento institucional.** Estes ganhos são um ativo para o próximo ciclo da Política de Coesão pelo capital social, relacional e de confiança que se está a criar, e que é indispensável para melhorar a qualidade de resposta aos desafios de competitividade e de provisão de Serviços Sociais de Interesse Geral, em contexto de escassez de recursos.

C22. Uma das principais insuficiências ao nível da eficiência de governação prende-se com **as debilidades verificadas na aplicação do princípio de parceria**, nomeadamente no âmbito dos PEDU, comparativamente com as experiências de Política de Cidades ensaiadas no ciclo 2007-2013. Para esta situação concorre a reduzida escala financeira de cada PEDU e a sua pulverização intraurbana a partir da realização simultânea de PARU e PAICD, ao contrário do passado onde as Parcerias para a Regeneração Urbana tinham uma atuação espacialmente focalizada, com maior impacto e assentes na mobilização dos atores desse território. Por essa mesma razão, as condicionantes regulamentares comunitárias associadas às Autoridades Urbanas revelam-se desproporcionadas para a dimensão das intervenções de desenvolvimento urbano em curso em Portugal.

C23. Outro desafio em termos de eficiência de governação prende-se com **efetiva capacidade de condução dos instrumentos a partir dos territórios**, num quadro atuação focado nos resultados, mas flexível na definição dos caminhos. Com efeito, o modelo de implementação da Abordagem Territorial a partir dos vários instrumentos valorizou uma desconcentração das funções de acompanhamento e de verificação formal, e menos uma pilotagem dos vários instrumentos integrados a partir do território, no quadro de uma gestão estratégica.

6. RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO

R.00. Superar as fragilidades de organização e de funcionamento do Estado, aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal e de concretização do Sistema de Gestão Territorial consagrado na Lei n.º 31/2014, de 30 de maio

No decorrer da realização da avaliação resultou evidente que os desempenhos das abordagens territoriais, no âmbito dos vários ciclos da Política de Coesão em Portugal, têm sido significativamente condicionados por constrangimentos na organização do Estado e de planeamento territorial. Este contexto é severamente limitador dos resultados das várias soluções estratégicas, programáticas e instrumentais que foram sendo ensaiadas e tende a agravar-se à medida que se vai reconhecendo uma maior relevância da dimensão territorial na prossecução das políticas públicas, mormente da Política Regional Europeia.

Foi também possível concluir que sem a superação destas fragilidades, a capacidade das recomendações formuladas, a partir da verificação da Teoria de Mudança da Abordagem Territorial do Portugal 2020, gerarem avanços significativos na ótica da maximização da coesão e da convergência será reduzida.

Uma parte significativa dos estrangulamentos de organização e funcionamento do Estado com relevância para a territorialização das políticas públicas estão plasmados no Relatório da Comissão Independente para a Descentralização, criada pela Lei n.º 58/2018 de 21 de agosto. Destaca-se nesta sede, pela sua indispensabilidade, que para a boa implementação de abordagens territoriais suportada nos FEEI é manifestamente evidente o imperativo de reforçar a capacidade de coordenação de políticas e da sua estruturação territorial a partir da escala NUTS II.

Da mesma forma, as debilidades de concretização do Sistema de Gestão Territorial, consagrado na Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, estão inscritas na primeira revisão do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro).

Neste contexto, as recomendações que se apresentam seguidamente devem ser vistas no âmbito do processo de descentralização e da plena concretização do modelo territorial e dos objetivos de política fixados no PNPT.

R.01 Preparar o ciclo 2021-2027 da Política de Coesão assente em processos participados de planeamento estratégico de escala regional e sub-regional

- » Na preparação do período de programação 2021-2027 deverão ser promovidos processos de planeamento estratégico de escala NUTS II e NUTS III, promovidos pelas CCDR e pelas CIM/AM, que considerem os seguintes requisitos:
 - o Atendem ao quadro de prioridades europeias e às condicionalidades regulamentares da Política de Coesão;
 - o Atendem ao quadro de prioridades nacionais de desenvolvimento regional e sectorial;
 - o Tenham uma abrangência estratégica dos domínios chave de desenvolvimento regional de cada território específico;
 - o Garantam uma articulação coerente entre escalas;
 - o Deem contributos claros para a prossecução da Política de Cidades às escalas regional e sub-regional;
 - o Estejam suportados na avaliação das experiências de planeamento e execução de fundos 2014-2020;
 - o Resultem de forte participação dos atores públicos, privados e associativos relevantes;

- Sejam asseguradas formas de envolvimento e sensibilização das comunidades regionais e sub-regionais através de processos de consulta pública.
- » Os processos de planeamento estratégico de escala NUTS III deverão considerar as implicações resultantes do processo de descentralização de competências e o papel das autarquias na coesão territorial e convergência.

