



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

Relatório Final

22 Novembro 2019

Cofinanciado por:

(Esta página foi deixada propositadamente em branco)

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

RELATÓRIO FINAL

22 NOVEMBRO.2019

(Esta página foi deixada propositadamente em branco)

ÍNDICE

RESUMO	9
SUMMARY	11
1. INTRODUÇÃO	14
2. ENQUADRAMENTO E CONTEXTO DO OBJETO DE AVALIAÇÃO	16
2.1. A POLÍTICA REGIONAL E DE COESÃO E A DIVERSIDADE TERRITORIAL	16
2.2. A ABORDAGEM TERRITORIAL NO PORTUGAL 2020.....	16
3. OBJETIVOS E ÂMBITO DA AVALIAÇÃO	20
4. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO	24
4.1. ABORDAGEM METODOLÓGICA SEGUIDA.....	24
4.2. MÉTODOS DE RECOLHA E ANÁLISE DE INFORMAÇÃO MOBILIZADOS	25
4.3. PRINCIPAIS LIMITAÇÕES E DIFICULDADES METODOLÓGICAS	27
5. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	30
5.1. QUADRO LÓGICO DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO PORTUGAL 2020	30
5.2. RELEVÂNCIA DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO PT2020 (QA1)	38
<i>DA MOBILIZAÇÃO DO MIX DE POLÍTICAS PERTINENTES PARA A COESÃO E CONVERGÊNCIA</i>	43
<i>DA FLEXIBILIDADE E ADAPTABILIDADE TERRITORIAL DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA</i>	44
<i>DA PERTINÊNCIA E ADEQUAÇÃO DAS ESCALAS TERRITORIAIS</i>	44
<i>DA ADEQUAÇÃO DOS ATORES E LIDERANÇAS TERRITORIAIS MOBILIZADAS</i>	46
5.3. EFICIÊNCIA PROGRAMÁTICA DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO PT2020 (QA2)	47
<i>DA INTEGRAÇÃO DAS DIVERSAS ESCALAS (NACIONAL – REGIONAL – SUB-REGIONAL – LOCAL)</i>	48
<i>DA INTEGRAÇÃO DAS DIFERENTES POLÍTICAS SECTORIAIS AO NÍVEL TERRITORIAL</i>	51
<i>DA INTEGRAÇÃO TERRITORIAL DOS FUNDOS EUROPEUS ESTRUTURAIS E DE INVESTIMENTO (FEEI)</i>	54
<i>DO REFORÇO DA RACIONALIDADE DA PROVISÃO DE SERVIÇOS DE INTERESSE GERAL, AO NÍVEL INTERMUNICIPAL E MUNICIPAL</i>	56
<i>DA COOPERAÇÃO ENTRE DIVERSOS TERRITÓRIOS</i>	58
<i>DO GRAU DE CONCRETIZAÇÃO DAS REALIZAÇÕES</i>	59
5.4. EFICIÊNCIA DE GOVERNAÇÃO DO PT2020 (QA3).....	60
<i>DA PROMOÇÃO DA CAPACIDADE DE LIDERANÇA DOS ATORES LOCAIS PARA A CONDUÇÃO DOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO</i>	61
<i>DA PROMOÇÃO DA COOPERAÇÃO TERRITORIAL E DA CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DE PARCERIA</i>	63
<i>DA PROMOÇÃO DA GOVERNAÇÃO MULTINÍVEL E DA COOPERAÇÃO ENTRE OS ATORES DE NÍVEL LOCAL E OS DE ÂMBITO NACIONAL</i>	66
<i>DA SIMPLIFICAÇÃO DOS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO DOS FEEI, EM RESULTADO DO PRINCÍPIO DE SUBSIDIARIEDADE</i>	68
<i>DO GRAU DE CONCRETIZAÇÃO DAS REALIZAÇÕES</i>	69
5.5. EFICÁCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO PT2020 (QA4)	70
<i>DO POTENCIAR OPORTUNIDADES E RESPOSTAS ESPECÍFICAS PARA CADA TERRITÓRIO</i>	71
<i>DA CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL DAS INTERVENÇÕES</i>	73
<i>DA VALORIZAÇÃO DO POTENCIAL ENDÓGENO ESPECÍFICO DE CADA TERRITÓRIO</i>	73
<i>DA VALORIZAÇÃO DO CONHECIMENTO DOS ATORES DOS TERRITÓRIOS</i>	74
<i>GRAU DE REALIZAÇÃO DOS RESULTADOS</i>	74
5.6. IMPACTO EX-ANTE DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO PT2020 (QA5)	77
<i>DEFINIÇÃO, COMPATIBILIZAÇÃO E ALINHAMENTO DE UM QUADRO CLARO E COERENTE DE OBJETIVOS</i>	78
<i>FOCALIZAÇÃO E ORIENTAÇÃO PARA RESULTADOS EM LINHA COM O DIAGNÓSTICO REALIZADO</i>	78
<i>RACIONALIDADE E EFICIÊNCIA NA OPERACIONALIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS</i>	79
<i>MODELO DE GOVERNO E GOVERNANÇA ADEQUADO</i>	80
5.7. RELEVÂNCIA, COERÊNCIA E EFICÁCIA DAS MEDIDAS DE DIFERENCIAÇÃO POSITIVA (QA6)	82

<i>DA RELEVÂNCIA ESTRATÉGICA DAS MEDIDAS DE DIFERENCIAÇÃO POSITIVA DA BAIXA DENSIDADE.....</i>	<i>83</i>
<i>DA EFICIÊNCIA PROGRAMÁTICA DAS MEDIDAS NO QUADRO DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO PT2020.....</i>	<i>85</i>
<i>DA EFICÁCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS DE DIFERENCIAÇÃO</i>	<i>86</i>
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	92
6.1. PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO	92
<i>DO PROCESSO DA CONFIGURAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO.....</i>	<i>93</i>
<i>DA MOBILIZAÇÃO E DA ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS</i>	<i>94</i>
<i>DA ARQUITETURA DE INSTRUMENTOS À TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</i>	<i>96</i>
<i>DOS DESAFIOS DA GOVERNANÇA TERRITORIAL</i>	<i>97</i>
6.2. RECOMENDAÇÕES	99
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	108

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Características dos Instrumentos/Políticas/Medidas da Abordagem Territorial do Portugal 2020.....	17
Quadro 2. Métodos de Recolha, Tratamento e Análise Mobilizados	25
Quadro 3. Universo, Amostra e Taxa de Resposta	26
Quadro 4. Pressupostos da Teoria de Mudança para Cada Fator Crítico	32

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Contexto, Estrutura de Objetivos (Geral e Específicos) e Questões de Avaliação	20
Figura 2. Síntese da Abordagem Metodológica (Fases / Etapas / Marcos Metodológicos)	24
Figura 3. Teoria de Mudança da Abordagem Territorial do Portugal 2020	31

ACRÓNIMOS

%	Porcentagem	IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP
>	Maior	INE	Instituto Nacional de Estatística
ACM	Alto Comissariado para as Migrações, IP	ISS	Instituto da Segurança Social, IP
AD&C	Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP	ITI	Investimentos Territoriais Integrados
AIDUS	Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS)	MAR2020	Programa Operacional MAR 2020
AM	Área Metropolitana	MR	Métodos de recolha
AML	Área Metropolitana de Lisboa	MUS	Mobilidade Urbana Sustentável
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses	N.º/ n.º	Número
ARU	Áreas de Reabilitação Urbana	NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional	OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
CE	Comissão Europeia	p.	página
CEDRU	Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano	PAICD	Planos de Ação Integrada para as Comunidades Desfavorecidas
Cf.	Confrontar	PAMUS	Planos de Ação para a Mobilidade Urbana Sustentável
CIC	Comissão Interministerial de Coordenação	PARU	Planos de Ação de Regeneração Urbana
CIC PT2020	Comissão Interministerial de Coordenação Portugal 2020	PDCT	Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial
CIM	Comunidades Intermunicipais	PDR	Programa de Desenvolvimento Rural
CLDS	Contrato Local de Desenvolvimento Social	PEDU	Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano
COMPETE	Programa Operacional Competitividade e Internacionalização	PGA PT2020	Plano Global de Avaliação do Portugal 2020
DGE	Direção-Geral da Educação	PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
DGPC	Direção-Geral do Património Cultural	PO	Programas Operacionais
DGT	Direção-Geral do Território	POCH	Programa Operacional Capital Humano
DLBC	Desenvolvimento Local de Base Comunitária	POISE	Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
e.g.	<i>exempli gratia</i> ; por exemplo	POSEUR	Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos
EC	Estudo de Caso	PROVERE	Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos
EEC	Estratégia de Eficiência Coletiva	PT	Portugal
EIDT	Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial	QA	Questão de Avaliação
EUROSTAT	Autoridade Estatística da União Europeia	RSA	<i>Regional Studies Association</i>
EY-AM&A	Ernst & Young - Augusto Mateus & Associados	SI	Sistema de Informação
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento	TEIP	Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
GA	Grupo de Acompanhamento	UE	União Europeia
GAL	Grupos de Ação Local	UMVI	Unidade de Missão para a Valorização do Interior
hab.	habitante		
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, IP		
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP		
IFRRU	Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas		

RESUMO

A **Avaliação da Operacionalização da Abordagem Territorial do Portugal 2020, no Contexto da Convergência e Coesão Territorial**, foi desenvolvida, por uma equipa técnica do consórcio CEDRU e EY-Augusto Mateus & Associados, para a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (AD&C), com o acompanhamento das Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais do Continente, pelas Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Temáticos e por representantes da Associação Nacional dos Municípios Portugueses e do Conselho Económico e Social (CES).

O estudo tem como objetivo global avaliar a adequação da Abordagem Territorial do Portugal 2020, adiante designada por Abordagem, considerando o contributo das políticas/instrumentos de programação que a operacionalizam para o alcance dos resultados e impactos na redução das assimetrias regionais e consequente reforço da convergência económica e da coesão territorial. Neste âmbito, teve como objeto as políticas/instrumentos de programação que materializam a Abordagem Territorial, designadamente: (i) instrumentos de políticas integradas de base territorial; (ii) instrumentos de políticas sectoriais territorializadas; (iii) medidas de diferenciação positiva dos territórios de baixa densidade.

Considerando a implementação destes instrumentos, a avaliação tem como âmbito territorial as cinco NUTS II do Continente, como âmbito programático os quatro Programas Operacionais Temáticos e os cinco Programas Operacionais Regionais do Continente e, finalmente, como âmbito temporal o período que medeia entre o início da implementação do Portugal 2020 e julho de 2019.

O exercício avaliativo partiu da explicitação do quadro lógico da intervenção e da teoria de mudança subjacente à intervenção, identificando o conjunto de pressupostos e riscos inerentes ao cumprimento das relações causais pretendidas. Um roteiro metodológico abrangente com uma base de auscultação alargada visando a recolha de evidências, incluindo, análise documental, entrevistas, inquéritos, estudos de caso (NUTS III) e workshops regionais.

Com o objetivo de aumentar a convergência económica e a coesão territorial, a Abordagem intensificou soluções implementadas em períodos de programação anteriores, embora sem superar estrangulamentos estruturais, com os seguintes resultados:

- » Originou uma pulverização de instrumentos nos territórios, limitando o seu impacte potencial devido à reduzida escala financeira das intervenções, aumentando os custos de transação e dificultando a governança multinível;
- » Aprofundou os processos de planeamento estratégico territorial às escalas regional e sub-regional, o que foi indispensável para promover a participação dos atores territoriais, capacitar as organizações, legitimar as lideranças e responsabilizar os parceiros na obtenção dos resultados contratados;
- » Fomentou a articulação e o encadeamento lógico dos instrumentos desenvolvidos na fase de conceção, promovendo um quadro de articulação estratégico vertical (regional – sub-regional – local), embora com insuficiências de coordenação multinível e de articulação entre os níveis sub-regional e local;
- » Considerou em termos conceptuais os princípios adequados para promover a integração de políticas a partir da execução de operações de diferentes sectores num mesmo território, ancoradas num ou em vários instrumentos, mas ocorreram falhas de planeamento, governação e articulação/definição de Avisos que estão a limitar os efeitos;
- » Reforçou a governação/governança territorial ao potenciar a capacidade de liderança local, a cooperação entre atores e uma gestão mais próxima dos beneficiários, mas foi insuficiente na atribuição de competências de condução territorial dos instrumentos;

- » Englobou um mix de políticas que manifesta uma prevalência da lógica de coesão e de redistribuição sobre uma lógica de convergência e de competitividade e não valorizou suficientemente os instrumentos definidos por geografias funcionais e orientados para a aceleração de dinâmicas de desenvolvimento regional;
- » Criou uma mobilização homogénea de políticas públicas à escala das NUTS III desfasada da diversidade de realidades socioeconómicas e de níveis de massa crítica, condicionando o estabelecimento de sinergias e complementaridade.

Considerando este quadro de conclusões, as recomendações enfatizam a necessidade de continuar a valorizar o planeamento estratégico de escala regional e sub-regional e de melhorar a articulação entre os processos de planeamento e a programação. Complementarmente apresenta um conjunto diverso de medidas de planeamento, programação, governação e gestão destinadas a facilitar o estabelecimento de sinergias e complementaridades entre as políticas ao nível dos territórios e a obter ganhos de racionalidade e eficiência.

Propõe ainda a reavaliação da arquitetura de instrumentos e do mix de políticas para acelerar a convergência económica das regiões portuguesas face à média europeia e a estruturação do desenvolvimento urbano a partir da promoção do policentrismo a múltiplas escalas, reforçando o papel das cidades no desenvolvimento regional.

Finalmente, destacam a importância da escala regional e a necessidade de conferir às CCDR um papel mais ativo, tanto no acompanhamento da construção dos instrumentos, facilitando a governação multinível e a intersectorialidade das intervenções, como na 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, com a finalidade de reduzir as assimetrias institucionais existentes.

SUMMARY

The **Evaluation of the Operationalisation of the Territorial Approach of Portugal 2020, in the Context of Convergence and Territorial Cohesion** was developed by a technical team of the CEDRU and EY-Augusto Mateus & Associados consortium for the Agency for Development and Cohesion, IP (AD&C), and was accompanied by the Managing Authorities of the Portugal Continental Regional Operational Programmes, the Managing Authorities of the Thematic Operational Programmes and representatives of the National Association of Portuguese Municipalities and the Economic and Social Council (CES).

The overall objective of the study was to evaluate the appropriateness of the Portugal 2020 Territorial Approach, having into consideration the contribution of the programming policies/instruments to the achievement of results and impacts in reducing regional asymmetries and consequently strengthening economic convergence and territorial cohesion. In this context, the evaluation was focused on the policies/instruments that materialise the Territorial Approach, namely: (i) instruments of integrated policies on a territorial basis; (ii) instruments of territorialised sectoral policies; (iii) measures of positive differentiation of low-density territories.

Considering the implementation of these instruments within the context of Portugal 2020, the territorial scope of the evaluation was the five NUTS II of Portugal Continental, and the programmatic scope the four Thematic Operational Programmes and the five Regional Operational Programmes of mainland Portugal. The evaluation concerned the period between the beginning of the implementation of the Portugal 2020 and July 2019.

The evaluation was based on an explanation of the intervention's logical framework and the respective theory of change, identifying the assumptions and risks inherent to the fulfilment of the intended causal relationships. A comprehensive methodological roadmap with a broad sounding board for the collection of evidences, including documentary analysis, interviews, surveys, case studies (NUTS III) and regional workshops.

To increase economic convergence and territorial cohesion, the Approach intensified solutions implemented in previous programming periods, although without overcoming structural bottlenecks, with the following results:

- » It has led to the dispersing of instruments across territories, limiting their potential impact due to the reduced financial scale of interventions, increasing transaction costs and obstructing multi-level governance;
- » It deepened territorial strategic planning processes at the regional and sub-regional levels, which was essential to promote the participation of territorial actors, train organisations, legitimise leaderships and hold partners accountable for achieving the results contracted;
- » It fostered the articulation and logical linkage of the instruments developed in the design phase, promoting a framework of vertical (regional - sub-regional - local) strategic articulation, although with insufficient multi-level coordination and interaction between the sub-regional and local levels;
- » It has considered in conceptual terms the appropriate principles to promote the integration of policies based on the execution of operations of different sectors in the same territory, anchored in one or more instruments, but there have been failures in planning, governance and articulation/definition of Calls that are limiting the effects;
- » It strengthened territorial government/governance by enhancing local leadership capacity, cooperation between actors and bringing management closer to beneficiaries, but it was insufficient in the attribution of competences for the territorial conduct of the instruments;
- » It included a mix of policies that manifested a prevalence of the cohesion and redistribution logic over a convergence and competitiveness logic and did not sufficiently value the instruments defined by functional geographies and oriented towards the acceleration of regional development dynamics;

- » It has created a homogeneous mobilisation of public policies at NUTS III level, out of step with the diversity of socio-economic realities and levels of critical mass, conditioning the establishment of synergies and complementarity.

Considering the framework of conclusions, the recommendations emphasise the need to continue to value strategic planning at the regional and sub-regional levels and to improve coordination between planning and programming processes. Complementarily, it presents a diverse set of planning, programming, governance and management measures aimed at facilitating the establishment of synergies and complementarities between policies at territorial level and achieving gains in rationality and efficiency.

It also proposes a reassessment of the architecture of instruments and the mix of policies to accelerate the economic convergence of Portuguese regions towards the European average and the structuring of urban development by promoting polycentrism at multiple scales, strengthening the role of cities in regional development.

Finally, the recommendations highlight the importance of the regional scale and the need to give the CCDR a more active role. Firstly, through the accompaniment of instruments' development, facilitating multi-level governance and the sector integration of interventions. Secondly, helping to building the capacity of inter-municipal entities, strengthening their competences in the promotion of the strategic territorial planning process and the development of integrated territorial-based policy instruments.

CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO

1. INTRODUÇÃO

1. O presente documento constitui o 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 CEDRU e EY-Augusto Mateus & Associados, para a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (AD&C).
2. Nos termos do Regulamento (CE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, e dos Planos de Avaliação dos Programas Operacionais (PO) e do Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 (PGA PT2020), o presente exercício assume-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 (PT 2020) debruçando-se sobre a configuração e a implementação das políticas/instrumentos que operacionalizam a Abordagem Territorial do Portugal 2020, enquanto contributos para a convergência económica e coesão territorial.
3. Em resposta às persistentes assimetrias regionais que afetam o país e em alinhamento com a relevância atribuída à dimensão territorial na Política de Coesão da UE e na estratégia da Europa 2020, o Acordo de Parceria atribuiu à Abordagem Territorial o carácter de um domínio transversal. Esta opção traduziu-se “*na ponderação, em cada um dos domínios temáticos, da escala adequada para a obtenção de ganhos de eficiência e de integração na prossecução das finalidades de política pública, ponderando ainda o enquadramento institucional em matéria de conceção e implementação das respetivas intervenções que se pretendem vir a financiar com os fundos. Desta forma, o princípio da subsidiariedade deverá afirmar-se desde a fase de desenho e de estruturação dos instrumentos de programação*”. Nesses termos, a Abordagem Territorial do Portugal 2020 é materializada por três tipos de políticas/instrumentos de programação: (i) políticas integradas de base territorial; (ii) políticas sectoriais territorializadas; (iii) e, medidas de diferenciação positiva dos territórios de baixa densidade, estabelecidas por Deliberação da Comissão Interministerial de Coordenação do Portugal 2020 (CIC PT2020).
4. Nos termos do Programa do Concurso e do Caderno de Encargos, o presente relatório tem por objetivos apresentar as análises finais da informação, os resultados e as conclusões e recomendações decorrentes da resposta às questões de avaliação. Respeita, por isso, a estrutura do Relatório Final estabelecida no *Anexo II – Estrutura-tipo do Relatório Intermédio, do Relatório Final Preliminar e do Relatório Final da Avaliação*, do Caderno de Encargos, estando organizado, para além do presente ponto, da seguinte forma: (i) Capítulo 2. Enquadramento e Contexto do Objeto de Avaliação, onde se efetua uma apresentação sintética do objeto da avaliação e do respetivo contexto; (ii) Capítulo 3. Objetivos da Avaliação, no qual se apresenta a finalidade da avaliação e os objetivos que pretende alcançar; (iii) Capítulo 4. Metodologia, contendo uma síntese da abordagem metodológica prosseguida e as suas limitações, identificando-se as técnicas de recolha, tratamento e análise mobilizadas, as fontes de informação e a lógica de triangulação de informação aplicada; (iv) Capítulo 5. Resposta às Questões de Avaliação, onde se apresenta a resposta a cada uma das seis questões de avaliação, tendo por base as evidências obtidas em resultado da implementação do processo de investigação; (v) Capítulo 6. Principais Conclusões e Recomendações da Avaliação, no qual se apresenta o quadro conclusivo da avaliação e as consequentes recomendações; e (vi) Capítulo 7. Referências Bibliográficas, no qual se apresenta a principal bibliografia consultada durante o exercício avaliativo.
5. A equipa de avaliação agradece as todas as entidades que colaboraram na realização do estudo, designadamente na resposta aos diversos instrumentos de inquirição, na realização de entrevistas, e na participação ativa nos *focus group* e *workshops* desenvolvidos.