R.02 Articular os processos de planeamento estratégico territorial e a definição dos instrumentos de programação a implementar no período 2021-2027

- » Na preparação dos Programas Operacionais Regionais e Temáticos com vigência no período 2021-2027 deverão ser promovidos mecanismos de articulação com os processos de planeamento estratégico territorial, mormente de escala sub-regional (intermunicipais, de desenvolvimento local de base comunitária ou de valorização de recursos endógenos), nomeadamente:
 - Realização de encontros regulares entre as entidades envolvidas no processo de programação e as entidades promotoras dos planos estratégicos territoriais (CIM/AM);
 - Auscultar as entidades promotoras de instrumentos integrados de base territorial implementados em 2014-2020 (Autoridades Urbanas, GAL, Entidades líderes de PROVERE/PADRE);
 - Divulgação pública (online) das versões preliminares dos instrumentos de programação em momentos chave;
 - Divulgação pública (online) dos pareceres apresentados pelos serviços da CE aos documentos de programação entregues;
 - Realização de avaliações *ex-ante* dos instrumentos de programação em que seja analisada a coerência entre estes instrumentos e os documentos de planeamento estratégico ou inscrição desta dimensão de análise como um dos fatores críticos da Avaliação Ambiental Estratégica de cada Programa.

R.03 Facilitar o estabelecimento de sinergias e complementaridades entre operações enquadradas em diferentes Avisos de Concurso

- » Na implementação do Portugal 2020 e durante a execução dos Programas Operacionais no período 2021-2027 devem ser desencadeados mecanismos que facilitem a construção e desenvolvimento integrado de operações apoiadas por diferentes FEEI, ou por diferentes Prioridades de Investimento, nomeadamente:
 - Lançamento de Avisos de Concurso conjuntos;
 - Lançamento de Avisos de Concurso em contínuo;
 - Lançamento de Avisos de Concurso por instrumento de política;
 - Lançamento de Avisos de Concurso por deliberação das entidades que lideram os instrumentos de políticas integradas de base territorial;
 - Alargamento dos prazos de apresentação de candidaturas ajustando-os às necessidades dos beneficiários;
 - Reforço das ações de informação e capacitação de beneficiários com a finalidade de desenhar e implementar operações integradas;
 - Divulgação de boas práticas na conceção e implementação integradas de operações cofinanciadas.

R.04 Reavaliar a arquitetura de instrumentos e o mix de políticas destes com a finalidade de acelerar a convergência económica das regiões face à média europeia

- » Na preparação do período de programação 2021-2027 deverá:
 - Ser reavaliada a atual arquitetura de instrumentos da Abordagem Territorial, ponderando a mais valia de cada uma das tipologias de instrumentos para a prossecução dos objetivos de coesão e convergência;
 - Ser reavaliado o mix de políticas envolvidas na Abordagem Territorial, com a finalidade de reforçar a sua eficácia em termos de ganhos adicionais para a convergência económica das regiões portuguesas face à média europeia;
 - Ser ponderada a utilidade e valor-acrescentado, em termos de custos de transação, da utilização de instrumentos definidos por normativos comunitários, comparativamente com instrumentos com fins idênticos com diferente enquadramento regulamentar;
 - Ser ponderada a utilidade de desenvolver instrumentos integrados de base territorial que tenham uma incidência transregional (inter NUTS II).