CAPÍTULO 2. ENQUADRAMENTO E CONTEXTO DO OBJETO DE AVALIAÇÃO

2. ENQUADRAMENTO E CONTEXTO DO OBJETO DE AVALIAÇÃO

2.1. A POLÍTICA REGIONAL E DE COESÃO E A DIVERSIDADE TERRITORIAL

6. A Política Regional e de Coesão assume um papel central na promoção da coesão económica, social e territorial na UE, sendo fundamental para auxiliar as regiões menos desenvolvidas a ajustarem-se aos choques da integração de mercados e a participarem de forma efetiva na internacionalização da economia europeia. Neste contexto, a maior parte do financiamento consagrado a esta política tem-se concentrado em países e regiões menos desenvolvidas, com o objetivo de apoiar a recuperação dos atrasos estruturais e reduzir as disparidades socioeconómicas e territoriais.
7. No quadro desta trajetória e da persistência de assimetrias, a dimensão territorial tem vindo a assumir uma crescente relevância, especialmente a partir da adoção do princípio da coesão territorial (Tratado de Lisboa, 2007), enquanto terceiro pilar de atuação, a par da coesão económica e da coesão social, definindo o novo paradigma de desenvolvimento do espaço europeu.
8. No âmbito específico da coesão territorial, a Política Regional e de Coesão desempenha um papel chave, especialmente: (i) na promoção de uma abordagem funcional do desenvolvimento territorial integrado (centrado nos espaços de vivência dos cidadãos); (ii) no desenvolvimento de políticas de base territorial suportadas na coordenação multisectorial das políticas e da governação multinível (da local à europeia); (iii) no fomento da cooperação interterritorial (reforçando a integração europeia); (iv) e, no robustecimento do conhecimento territorial, enquanto dimensão base de orientação para um adequado/ajustado desenvolvimento.
9. Tendo como pano de fundo as orientações da Agenda Territorial 2020, os Regulamentos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para o período 2014-2020, para além de preverem a concentração dos recursos nos objetivos da Estratégia Europa 2020 e de reforçarem a tónica nos resultados, procuraram incentivar a concretização de abordagens territoriais integradas com a finalidade de aumentar a eficácia de execução. Assim, foram colocados ao dispor dos Estados-Membros vários mecanismos: (i) os Investimentos Territoriais Integrados (ITI); (ii) o Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC); (iii) e, as Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS).
10. Estes instrumentos permitem o desenvolvimento de abordagens integradas e multidimensionais às escalas local, sub-regional e regional, adaptadas às características específicas de cada território, em coerência com o quadro nacional das políticas de desenvolvimento territorial e urbano, aumentando o impacto da Política Regional e de Coesão.

2.2. A ABORDAGEM TERRITORIAL NO PORTUGAL 2020

11. A Abordagem Territorial do Portugal 2020 está alinhada com a Agenda Territorial 2020, com a Política Regional e de Coesão e com a Estratégia Europa 2020, procurando estabelecer mecanismos de governação e de implementação territorial das políticas que vão para além da mobilização dos instrumentos que configuram as abordagens territoriais integradas.
12. Em termos estratégicos a Abordagem Territorial do Portugal 2020 constitui um domínio transversal aos quatro Domínios Temáticos, através da qual é feita a *ponderação*, “em cada um dos domínios, da escala adequada para

a obtenção de ganhos de eficiência e de integração na prossecução das finalidades de política pública, ponderando ainda o enquadramento institucional em matéria de conceção e implementação das respetivas intervenções que se pretendem vir a financiar com os fundos” (Acordo de Parceria).

13. Sem prejuízo de os Programas Operacionais Regionais (POR) se constituírem como o primeiro nível de territorialização do PT2020, em termos operacionais, a Abordagem Territorial é definida por um amplo leque de instrumentos/políticas, enquadrados nesses programas e nos congéneres temáticos, que atua a diferentes escalas e com graus de articulação diversos:
- » **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 e estando ancoradas em Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) de âmbito sub-regional, dinamizadas pelas Comunidades Intermunicipais (CIM) e pelas Áreas Metropolitanas (AM), designadamente: Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT); Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU), implementados em centros urbanos de 1º nível – integram Planos de Ação de Regeneração Urbana (PARU), Planos de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS) e Planos de Ação Integrada para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD); PARU, PAICD e MUS, em centros urbanos complementares; Desenvolvimento Local de Base Comunitário (rural, urbano e costeiro); e, Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE/PADRE);
 - » **Políticas sectoriais territorializadas** que mobilizam o território para a sua implementação e que se operacionalizam através de uma governação multinível de instrumentos de programação, tais como: os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP); os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS); o Programa Escolhas; a RIS3; e, os *Clusters*.
14. Posteriormente, durante a implementação do PT2020, foram definidas **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: (i) abertura de concursos específicos; (ii) critério de bonificação na apreciação de candidaturas; (iii) majoração das taxas de apoio. Os quadros seguintes sintetizam as principais características e articulação entre estas políticas.

Quadro 1. Características dos Instrumentos/Políticas/Medidas da Abordagem Territorial do Portugal 2020

Instrumento	Objetivos	Escala	Promotores
Instrumentos de Políticas Integradas de Base Territorial			
Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT)	<ul style="list-style-type: none"> » Reorganização da oferta dos serviços, nas áreas da inclusão, educação ou da formação » Modernização da Administração Pública » Aumento do conhecimento, planeamento e capacidade de resposta em dimensões-críticas » Aumento da empregabilidade e melhoria da formação e qualificação dos recursos (combate ao insucesso e abandono escolar) » Diversificar e robustecer a base económica local 	Sub-regional (administrativo)	Entidades municipais e intermunicipais e seus parceiros locais e sub-regionais, entidades da Administração Central e empresas
Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU)	<ul style="list-style-type: none"> » Geração de impactes relevantes na redensificação da população urbana e no desenvolvimento urbano sustentável, em matéria de qualidade ambiental e urbanística; regeneração urbana, em espaços inframunicipais das Áreas de Reabilitação Urbana; regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas; promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável 	Local	Municípios
Planos de Ação de Regeneração Urbana (PARU)	<ul style="list-style-type: none"> » Regeneração urbana, em espaços inframunicipais das Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) 	Local	Municípios
Plano de Ação Integrada para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD)	<ul style="list-style-type: none"> » Regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas 	Local	Municípios
Mobilidade Urbana Sustentável (MUS)	<ul style="list-style-type: none"> » Promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável 	Local	Municípios

Quadro 1. Características dos Instrumentos/Políticas/Medidas da Abordagem Territorial do Portugal 2020

Instrumento	Objetivos	Escala	Promotores
Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) Rurais, Urbanos e Costeiros	» Promoção do empreendedorismo, a criação de postos de trabalho e da integração urbano-rural	Sub-regional (funcional)	Comunidades locais
Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE) / Plano de Ação de Desenvolvimento de Recursos Endógenos (PADRE)	» Valorização económica de recursos singulares, em territórios de baixa densidade	Sub-regional (funcional)	Municípios, empresas, entidades da comunidade científica e tecnológica
Políticas Sectoriais Territorializadas			
Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)	» Prevenção e redução do abandono escolar e promoção do sucesso educativo	Local	Agrupamentos de escolas
Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)	» Inclusão social e combate à pobreza em espaços deprimidos, de forma multisectorial e integrada	Local	Entidades de direito privado sem fins lucrativos que atuem na área do desenvolvimento social
Programa Escolhas	» Inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis, reforçando a igualdade de oportunidades e promovendo a coesão social	Local	Municípios, juntas de freguesia, agrupamentos de escolas, comissões de proteção de crianças e jovens em risco, o Instituto do Emprego e Formação Profissional
RIS3	» Desenvolvimento económico baseado no conhecimento, nos fatores críticos de sucesso e no potencial de excelência associado a cada região	Regional	Empresas e Entidades do Sistema Científico e Tecnológico
Clusters	» Desenvolvimento de dinâmicas de clusterização, promovendo o reforço da especialização e produtividade, das dinâmicas empresariais e de inovação, ciência e tecnologia	Nacional	Empresas e Entidades do Sistema Científico e Tecnológico

Fonte: CEDRU/EY-AM&A

15. Importa ainda destacar, que foram elaboradas EIDT à escala das NUTS III, pelas Comunidades Intermunicipais e pelas Áreas Metropolitanas, em articulação com outros atores relevantes para o processo de desenvolvimento. Estas estratégias assumem-se como matrizes de desenvolvimento sub-regional (concebidas e reconhecidas pelos atores locais e intermunicipais) procurando garantir, a um tempo, coerência entre as escalas local/sub-regional e regional, e, a um segundo tempo, coerência e complementaridade entre os instrumentos de âmbito local/sub-regional.
16. Assumindo uma dimensão central na Abordagem Territorial do PT2020 e no modelo de governação multinível preconizado, as EIDT ancoram estrategicamente todos os instrumentos de políticas integradas de base territorial que fazem parte desta abordagem, como o PDCT, PEDU, PARU, PAICD, PAMUS, MUS ou DLBC, sendo igualmente parte do objeto desta avaliação.

CAPÍTULO 3. OBJETIVOS E ÂMBITO DA AVALIAÇÃO

3. OBJETIVOS E ÂMBITO DA AVALIAÇÃO

18. No quadro dos Planos de Avaliação dos Programas Operacionais (PO) e do Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 (PGA PT2020) 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. Neste âmbito e considerando o estabelecido em Caderno de Encargos, o estudo visa alcançar um conjunto de objetivos devidamente articulados com as questões de avaliação a que pretende responder (Figura 1).



Figura 1. Contexto, Estrutura de Objetivos (Geral e Específicos) e Questões de Avaliação

Fonte: CEDRU/EY-AM&A, com base no Caderno de Encargos

19. Neste contexto, os resultados da avaliação têm como destinatários os órgãos de gestão do PT2020, nomeadamente a AD&C, as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores dos instrumentos territoriais e das medidas de diferenciação positiva dos territórios de baixa densidade, os respetivos Comitês de Acompanhamento e as entidades neles representadas, assim como os decisores políticos – Comissão Interministerial de Coordenação do PT2020 – e a Comissão Europeia. São ainda destinatários da avaliação os beneficiários das intervenções e os cidadãos em geral, respeitando o princípio da transparência e da prestação de contas.

20. A presente avaliação tem como âmbito territorial as cinco regiões NUTS de Portugal Continental e como âmbito programático quatro Programas Operacionais Temáticos, que estão a ser implementados no âmbito do Portugal 2020 (POSEUR, POCH e COMPETE), e os cinco Programas Operacionais Regionais do Continente, igualmente em implementação. Em termos temporais, o período de referência da avaliação corresponde ao início da implementação do Portugal 2020, embora tivessem sido tidas em conta atividades realizadas em momento anterior, e terminou em julho de 2019, após a realização dos workshops.

(Esta página foi deixada propositadamente em branco)

CAPÍTULO 4. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

4. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

4.1. ABORDAGEM METODOLÓGICA SEGUIDA

21. O processo de realização da avaliação foi organizado em 4 fases, sendo a primeira de definição da metodologia, as seguintes de desenvolvimento e a última reservada para a introdução de melhoramentos finais que resultaram de sugestões do Grupo de Acompanhamento.