- » Na definição do modelo de Abordagem Territorial a seguir, para além da utilização dos instrumentos atuais que se revelem pertinentes (PDCT, PEDU, DLBC e PROVERE/PADRE), deverão ser consideradas, de forma isolada ou conjuntamente, outras soluções, tais como:
 - Reforçar a dimensão económica e de valorização das cadeias de valor regionais a partir instrumentos de políticas integradas de base territorial de âmbito intermunicipal (nas sub-regiões com limiares mínimos de massa crítica deverá combinar-se simultaneamente o mix de políticas da competitividade e coesão social num único instrumento, nas restantes sub-regiões para se obterem ganhos de escala poderá ser definida uma abordagem estratégica que agregue várias sub-regiões, operacionalizada ao nível de cada instrumento de base territorial intermunicipal);
 - Desenvolver um novo conjunto de instrumentos de políticas integradas de base territorial delimitadas funcionalmente a partir de ativos territoriais, cadeias de valor ou sistemas de inovação, vocacionadas para intervir nos domínios da competitividade e convergência económica, podendo abranger mais do que uma sub-região (de uma ou mais regiões) ou considerando a globalidade da escala regional.

R.05 Desenvolver os instrumentos de planeamento territorial (IGT) e sectorial que facilitem a tomada de opções e promovam a integração de políticas a partir das abordagens de base territorial

- » Deverão ser criadas condições de planeamento territorial e sectorial que facilitem a integração das diferentes políticas públicas através da Abordagem Territorial da Política de Coesão a implementar em Portugal no período 2021-2027, designadamente através da realização das seguintes ações:
 - Elaborar os Programas Regionais de Ordenamento do Território do Norte e Centro e reconduzir/rever os Programas Regionais de Ordenamento do Território do Alentejo, Oeste e Vale do Tejo, Área Metropolitana de Lisboa e Algarve;
 - Definir estratégias sectoriais, para o horizonte 2030 para as políticas públicas relevantes para as abordagens de base territorial (eficiência energética, adaptação climática, saúde, cultura, educação, emprego, inclusão social, turismo, conservação da natureza, agricultura e desenvolvimento rural, proteção civil,...).

R.06 Desenvolver exercícios planeamento regional e de programação intermunicipal da provisão de serviços sociais de interesse geral

- » As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional devem desenvolver estudos estratégicos de escala regional destinados a assegurar a igualdade de oportunidades no acesso aos Serviços Sociais de Interesse Geral que sirvam de quadro de referência para os processos de programação intermunicipal e que tenham como objetivos:
 - A modernização e racionalização da provisão ajustando-a às necessidades das comunidades e à evolução tendencial dos indicadores demográficos e sociais;
 - Estabelecer as lógicas de articulação estruturada entre as redes nacionais/regionais e as redes locais;
 - Promover o surgimento de soluções inovadoras de provisão, ajustadas às novas realidades territoriais, institucionais e tecnológicas;
 - Promover a concertação intersectorial e a coerência entre as políticas sectoriais e territoriais.
- » Os Municípios e as Comunidades Intermunicipais/Áreas Metropolitanas, nomeadamente as que se localizem predominantemente em territórios de baixa densidade e em áreas em perda populacional, deverão ser incentivadas a desenvolver processos de programação intermunicipal da provisão de Serviços Sociais de Interesse Geral (educação, saúde, emprego e serviços de apoio social), em articulação com o planeamento dos sistemas de mobilidade sub-regional, assegurando a compatibilização entre o acesso a serviços de qualidade e a obtenção de um quadro racional e eficiente de investimentos.

R.07 Estruturar a abordagem ao desenvolvimento urbano no período 2021-2027 a partir da promoção do policentrismo a múltiplas escalas (nacional, regional, sub-regional e local) e do reforço do papel da rede urbana para a coesão territorial e convergência económica

- » Na definição e estruturação da abordagem ao desenvolvimento urbano no período 2021-2027 e com vista a promover o policentrismo e aumentar o impacto em termos de coesão territorial e convergência económica, deverá:
 - Reconhecer-se que o desenvolvimento urbano deve ser operacionalizado a partir de 3 escalas de atuação, correspondendo cada escala a instrumentos programação específicos:
 - Nível nacional, potenciando o papel das cidades como motores do desenvolvimento regional, competitividade e internacionalização;