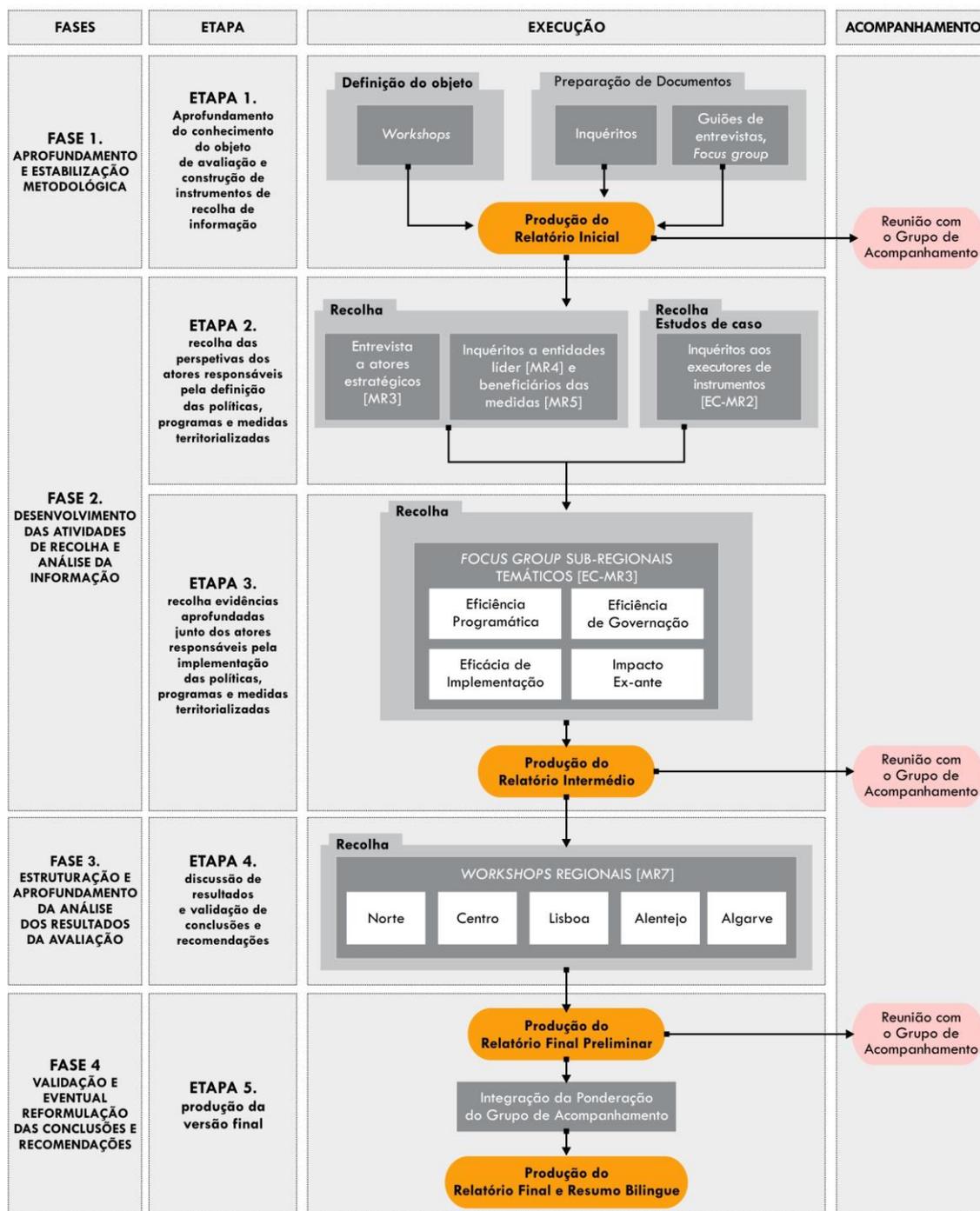


Figura 2. Síntese da Abordagem Metodológica (Fases / Etapas / Marcos Metodológicos)

Fonte: CEDRU/EY-AMA

4.2. MÉTODOS DE RECOLHA E ANÁLISE DE INFORMAÇÃO MOBILIZADOS

22. Considerando a extensão de instrumentos e objetivos da Abordagem Territorial do PT2020 e a complexidade da sua Teoria de Mudança, o exercício de avaliação está suportado na mobilização de um leque amplo de métodos. A identificação e a descrição destes métodos são apresentadas no quadro seguinte.

Quadro 2. Métodos de Recolha, Tratamento e Análise Mobilizados

Tipologia	Métodos	Descrição Síntese da Aplicação
Recolha de Informação	MR1 Recolha documental	» Foi feita a recolha dos documentos de enquadramento e regulação das Políticas Integradas de Base Territorial, das Políticas Territorializadas e das medidas de diferenciação positiva de territórios de baixa densidade, bem como de outros documentos atuais sobre a coesão territorial e convergência económica (ver Capítulo 7. Referências Bibliográficas).
	MR2 Recolha de dados e estatísticas	» Foi feita a recolha de informação estatística relevante que permitiu conhecer a situação atual da coesão territorial e convergência económica e do desempenho dos vários instrumentos que integram a Abordagem Territorial do Portugal 2020.
	MR3 Entrevistas semiestruturadas	» Foram realizadas entrevistas a atores envolvidos na conceção e acompanhamento da implementação da Abordagem Territorial do PT2020, designadamente: AD&C; Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais relevantes (PO Regionais do Continente, POISE, POCH, POSEUR, COMPETE, PDR, MAR2020); Agências Públicas (IEFP, ACM, IAPMEI, Turismo de Portugal, ISS, DGE, CCDR, DGT; UMVI); ANMP e Federação Minha Terra (ver Capítulo 1.2. do Volume de Anexos I – guiões de entrevistas)
	MR4 Inquérito a entidades líderes de instrumentos de políticas integradas de base territorial	» Foi aplicado um inquérito junto de quatro grupos de entidades: (i) entidades responsáveis pela condução dos PDCT (Comunidades Intermunicipais / Áreas Metropolitanas e Câmaras Municipais), (ii) Autoridades Urbanas de PEDU (Câmaras Municipais); (iii) entidades líderes de Grupos de Ação Local (DLBC); (iv) entidades líderes de consórcios PROVERE/PADRE (ver Capítulo 2.1.1. e 2.1.2. do Volume de Anexos I – guiões de inquérito)
	MR5 Inquérito a beneficiários das medidas de diferenciação positiva dos territórios de baixa densidade	» Foi aplicado um inquérito aos indivíduos ou entidades que beneficiaram de cada uma das três modalidades de medidas de diferenciação positiva para os territórios de baixa densidade (ver Capítulo 2.1.3 do Volume de Anexos I – guiões de inquérito a beneficiários de medidas de diferenciação positiva).
	MR6 Painel de Peritos	» Foi realizada uma reunião interna para discutir conclusões preliminares da avaliação e para definição das recomendações.
	MR7 <i>Workshops</i>	» Foram realizados 5 <i>workshops</i> regionais, com um total de 89 participantes, nomeadamente de atores envolvidos na conceção e implementação da Abordagem Territorial do Portugal 2020, com a finalidade de discutir as conclusões e recomendações preliminares da avaliação (ver Capítulo 4. do Volume de Anexos I – <i>Workshops</i> : entidades mobilizadas, natureza e estruturação).
Tratamento e Análise	MT1 Análise integrada de informação qualitativa	» Foi efetuado o tratamento da informação obtida no processo de recolha documental (MR1) e das entrevistas (MR3).
	MT2 Análise estatística e de dados	» Foi efetuado o tratamento estatístico dos dados recolhidos através da aplicação de inquéritos (MR4/MR5).
Estudos de Caso¹ (Recolha, Tratamento e Análise)	EC_MR1 Recolha documental	» Foi efetuada a recolha dos documentos relevantes relativos à implementação das Políticas Integradas de Base Territorial nas sub-regiões objeto de Estudo de Caso (EIDT, PDCT, DLBC, PROVERE/PADRE, PEDU) (ver Capítulo 7. Referências Bibliográficas).
	EC_MR2 Inquérito a executores de operações no âmbito de instrumentos de base territorial e de políticas territorializadas	» Foi aplicado um inquérito, em cada NUTS III / Estudo de Caso, a todos os executores de operações aprovadas enquadradas em instrumentos de Políticas Integradas de Base Territorial e em Políticas Territorializadas (ver Capítulo 2.1.4 do Volume de Anexos I – guiões de inquérito).
	EC_MR3 <i>Focus Group</i>	» Foram realizados 2 <i>focus group</i> em cada uma das 5 NUTS III selecionadas, com a participação de autarquias, CIM/AM e outros atores locais e sub-regionais envolvidos na implementação do PT2020. Em cada sessão foram discutidas pistas de investigação relacionadas com os fatores crítico da Abordagem Territorial do PT2020: eficiência operativa; eficiência de governação; eficácia de implementação e impacto (<i>ex-ante</i>) (ver Capítulo 3. do Volume de Anexos I – <i>focus group</i> : entidades mobilizadas, natureza e estruturação).

¹ Dada a abrangência territorial, política e instrumental da Abordagem Territorial do PT2020, a recolha de evidências foi realizada a uma escala que permitisse compreender as lógicas/práticas de integração. Assim, em linha com o PT2020 e com a afirmação da escala sub-regional, foram selecionados como Estudos de Caso as seguintes NUTS III: Minho-Lima, Viseu Dão Lafões, Área Metropolitana de Lisboa, Baixo Alentejo e Algarve.

Quadro 2. Métodos de Recolha, Tratamento e Análise Mobilizados

Tipologia	Métodos	Descrição Síntese da Aplicação
	EC_MT1 Análise integrada de informação qualitativa	» Foi efetuado o tratamento da informação obtida no processo de recolha documental (EC_MR1) e dos <i>focus group</i> (EC_MR3).
	E.C_MT2 Análise estatística e de dados	» Foi realizado o tratamento estatístico dos dados recolhidos através da aplicação de inquéritos (EC_MR2).

Fonte: CEDRU/EY-AMA

23. Com a mobilização destes métodos pretendeu-se não só garantir uma recolha abrangente de evidências relacionadas com os vários instrumentos e medidas que estão na base da abordagem territorial, como uma triangulação de perspetivas distintas, nomeadamente entre as entidades envolvidas na conceção e implementação e entidades associadas a diferentes contextos políticos, sectoriais e territoriais.
24. Sem prejuízo das limitações de representatividade estatística, a aplicação de inquéritos revelou-se essencial para o processo de recolha de evidências e os indicadores de apoio à avaliação, associados à Teoria de Mudança. No quadro seguinte apresentam-se os destinatários de cada inquérito e os níveis de resposta obtidos.

Quadro 3. Universo, Amostra e Taxa de Resposta

Âmbito Territorial	Método / Tipo de Inquérito	Instrumento	Destinatários / Universo	Taxa de Resposta	Margem de Erro ²
Nacional	MR4 Inquérito a entidades líderes de instrumentos de políticas integrada de base territorial	PDCT	» Secretários Executivos das CIM/AM, exceto Algarve (22)	12 CIM (54,5%)	22%
			» Câmaras Municipais do Continente, exceto do Algarve (262)	145 (55,3%)	5%
		DLBC	» Entidades líderes de GAL (88)	45 (51,1%)	10%
		PROVERE / PADRE	» Entidades líderes de consórcio (14)	12 (85,7%)	8%
		PEDU (Autoridades Urbanas)	» Câmaras Municipais com PEDU – Autoridade Urbana (105)	71 (67,6%)	6%
	MR5 Inquérito a beneficiários das medidas de diferenciação positiva dos territórios de baixa densidade	Avisos Específicos	» Beneficiários, mesmo sem candidatura aprovada (2312)	123 (5,3%)	8%
Critérios de bonificação no processo de apreciação					
Majoração da taxa de apoio					
NUTS III (Estudo de Caso)	EC_MR2 Inquérito a executores de instrumentos de políticas integradas base territorial e de políticas sectoriais territorializadas	PDCT	» Executores de operações (1.043)	177 (17%)	6%
		PEDU			
		PROVERE / PADRE			
		DLBC			
		PARU / MUS / PAICD			
		Programa TEIP	» Agrupamentos de Escolas e Escolas não agrupadas executoras de operações aprovadas enquadradas no TEIP, localizados nas sub-regiões dos estudos de caso (64)	12 (18,8%)	25%
		Programa Escolhas	» Entidades executoras de operações aprovadas nas sub-regiões dos estudos de caso (55)	24 (43,6%)	15%
CLDS	» Entidades executoras de operações aprovadas nas sub-regiões dos estudos de caso (15)	13 (86,7%)	11%		

Fonte: CEDRU/EY-AMA

² Para um nível de confiança de 95%.