- Nível regional (Lisboa e Algarve) e sub-regional, potenciando as oportunidades no aumento da eficiência na provisão de Serviços de Interesse Geral a partir de modelos de desenvolvimento urbano policêntricos em que seja articulada a programação da provisão com o planeamento da mobilidade;
- Nível intraurbano, promovendo a regeneração urbana, social, económica e ambiental dos espaços prioritários, em articulação com os instrumentos sectoriais territorializados (CLDS, Escolhas e TEIP) ou com os instrumentos liderados pelas comunidades (DLBC).
- Assegurar-se que os vários instrumentos que promovem o desenvolvimento urbano (nacional, sub-regional e local) estão enquadrados por uma estratégia de desenvolvimento de cidade que garanta coerência e articulação entre os instrumentos e operações, potenciando sinergias e complementaridades.
- Diferenciar-se positivamente os Centros Urbanos Regionais definidos no PNPOT, os polos principais das Aglomerações Urbanas definidas do PROT-Algarve e as Áreas Metropolitanas.

R.08 Aumentar o impacto dos instrumentos da abordagem base territorial orientados para o desenvolvimento rural e para a dinamização dos territórios de baixa densidade reforçando a sua eficiência programática e de governação

- » Com vista a aumentar o impacto dos instrumentos que visam o desenvolvimento rural e a revitalização dos territórios de baixa densidade, na definição e implementação da abordagem territorial do período 2021-2027, deverão ser adotadas as seguintes medidas:
 - Reduzir o número de instrumentos, especialmente de desenvolvimento local de base comunitária, com eventual alargamento dos territórios de incidência;
 - Definir um quadro estratégico nacional claro para a abordagem de desenvolvimento destes territórios que enquadre e justifique a mobilização de cada tipo de instrumento / medida;
 - Elaborar documentos regionais de orientação da implementação de cada instrumento que informem os atores territoriais sobre: (i) os focos estratégicos de cada instrumento; (ii) os seus objetivos específicos; (iii) os grupos-alvo; (iv) os recursos a mobilizar; (v) os resultados a alcançar; (vi) as relações de complementaridade que devem ser estabelecidas entre si;
 - Criar condições para que as entidades mais próximas dos beneficiários e mais vocacionadas para a construção e liderança de iniciativas territoriais disponham de competências e recursos para alavancar o surgimento de iniciativas robustas de valorização de ativos territoriais e para o estabelecimento de intervenções integradas.
- » A verificação da coerência entre os vários instrumentos deverá ser objeto de apreciação em sede avaliação *ex-ante* dos instrumentos de programação ou no âmbito da Avaliação Ambiental Estratégica de cada Programa.

R.09 Rever os critérios subjacentes à definição do mapa dos territórios beneficiárias das medidas de diferenciação positiva para os territórios de baixa densidade e os fins da sua utilização

- » Proceder à revisão dos critérios subjacentes à definição do mapa dos territórios beneficiários das medidas de diferenciação positiva para os territórios de baixa densidade, adotando na análise multicritério, critérios e indicadores que inequivocamente evidenciem o tipo de problemas/ desvantagens que caracterizam estes territórios, designadamente:
 - Demografia (densidade populacional, natalidade, saldos migratórios);
 - Capital humano (níveis de qualificação);
 - Economia (rendimento, inatividade, desemprego, densidade empresarial e valor acrescentado bruto);
 - Acesso a Serviços Sociais de Interesse Geral (disponibilidade e acessibilidade a serviços sociais).
- » Confinar utilização das medidas de diferenciação positiva à facilitação/atração de investimento privado, prevendo que a diferenciação positiva dos territórios de baixa densidade seja alcançada através dos instrumentos integrados de base territorial, garantindo a coerência desses investimentos com as estratégias e planos territoriais.
- » Excluir do mapa dos territórios beneficiárias das medidas de diferenciação positiva para os territórios de baixa densidade as freguesias reconhecidas pelo INE como “áreas predominantemente urbanas”, conforme a Tipologia de Áreas Urbanas para fins estatísticos, objeto de revisão em 2009 (aprovada em Diário da República, 2ª série, n.º 188, de 28 de setembro de 2009), prevendo em paralelo medidas de diferenciação para os centros urbanos, enquadradas no âmbito da Política de Cidades e orientadas para a dinamização da competitividade.