4.3. PRINCIPAIS LIMITAÇÕES E DIFICULDADES METODOLÓGICAS

25. A realização do presente estudo enfrentou um conjunto de fatores contextuais limitativos que embora não tenham impedido a obtenção de uma leitura avaliativa completa, condicionaram o desenvolvimento dos trabalhos e impediram, pontualmente, a verificação da efetividade da Teoria de Mudança da Abordagem Territorial do PT2020 a partir da triangulação desejada de fontes.
26. Desde logo importa relevar que objeto de avaliação se encontra debilmente explicitado nos documentos de programação que o sustentam. Assim, o quadro de atividades, pressupostos e riscos que definem a Teoria de Mudança resultaram não só do que está explicitado nos documentos de programação, mas especialmente de referenciais teóricos sobre as abordagens territoriais.
27. Acresce, que o objeto da presente avaliação tem um reduzido reconhecimento pela generalidade dos atores que a concretizam. Esse facto teve várias implicações na realização do estudo: (i) dificuldades na co-construção da Teoria de Mudança e emergência em fases tardias de novos pressupostos e riscos; (ii) mobilização insuficiente nos processos de auscultação (aspeto crítico numa avaliação fortemente suportada em análises de perceção); (iii) sobrerrelevância de problemas melhor enquadrados nas avaliações específicas de cada um dos instrumentos que compõe a Abordagem. Finalmente, importa destacar que o objeto de avaliação se caracteriza pela extensão (envolvendo um amplo número de instrumentos, sectores e políticas) e pela sua complexidade.
28. Este conjunto de aspetos interferiu na implementação da avaliação tornando-a especialmente morosa. Num primeiro momento, dada a dificuldade em definir o objeto de avaliação e o estabelecimento da sua Teoria de Mudança. Num segundo momento, devido à dificuldade em recolher as evidências pretendidas para um leque tão alargado de pressupostos e de riscos, num contexto tão diverso de instrumentos. Finalmente, num último momento, dada a dificuldade em alcançar com celeridade os níveis de resposta satisfatórios aos inquéritos.
29. Da aplicação do programa metodológico resulta evidente que a abordagem desenhada continha duas limitações fundamentais: (i) excessiva ambição na recolha de evidências; (ii) excessivo desdobramento dos universos inquiridos em sub-universos (por instrumento), colocando grande esforço no processo de inquirição e limitações de representatividade nos resultados obtidos.
30. Por outro lado, a auscultação através de inquéritos, *focus group* e *workshops*, ficou marcada pelos baixos níveis de participação. Entre as várias explicações que podem justificar esta situação, apontam-se: (i) a crescente fadiga institucional na resposta a questionários *online* relacionados com os FEEI; (ii) a desmotivação com a implementação do Portugal 2020/instrumentos territoriais, em geral; (iii) e, a desvalorização do objeto de avaliação devido ao seu desconhecimento. Importa, no entanto, destacar o papel das Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais no incentivo à participação dos seus beneficiários nos processos de auscultação promovidos e a disponibilidade de um largo número de entidades para participarem nos *workshops*.

(Esta página foi deixada propositadamente em branco)

CAPÍTULO 5. QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

5. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

5.1. QUADRO LÓGICO DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO PORTUGAL 2020

31. A Abordagem Territorial do Portugal 2020 constitui um domínio transversal a toda a estruturação do PT2020. A conceção estratégica desta abordagem reflete os pressupostos estabelecidos na Resolução do Conselho de Ministros nº 33/2013 de 20 de maio, quanto à abordagem territorial das prioridades de intervenção, designadamente que *“o princípio da racionalidade económica faz apelo a uma maior aproximação das escalas de intervenção dos diversos instrumentos de programação do período 2014-2020 (Programas Operacionais, Investimentos Territoriais Integrados e Desenvolvimento Local de Base Comunitária) à escala dos constrangimentos estruturais que procurem combater e dos resultados que se propõem atingir. Desta forma, o princípio da subsidiariedade deverá afirmar-se como relevante no desenho e estruturação dos instrumentos de programação, no sentido em que potencia o uso da escala territorial de intervenção como um dos mecanismos de maior racionalidade e eficiência na integração de políticas e, conseqüentemente, de fundos”*.
32. Pese embora a sua centralidade no PT2020, o quadro lógico da Abordagem Territorial não se encontra definido de forma completa nos documentos de programação ou em qualquer outro documento complementar. Acresce, que a sua definição foi sendo alargada, entre 2015 e 2018, em resultado de deliberações da CIC. Assim, o desenho da Teoria de Mudança, não teve somente por base os documentos de programação e as deliberações posteriores, como considerou a bibliografia de referência da Comissão Europeia (CE) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), com o intuito de suprir lacunas de formulação. Complementarmente, foram auscultados atores envolvidos na conceção e implementação dos instrumentos que integram a Abordagem e ouvido o Grupo de Acompanhamento.
33. A Abordagem Territorial do PT2020 assume como fim último promover a coesão territorial e aumentar a convergência económica entre os vários territórios de Portugal Continental, respondendo às persistentes fragilidades que têm sido destacadas em vários documentos e que impedem as regiões, as sub-regiões, os municípios e as cidades de alcançar todo o seu potencial de desenvolvimento.
34. Para tal, assume-se que a **arquitetura programática de base territorial** definida no PT2020 e os **mecanismos de governação** estão a contribuir para que sejam alcançados um conjunto alargado e imbricado de resultados finais, nomeadamente: (i) **aumentar a eficiência territorial** (por exemplo, fortalecer a acessibilidade interna e externa, promover o uso eficiente dos recursos e da energia, promover a competitividade e a atratividade do território,...); (ii) **aumentar a qualidade territorial** (por exemplo, assegurar bons níveis de qualidade de vida, garantir a equidade entre os territórios, assegurar o acesso a Serviços de Interesse Geral e ao conhecimento, promover a resiliência dos territórios face aos riscos decorrentes das alterações climáticas,...); (iii) **fortalecer a identidade territorial** (por exemplo, enriquecer o capital social, valorizar o património natural e cultural, incentivar a criatividade,...); (iv) **reduzir a subutilização do potencial** económico, social, institucional e territorial, local; (v) e, **aumentar a participação dos atores**, nomeadamente daqueles que transformam os recursos em valor, concretizando o potencial endógeno em riqueza.

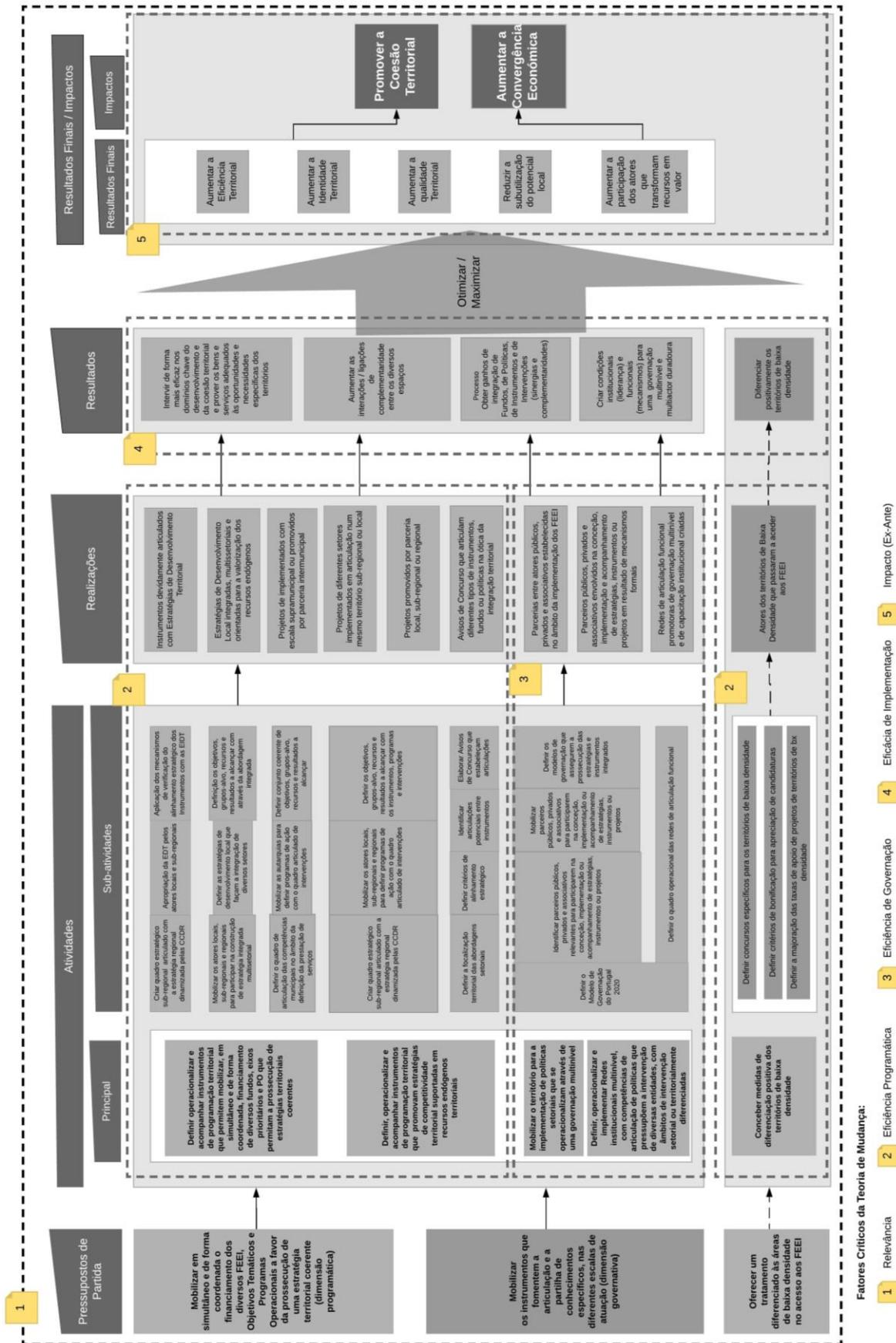


Figura 3. Teoria de Mudança da Abordagem Territorial do Portugal 2020

Fonte: CEDRU/EY-AMA

35. Para alcançar estes objetivos, a Abordagem Territorial do PT2020 assume como indispensável o cumprimento de um conjunto de resultados intermédios, em três níveis fundamentais: (i) de **eficiência programática**, ou seja, mobilizar em simultâneo e de forma coordenada o financiamento dos diversos FEEI, a favor da prossecução de estratégias territoriais coerentes, suportadas na integração sectorial e multinível das políticas, na melhoria da racionalidade das escala de provisão e na integração dos diversos espaços; (ii) de **eficiência de governação**, ou seja, criar condições de governação local e de cooperação horizontal e vertical que aumentem a capacidade de liderança dos atores locais na condução dos processos de desenvolvimento, que reforcem a cooperação territorial endógena e exógena aos territórios e que permitam ainda obter uma simplificação dos mecanismos de governação dos Fundos; (iii) e, de **eficácia de implementação**, ou seja, assegurar uma atuação que promova as oportunidades e as necessidades específicas dos territórios (diferenciação territorial), o desenvolvimento de intervenções espacialmente definidas pelo problemas/recursos (regiões funcionais), valorizar o potencial endógeno específico, valorizar o conhecimento dos atores do território e diferenciar positivamente os territórios de baixa densidade.
36. A Figura 3 explicita de forma gráfica a Teoria de Mudança, contendo o fluxograma atividades – realizações – resultados – impactos. Evidencia ainda o papel estruturante das EIDT enquanto referencial estratégico para garantir a coerência das intervenções de cariz sub-regional ou local e o seu alinhamento com as estratégias definidas nas respetivas NUTS II, enquanto subactividade a montante dos instrumentos (realizações). Identifica ainda os principais fatores críticos do racional lógico e que sistematizam os pressupostos da abordagem. O quadro seguinte complementa este esquema, detalhando os pressupostos e os riscos da Teoria de Mudança.