R.10 Promover a capacitação das entidades intermunicipais, reforçando as suas competências na dinamização de processo de planeamento estratégico territorial e na condução de instrumentos de políticas integradas de base territorial

- » Na preparação do período de programação 2021-2027 e no decorrer da sua implementação deverá ser desenvolvido regionalmente um programa de capacitação técnica das entidades intermunicipais, centrado em componentes-chave para a dinamização, condução e avaliação dos processos de planeamento estratégico territorial e de conceção e implementação de instrumentos de políticas integradas de base territorial.

R.11 Conferir às CCDR um papel mais ativo no acompanhamento da construção dos instrumentos, como copromotores, facilitando a articulação vertical, a governação multinível e a intersectorialidade das intervenções

- » Deve ser conferido um papel mais ativo às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, na conceção e implementação da abordagem territorial da Política de Coesão, no período 2021-2027, assente:
 - o No reforço de competências na coordenação dos serviços desconcentrados da Administração Central;
 - o No acompanhamento próximo dos processos de planeamento territorial estratégico e de definição dos instrumentos de políticas integradas de base territorial, como parceiro e copromotor responsável pela facilitação do diálogo com outras entidades da Administração Central e pela salvaguarda da articulação entre as abordagens sub-regionais e as abordagens regionais e nacionais.

R.12 Adotar mecanismos de acompanhamento colaborativo no âmbito do processo de construção das estratégias de desenvolvimento territorial e na definição e implementação dos instrumentos políticas integradas de base territorial

- » No processo de preparação das estratégias de desenvolvimento territorial e de definição e implementação dos instrumentos políticas integradas de base territorial, no período 2021-2027, devem substituir-se os atuais mecanismos de acompanhamento suportados em princípios de controlo (avaliação, seleção,...), por mecanismos de governação colaborativa e de coresponsabilização.
- » Deverá também ser assegurada uma maior participação das entidades da Administração Central nestes processos, com vista a potenciar a criação de sinergias entre instrumentos territoriais e sectoriais.

R.13 Criar mecanismos de prémio/penalização que assegurem o cumprimento das responsabilidades de monitorização e avaliação partilhada dos resultados dos instrumentos de políticas integradas de base territorial durante a sua implementação.

- » No período de programação 2021-2027, no âmbito dos Avisos de Concurso e dos contratos a celebrar com as entidades promotoras dos instrumentos de políticas integradas de base territorial, deverão ser estabelecidos prémios/penalizações que incentivem as práticas de monitorização e avaliação partilhada dos resultados, que assegurem o cumprimento do princípio de parceria que está subjacente.



POISE
PROGRAMA OPERACIONAL
INCLUSÃO SOCIAL
E EMPREGO



POCH
PROGRAMA OPERACIONAL
CAPITAL HUMANO



POSEUR
PROGRAMA OPERACIONAL
REGIÃO ALGARVE



NORTE2020
PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO NORTE



CENTRO2020
PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO CENTRO



Lisb@2020
PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DE LISBOA



ALENTEJO
2020
PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO ALENTEJO



CRESC
ALGARVE
2020
PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO ALGARVE

Cofinanciado por:



POAT 2020
Programa Operacional
Assistência Técnica



PORTUGAL
2020
PROGRAMA OPERACIONAL



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu
de Desenvolvimento Regional

Título do estudo:

Avaliação da Operacionalização da Abordagem Territorial do Portugal 2020, no Contexto da Convergência e Coesão Territorial

Promotor:

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.,

Adjudicatário:

Consórcio CEDRU / EY – Augusto Mateus & Associados

Equipa:

Coordenação:

Sérgio Barroso (Coordenador)
Paulo Madruga (Co-coordenador)

Consultores:

Carla Figueiredo
Cristina Silva
Gonçalo Caetano
Heitor Gomes
João Telha
Jorge Moreira
Luis Carvalho
Sónia Vieira
Vânia Rosa

Steering Committee:

Augusto Mateus
Jorge Gaspar
José Manuel Simões
Mário Vale

Fase:

Fase 4. Validação e reformulação de conclusões e recomendações

Documento:

Relatório Final – Sumário Executivo

Designação do arquivo:

ATPT2020_V003_RFinal_Sumário Executivo_22Nov2019.pdf