Quadro 4. Fatores Críticos, Pressupostos e Riscos da Teoria de Mudança

Fator Crítico da Teoria de Mudança	Pressupostos Principais	Pressupostos Complementares	Riscos
Relevância Estratégica	» As políticas públicas mobilizadas pela Abordagem Territorial do Portugal 2020 são as que respondem adequadamente aos desafios de coesão territorial e convergência do país e onde a aplicação do princípio da subsidiariedade é mais adequada.	» A definição da Abordagem Territorial do PT2020 suporta-se nas avaliações realizadas durante o QREN. » A Abordagem Territorial do PT2020 foi definida em articulação com os atores territoriais. » Os Instrumentos de Políticas Integradas de base territorial mobilizam o mix de políticas pertinentes.	» Prevalência da lógica de coesão sobre uma lógica de convergência. » Manutenção da lógica de programação assente em destinatários, em vez da orientação para os resultados. » Resistência sectorial à inclusão de políticas nas abordagens territoriais. » Reduzido conhecimento sobre a evolução recente das dinâmicas de divergência e coesão territorial. » Desadequação das prioridades de investimento e objetivos temáticos incluídos nos instrumentos de políticas integradas de base territorial.
	» Os instrumentos de políticas integradas de base territorial e os instrumentos de políticas sectoriais territorializadas mobilizados são adequadamente flexíveis, permitindo a sua adaptação a realidades territoriais diferenciadas em termos de massa crítica, da natureza dos	» Instrumentos de políticas integradas de base territorial e os Instrumentos de políticas sectoriais territorializadas definidos para responder às realidades territoriais específicas. » Instrumentos de políticas integradas de base territorial podem mobilizar as políticas que melhor se ajustam às necessidades territoriais. » As estratégias territoriais de referência visam valorizar os recursos endógenos a potenciar.	» Pressão contextual para a rápida implementação do PT2020. » Os regulamentos europeus introduzem rigidez insuperável. » Falta de massa crítica territorial às escalas de atuação desejadas.

Quadro 4. Fatores Críticos, Pressupostos e Riscos da Teoria de Mudança

Fator Crítico da Teoria de Mudança	Pressupostos Principais	Pressupostos Complementares	Riscos
	recursos estratégicos e das formas de abordagem ao potencial endógeno.		
	» As escalas territoriais dos instrumentos de políticas integradas de base territorial e os Instrumentos de políticas sectoriais territorializadas são pertinentes e adequadas para assegurar a integração entre os instrumentos.	<ul style="list-style-type: none"> » As escalas dos instrumentos de políticas integradas de base territorial e os Instrumentos de políticas sectoriais territorializadas são ajustadas aos objetivos que lhes foram atribuídas. » A escala territorial dos instrumentos de políticas integradas de base territorial e os Instrumentos de políticas sectoriais territorializadas permite explorar sinergias. 	<ul style="list-style-type: none"> » A desadequação entre as escalas das políticas e a organização do Estado impede a integração.
	» Os atores mobilizados e as respetivas lideranças são as adequadas para o planeamento e operacionalização dos Instrumentos de Políticas Integradas de base territorial.	<ul style="list-style-type: none"> » A liderança dos instrumentos de base territorial atribuída aos atores chave do território. » Adequada mobilização de atores para promover a integração das políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> » Debilidades institucionais limitadoras da liderança territorial. » A organização do Estado condiciona a liderança territorial.
Eficiência Programática	» Foi promovida a integração das diferentes políticas sectoriais à escala territorial adequada, em resultado do processo de programação, dos Avisos de Concurso, dos processos de planeamento estratégico sub-regional e local e da definição das operações.	<ul style="list-style-type: none"> » Os instrumentos de programação criam condições para a integração de políticas à escala sub-regional e local. » Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) com capacidade para ancorarem os vários instrumentos de políticas integradas de base territorial, criando as bases para a articulação entre políticas. » Instrumentos de políticas integradas de base territorial concebidos em articulação entre si. » Os atores locais interagiram na definição dos diversos instrumentos. » A definição dos Instrumentos de políticas sectoriais territorializadas atendeu aos instrumentos de políticas integradas de base territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> » O alinhamento da territorialização das políticas públicas com a organização territorial do Estado limita as sinergias e complementaridades. » As políticas territorializadas obedecem apenas a lógicas nacionais não se relacionando com as política/instrumentos territoriais. » Falta de cultura de governação intersectorial. » Fraca capacitação dos atores para desenvolver sinergias e complementaridades entre políticas.
	» Foi promovida a integração de escalas, nacional – regional – sub-regional – local, em resultado dos processos de vinculação entre instrumentos e de aplicação do princípio a subsidiariedade.	<ul style="list-style-type: none"> » Os instrumentos de programação criam condições para a integração de diversas escalas de ação das políticas. » Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) com capacidade para ancorarem os vários instrumentos de políticas integradas de base territorial, criando as bases para uma articulação entre escalas. » Vários instrumentos de políticas integradas de base territorial estabelecem interações estratégicas entre si. » Existe capacidade de coordenação e planeamento, na escala territorial adotada, permitindo a integração dos instrumentos de política mobilizados. 	<ul style="list-style-type: none"> » Fraca capacitação e experiência dos atores locais em desenvolver iniciativas que potenciem sinergias e complementaridades entre escalas. » Falta de mecanismos institucionais que promovam o alinhamento e articulação entre os atores institucionais. » Fragilidades de liderança política intermunicipal.

Quadro 4. Fatores Críticos, Pressupostos e Riscos da Teoria de Mudança

Fator Crítico da Teoria de Mudança	Pressupostos Principais	Pressupostos Complementares	Riscos
	<ul style="list-style-type: none"> » Foi aumentada a racionalidade da provisão de Serviços de Interesse Geral, ao nível intermunicipal e municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> » Os instrumentos de programação criam condições para a aumentar a racionalidade da provisão de serviços à escala sub-regional e local. » Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) com capacidade para ancorarem os vários instrumentos de políticas integradas de base territorial, criando as bases para projetos intermunicipais. » Os PDCT têm condições de elegibilidade e de operacionalidade para aumentar a racionalidade na provisão de Serviços de Interesse Geral. » Superados os obstáculos tradicionais à criação de intervenções de âmbito supramunicipal e em rede. 	<ul style="list-style-type: none"> » Prevalência de desconfianças locais e intermunicipais. » Falta de liderança intermunicipal no desenvolvimento de abordagens supramunicipais. » Avisos dos instrumentos de políticas integradas de base territorial e as tipologias de operações elegíveis que não valorizaram a lógica supramunicipal.
	<ul style="list-style-type: none"> » Foi promovida a integração dos diversos FEEI do processo de programação, dos Avisos de Concurso, dos processos de planeamento estratégico sub-regional e local e da definição das operações. 	<ul style="list-style-type: none"> » Os instrumentos de programação criam condições para a integração dos FEEI à escala sub-regional e local. » Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) com capacidade para promoverem a integração de fundos. » A capacidade de organização e mobilização dos atores permite a valorização integrada e multisectorial dos recursos endógenos. » A focalização territorial das abordagens sectoriais, os critérios de alinhamento estratégico entre políticas e instrumentos e a capacidade de liderança permite gerar intervenções articuladas. » Criadas condições programáticas e de governação intersectorial no Portugal 2020 que permitem desenhar Avisos articulados para um mesmo território. 	<ul style="list-style-type: none"> » Fraca capacitação e experiência dos atores em desenvolver iniciativas visando potenciar sinergias e complementaridades entre Fundos. » Falta de mecanismos institucionais que promovam o alinhamento e articulação entre os atores institucionais relevantes. » Desarticulação no lançamento de Avisos. » Debilidades no acesso à informação-chave e no conhecimento dos atores para promoverem projetos articulados entre Fundos.
	<ul style="list-style-type: none"> » Foi promovida uma maior integração entre os diversos espaços à escala urbana, municipal, intermunicipal e regional. 	<ul style="list-style-type: none"> » Os instrumentos de programação criam condições para a integração de políticas entre espaços à escala urbana, municipal, intermunicipal e regional. » Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) com capacidade para promoverem a integração de espaços. » Definidos projetos em rede, intermunicipais, ou com outros espaços regionais, nacionais ou europeus. 	<ul style="list-style-type: none"> » Fraca capacitação e experiência dos atores em potenciar sinergias entre espaços. » Falta de mecanismos institucionais que promovam o alinhamento e articulação entre os atores. » Desarticulação no lançamento de Avisos. » Debilidades no acesso à informação-chave e no conhecimento dos atores para promoverem projetos articulados.
Eficiência de Governação	<ul style="list-style-type: none"> » Foi reforçada a capacidade de liderança dos atores locais para a condução dos processos de desenvolvimento dos seus territórios. 	<ul style="list-style-type: none"> » Os instrumentos de programação contêm disposições para reforçar a liderança local. » Os atores locais e sub-regionais assumiram a liderança do planeamento e coordenação dos Instrumentos de Políticas Integradas de base territorial. » Os atores locais e sub-regionais assumiram a liderança do acompanhamento da execução dos Instrumentos de Políticas Integradas de base territorial. » Os atores locais e sub-regionais revelaram capacidade de promover a concertação institucional multi-escala, multinível e multi-ator. 	<ul style="list-style-type: none"> » Desconfianças e incapacidade dos atores municipais em explorarem sinergias intermunicipais e abordagens em rede. » Implementação de Estratégias e Instrumentos demasiado acelerada em territórios / atores sem níveis de competência/experiência adequados. » Falta de cultura e de experiências de governação multinível para permitir a devida articulação institucional.

Quadro 4. Fatores Críticos, Pressupostos e Riscos da Teoria de Mudança

Fator Crítico da Teoria de Mudança	Pressupostos Principais	Pressupostos Complementares	Riscos
		» Os diversos atores reconhecem capacidade de liderança aos atores locais e sub-regionais.	» Desadequação das competências delegadas nas Entidades Intermunicipais, Autoridades Urbanas e Grupos de Ação Local.
	» Foi reforçada a cooperação territorial entre cidades, municípios, sub-regiões e regiões através da concretização de parcerias formais e informais mobilizadas para o planeamento, programação e execução dos FEEI.	» Os instrumentos de programação facilitam a cooperação territorial endógena. » Disponibilidade dos atores para o desenvolvimento de mecanismos de governação colaborativa. » Criadas condições para o estabelecimento de parcerias e o envolvimento de parceiros. » Possibilidade de surgirem parcerias informais no processo de implementação. » Criados mecanismos de governação dos instrumentos de políticas integradas de base territorial que envolvem vários atores.	» Mecanismos de coordenação horizontal entre os diferentes sectores da administração pública pouco desenvolvidos. » Insuficiente processo de capacitação dos atores sobre as abordagens territoriais integradas. » Falta de capacidade dos atores para participarem nos processos de conceção e acompanhamento.
	» Foi reforçada a cooperação territorial vertical entre atores de nível local e atores de âmbito regional e nacional.	» Os instrumentos de programação facilitam a cooperação territorial endógena. » Envolvimento dos atores, endógenos e exógenos, relevantes na elaboração dos Instrumentos de Políticas Integradas de base territorial.	» Debilidades no conhecimento dos atores relativamente às políticas / instrumentos e ao seu potencial de articulação. » Incapacidade de gerar uma cultura de parceria entre atores. » Ausência de pensamento crítico estruturado sobre a perspetiva territorial integrada. » Indisponibilidade dos atores sectoriais em moldar as intervenções aos territórios e articular com outras intervenções de base local.
	» Foram simplificados os mecanismos de governação dos FEEI, em resultado da aplicação do princípio de subsidiariedade.	» Os instrumentos de programação atribuem competências aos atores do território que permitem simplificar mecanismos de governação. » Maior facilidade na seleção e preparação das candidaturas. » Celeridade na submissão dos pedidos de pagamento e no reembolso. » Maior regularidade no acompanhamento das operações. » Maior flexibilidade nos critérios de admissibilidade das operações face às necessidades locais.	» Falta de experiência dos atores no acompanhamento dos procedimentos burocráticos da execução de fundos. » Rigidez dos mecanismos burocráticos da execução de fundos, impeditivos de flexibilidade.
Eficácia de Implementação	» Foram criadas condições para potenciar as oportunidades e para responder às necessidades específicas de cada um dos territórios.	» Os instrumentos de programação criam condições para responder às necessidades territoriais específicas. » Delimitação funcional dos instrumentos de políticas integradas de base territorial. » Resultados regionalmente distintos são função da diversidade de dimensões das realidades territoriais abrangidas.	» Prevalência da motivação da coesão sobre a motivação da convergência na delimitação do perímetro dos instrumentos. » Prevalência de abordagens definidas por lógicas administrativas.
	» A territorialização das intervenções foi definida em função da configuração espacial das oportunidades e das necessidades específicas.	» Existe uma delimitação funcional dos instrumentos de políticas integradas de base territorial. » Os instrumentos territoriais estão suportados em diagnósticos das oportunidades e das necessidades específicas.	» Prevalência das lógicas administrativas e de organização do Estado no desenho das abordagens territoriais.

Quadro 4. Fatores Críticos, Pressupostos e Riscos da Teoria de Mudança

Fator Crítico da Teoria de Mudança	Pressupostos Principais	Pressupostos Complementares	Riscos
	» Foi valorizado o potencial endógeno específico de cada território.	<ul style="list-style-type: none"> » Os instrumentos de programação criam condições para a valorização do potencial endógeno. » Instrumentos focalizados nos ativos endógenos específicos. » Instrumentos focalizados no alargamento da base territorial de criação de valor. 	» Falta de massa crítica para a valorização do potencial endógeno.
	» Foi valorizado o conhecimento dos atores dos territórios, na avaliação de necessidades e na definição das formas de implementação dos FEEI.	<ul style="list-style-type: none"> » Os instrumentos de programação criam condições para valorizar o capital de experiência e conhecimento dos atores do território. » A experiência e os conhecimentos técnicos e estratégicos dos atores envolvidos na implementação determinam a definição das intervenções. » Conhecimento dos atores locais permite responder de forma focalizada à superação dos problemas locais e sub-regionais e ao aproveitamento das oportunidades específicas. 	» Inexistência de mecanismos de capacitação dos atores locais para a condução dos processos.
	» Foram diferenciados positivamente os territórios de baixa densidade permitindo superar obstáculos no acesso aos FEEI.	<ul style="list-style-type: none"> » Os concursos específicos para as áreas de baixa densidade permitiram encontrar financiamento para intervenções que de outra forma não seriam financiadas. » As majorações das taxas de apoio de projetos em território de baixa densidade tornam possível que os projetos apresentados por promotores com menor robustez financeira fossem financiados. » A facilitação no acesso aos FEEI permitiu diferenciar positivamente os territórios de baixa densidade e aumentar o volume de financiamento dirigido a estes territórios. 	<ul style="list-style-type: none"> » Os mecanismos de financiamento previstos no Portugal 2020 já respondiam adequadamente às procuras. » Os territórios não revelam dinâmicas capazes de aproveitar as condições criadas. » A extensão territorial da Baixa Densidade não cria identidade dos atores com estas medidas tornando difícil a sua apropriação pelos atores. » Os mecanismos de discriminação definidos não são suficientes para gerar procura qualificada nos territórios de baixa densidade. » Os critérios de bonificação para a apreciação das candidaturas relativas a projetos nos territórios de baixa densidade não resultaram num aumento de acesso porque os instrumentos existentes já garantiam essa possibilidade.
Impacto	» Foi maximizada a coesão territorial à escala nacional.	» Foi reforçada a identidade territorial, em resultado do fortalecimento do capital social, da valorização do património natural e cultural e da promoção da criatividade.	» Os instrumentos de programação da Abordagem Territorial do PT2020 não contribuíram para o reforço da identidade territorial, do capital social regional, do património natural e cultural e das operações que promovem a criatividade.
		» Foi aumentada a qualidade territorial, melhorando-se os níveis de qualidade de vida e de acesso a Serviços de Interesse Geral e ao conhecimento.	» Os instrumentos de programação da Abordagem Territorial do PT2020 não contribuíram para o reforço da qualidade territorial, das operações que melhoram os níveis de qualidade de vida, o acesso a Serviços de Interesse Geral e ao conhecimento.

Quadro 4. Fatores Críticos, Pressupostos e Riscos da Teoria de Mudança

Fator Crítico da Teoria de Mudança	Pressupostos Principais	Pressupostos Complementares	Riscos
		» Foi aumentada a eficiência territorial dos territórios, ao nível da melhoria da acessibilidade interna e externa, do aumento do uso eficiente dos recursos e da energia, do reforço da coesão e da competitividade, e da atratividade.	» Os instrumentos de programação da Abordagem Territorial do PT2020 não contribuíram para o reforço da eficiência territorial, do nível de acessibilidade interna e externa, do uso eficiente dos recursos e da energia, da coesão, da competitividade e da atratividade.
	» Foi maximizada a convergência económica à escala europeia	» Foi reduzida a subutilização do potencial económico local.	» Os instrumentos de programação da Abordagem Territorial do PT2020 não contribuíram para a redução da subutilização do potencial económico e para a valorização do potencial económico local.
		» Foi reforçada a participação dos atores que transformam os recursos territoriais em valor económico.	» Os instrumentos de programação da Abordagem Territorial do PT2020 não contribuíram para valorizar os atores que transformam os recursos territoriais em valor económico.

Fonte: CEDRU/EY-AMA

37. Com exceção da Questão de Avaliação nº 6, que tem uma natureza distinta das demais, a resposta às Questões de Avaliação foi estruturada segundo cada um dos pressupostos principais apresentados no quadro anterior e tendo em conta os elementos da cadeia lógica de intervenção, nomeadamente as realizações e os resultados previstos. A análise realizada está por isso suportada nas evidências obtidas relativas a cada uma das componentes da Teoria de Mudança.

5.2. RELEVÂNCIA DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO PT2020 (QA1)³

SÍNTESE CONCLUSIVA

Em termos de relevância estratégica, a Abordagem Territorial do PT2020 visa alcançar uma maior adequação das políticas públicas aos desafios atuais de coesão territorial à escala nacional e de convergência económica à escala europeia. **A evolução em Portugal do PIB regional *per capita*, em termos reais, desde do início dos anos 2000, caracteriza-se pela coexistência de uma situação onde, ao mesmo tempo que se reforçou a coesão regional interna, produziu-se um ponto de viragem no processo de convergência europeia da economia portuguesa, com a acentuação das dificuldades na dinâmica de criação de riqueza**, traduzido na substituição de um caminho de aproximação ao padrão médio europeu do PIB *per capita* por um caminho de afastamento, isto é, na afirmação do primado da divergência sobre o primado da aproximação.

A tendência para um primado da coesão interna sobre a convergência europeia questiona de forma explícita, os limites e, mesmo, a possibilidade de uma convergência efetiva sem progressos fortes e sustentados na competitividade internacional da economia, suportada pela capacidade concorrencial das empresas e pela qualificação do tecido empresarial à escala regional e nacional.

No contexto desta evolução do processo de convergência económica e de coesão territorial realizado por Portugal, **a Abordagem Territorial do PT2020 deverá procurar dar resposta aos seguintes desafios que se constituem como pressupostos principais desta Abordagem:**

- » Combinação adequada entre os objetivos de coesão territorial interna e convergência europeia, com aplicação do princípio da subsidiariedade, isto é, **mobilizando o mix de políticas pertinente, evitando os riscos de prevalência da lógica de coesão sobre uma lógica de convergência, da manutenção da lógica de programação assente em destinatários**, em detrimento da orientação para os resultados e **da resistência sectorial à inclusão das respetivas políticas nas abordagens territoriais;**
- » Instrumentos de políticas integradas de base territorial e Instrumentos de políticas sectoriais territorializadas com **níveis de flexibilidade adequados, permitindo a sua adaptação a realidades territoriais diferenciadas** em termos de massa crítica, natureza dos recursos estratégicos e das formas de abordagem ao potencial endógeno;
- » **Escalas territoriais** das políticas integradas de base territorial e dos Instrumentos de políticas sectoriais territorializadas **pertinentes e adequadas para assegurar a respetiva integração entre instrumentos;**
- » **Atores mobilizados e respetivas lideranças adequados para o planeamento e operacionalização dos instrumentos de políticas integradas de base territorial.**

A investigação realizada e as evidências recolhidas, em relação à verificação dos pressupostos acima apresentados, indiciam que, **apesar de alguns resultados positivos, em particular na definição das estratégias, as soluções encontradas para os instrumentos e o respetivo modelo de operacionalização não conseguiram evitar a manifestação dos riscos identificados na Teoria de Mudança, diminuindo, deste modo, a relevância estratégica da Abordagem Territorial do PT2020**

A consideração da territorialização das políticas públicas, enquanto dimensão transversal do PT2020, e a sua operacionalização através de um conjunto de instrumentos territoriais constitui um aspeto positivo que

³ Questão de Avaliação 1. Decorrendo de uma análise da evolução recente dos processos de convergência económica e de coesão territorial, qual a relevância da abordagem territorial do Portugal 2020 como resposta aos desafios da convergência e da coesão territorial?

permitiu aprofundar (embora com graus e dinâmicas espacialmente diferenciadas) o processo de reflexão estratégica a diferentes escalas (nacional, regional, sub-regional e municipal) na preparação do PT2020. Fomentou-se, assim, a partilha de informação, a mobilização e capacitação de atores e a reflexão e alinhamento em torno dos desafios, prioridades e estratégias das diferentes regiões e municípios do país.

Simultaneamente, a **manifestação de alguns dos riscos sinalizados condicionou a concretização dos pressupostos e dos resultados correspondentes**, designadamente: (i) **a prevalência de uma lógica de coesão e redistribuição sobre uma lógica de convergência e competitividade**, manifestada na escolha das Prioridades de Investimento incluídas nos PDCT; (ii) **a ausência de instrumentos de coordenação que proporcionassem a obtenção de sinergias e complementaridades** entre instrumentos e com as políticas sectoriais territorializadas; (iii) **a reduzida valorização e mobilização da escala regional (NUTS II)**, no conjunto dos instrumentos que compõem as abordagens territoriais, limitando a articulação entre os instrumentos que envolvem várias NUTS III e entre instrumentos de escala sub-regional e escala local; (iv) **a ausência de massa crítica em múltiplos dos espaços de concretização dos instrumentos da Abordagem Territorial** (por exemplo, no caso de múltiplos PDCT e PEDU); (v) e, **as debilidades e fragilidades nas lideranças dos instrumentos de escala sub-regional e as falhas de envolvimento de atores relevantes nos processos de conceção e operacionalização dos instrumentos**, em particular, de áreas sectoriais da administração pública central com relevância nas políticas de desenvolvimento regional.

Na **generalidade das situações, as insuficiências detetadas ampliaram-se em termos de princípios, processos e resultados, na passagem da conceção para a operacionalização da Abordagem Territorial do PT2020, condicionando de forma muito relevantes os quatro pressupostos principais identificados**. A resposta detalhada a seguir apresentada desenvolve, fundamenta e ilustra estes aspetos.

38. A clivagem entre as escalas nacional e regional nos **resultados da convergência europeia, onde, para a generalidade dos países, uma relevante aproximação das economias nacionais não foi seguida pelas economias regionais que mantêm disparidades mais elevadas**, suscita a necessidade de um aprofundamento na conceção e na execução de políticas de compatibilização e de promoção de sinergias entre convergência e coesão territorial.⁴ Este resultado confirma que **a relação entre convergência e coesão territorial é complexa, diversificada, na sua expressão nacional, e mutável, nas suas trajetórias temporais**, exigindo, por isso mesmo uma atenção especial, na mobilização dos instrumentos da política de coesão, para as questões de coerência e sustentabilidade.
39. A compatibilização entre a convergência económica nacional à escala da União Europeia e a coesão territorial regional à escala nacional, numa era de globalização relativamente profunda, coloca, ainda, uma questão adicional que releva do facto de **os diversos movimentos de internacionalização e globalização não se fazerem, nos nossos dias, nem de forma geral, nem de forma equilibrada**, nomeadamente quando se consideram, no seu conjunto, não apenas os movimentos internacionais de bens, serviços, capitais e pessoas, mas também os movimentos envolvendo a cultura, a criatividade e o conhecimento.
40. **A diferenciação das condições de inserção das regiões europeias** nos movimentos de integração em profundidade, seja ao nível da economia mundial, seja ao nível da construção europeia, **arrastou, na evolução mais recente, novos fatores e mecanismos de disparidade regional, ao nível nacional e europeu**, que devem ser considerados, quer na compreensão dos processos de convergência, quer no próprio desenho e implementação das políticas de Coesão em geral e das abordagens territoriais em particular.

⁴ Ver, por exemplo, Mateus et al. (2017), Bachtler et al. (2107) ou ADC(2018).

41. **A análise do papel desempenhado pelas regiões mais desenvolvidas**, na evolução da convergência económica à escala europeia e na evolução da coesão territorial à escala nacional, **pode constituir, assim, à luz da experiência europeia, um elemento relevante de reapreciação e inovação, na configuração das políticas de coesão e das orientações da promoção da convergência**, suscetível de melhorar significativamente a respetiva eficácia.
42. Com efeito, a evidência empírica apresentada⁵ permite **fundamentar, não apenas a necessidade de promover equilíbrios favoráveis ao aumento da coesão territorial nacional nos processos de convergência europeia** onde o aumento das disparidades regionais tem sido mais significativo, até como elemento de sustentabilidade a médio e longo prazo, **mas, também, a necessidade de promover outro tipo de equilíbrios favoráveis à correção das trajetórias de divergência ou insuficiente convergência económica à escala europeia, onde a redução das disparidades regionais possa ter significado um foco excessivo na coesão territorial e/ou um processo de afetação de recursos públicos e privados menos favorável ao crescimento e ao desenvolvimento económico.**
43. A grande questão que se coloca, relativa à eficácia dos investimentos suportados pelos fundos estruturais e europeus, é, assim, a de saber **se uma trajetória de promoção da coesão regional ex-ante, atuando sobre as condições**, através da concentração de recursos, **é mais ou menos favorável que uma trajetória de focalização nos resultados ex post, atuando pela seletividade na otimização das capacidades de alavancagem dos incentivos**, ou, até, se não se torna necessário proceder a uma combinação inteligente destas duas trajetórias, otimizando, ao mesmo tempo, as sinergias entre investimento público e privado.
44. **A economia portuguesa iniciou o seu processo de convergência europeia sem qualquer diferenciação regional no terreno do acesso aos fundos estruturais e europeus de investimento**, isto é, tratava-se de um “país da coesão” onde todas as regiões surgiam como prioritárias. **A trajetória de convergência europeia de Portugal conduziu, como se sabe, a uma sucessiva diferenciação regional**, primeiro da região capital, como região mais desenvolvida, colocada em “*phasing-out*”, no ciclo de programação 2000-2006 (tendo alcançado um nível do PIB *per capita* superior à média comunitária), seguida das regiões da Madeira e do Algarve, no ciclo de programação 2007-2013, por apresentarem um nível do PIB *per capita* intermédio entre as regiões prioritárias para a política de Coesão (nível inferior a 75% do referencial médio da UE) e as regiões mais desenvolvidas (nível superior ao referencial médio da UE).
45. **A experiência portuguesa reflete, assim, uma evolução em direção a uma forte diferenciação regional** face aos objetivos de convergência e coesão, originando quer uma importante e progressiva concentração de fundos nas regiões do Norte, Centro e Alentejo, ao nível do Continente, e da região dos Açores, ao nível das Regiões Autónomas, quer uma rápida redução da dimensão e da intensidade dos apoios dos fundos estruturais e europeus na região de Lisboa, depois da conclusão do processo de “*phasing-out*”, em 2006.
46. **A evolução do ranking de Portugal no nível médio de vida no conjunto das economias da UE28, ao longo das duas últimas décadas, embora reflita a perda de várias posições e contemple um recuo do respetivo indicador**, em termos relativos face ao padrão médio europeu, comporta, no entanto, uma relevância muito mais qualitativa do que quantitativa (onde os ajustamentos económicos e financeiros ou a perda de velocidade competitiva conduziram países como a Grécia e Chipre ou Itália e França, a recuos muito superiores ao verificado no caso português).
47. Com efeito, o que se alterou no posicionamento da economia portuguesa em matéria de convergência é o seu afastamento de países como a Espanha e, sobretudo, a Irlanda, por um lado, e a sua partilha, de uma posição intermédia na distribuição europeia do nível médio de vida da população, com as economias da Europa central

⁵ Ver, igualmente, por exemplo, Mateus et al. (2017), Bachtler et al. (2107) ou ADC(2018).

e oriental e as economias bálticas que, depois do alargamento, alcançaram um nível mais elevado para o PIB *per capita*, superior mesmo, em diversos casos, ao nível de Portugal.

48. **O caso português espelha uma eventual excessiva “longevidade” como “país da coesão” que questiona duplamente a sua experiência, seja revelando uma reduzida eficácia dos investimentos e medidas orientados para a promoção da convergência europeia,⁶ seja chamando a atenção para a relevância, nos processos de convergência europeia, dos elementos de consolidação e sustentabilidade dos progressos estruturais, para além dos impulsos dinâmicos transmitidos pelos financiamentos incentivadores do investimento.**
49. **A experiência portuguesa de convergência europeia não representa um caso nacional isolado na medida em que alguns dos seus contornos principais são partilhados com outras economias da Europa do Sul, nomeadamente no que respeita aos limites no progresso da aproximação ao padrão médio europeu do PIB *per capita* e ao surgimento de sinais de perda de velocidade e de interrupção dessa aproximação e, mesmo, de ameaça de uma “abertura de portas” a alguma divergência.**
50. **A trajetória de convergência da economia portuguesa apresenta, também, no entanto, dimensões macroeconómicas específicas cuja identificação é crucial para compreender os ritmos e as sequências oscilatórios dos resultados agregados alcançados em termos da evolução do PIB *per capita*, relativo ao padrão médio da UE.**
51. **O primado da aproximação pelo nível de consumo sobre a aproximação pelo nível de produção e rendimento constitui, neste quadro, uma tendência objetiva específica da experiência portuguesa que reflete, em boa medida, um enviesamento nos comportamentos subjetivos, que estruturam as decisões dos agentes e das instituições, em direção a uma preferência por horizontes de curto prazo.**
52. **A utilização dos fundos e investimentos com suporte comunitário, foram dirigidos, desse modo, preferencialmente, para a obtenção de resultados e impactos quantitativos económicos, sociais e, também, políticos mais rápidos, negligenciando, de algum modo, a procura de resultados e impactos qualitativos mais lentos, mas mais sólidos e sustentáveis.**
53. **A dimensão atingida, na experiência portuguesa de convergência europeia, pelo desequilíbrio entre os níveis relativos de consumo e de produção e rendimento constitui, também, uma indicação da presença de problemas importantes de coordenação, não apenas entre os objetivos de competitividade e os objetivos de coesão, nomeadamente do ponto de vista da eficácia nos resultados obtidos, mas também na articulação entre políticas comunitárias, nacionais e regionais, nomeadamente do ponto de vista da eficiência na escolha, configuração e gestão dos instrumentos utilizados.**
54. **Os referidos problemas de coordenação parecem ter surgido⁷, em especial, quer na otimização dos impactos e efeitos estruturais dos investimentos suportados pelos fundos europeus, quer na adoção e melhoria do funcionamento do princípio da subsidiariedade, com reflexos, nomeadamente, na articulação entre os esforços do sector público e do sector privado.**
55. **A evolução em Portugal do PIB regional *per capita*, desde o início dos anos 2000, caracteriza-se pela coexistência de uma situação onde, ao mesmo tempo que se reforçou a coesão regional interna, se produziu um ponto de viragem no próprio processo de convergência europeia da economia portuguesa, com a acentuação das dificuldades na dinâmica de criação de riqueza, traduzido na substituição de um**

⁶ Ver, por exemplo, Mateus et al. (2017a) e Tavares, J. (2017).

⁷ Ver Mateus et al. (2017a).

caminho de aproximação ao padrão médio europeu do PIB *per capita* por um caminho de afastamento, isto é, na afirmação do primado da divergência sobre o primado da aproximação.

56. A dimensão regional da trajetória de convergência de Portugal foi muito influenciada, nomeadamente ao longo das duas últimas décadas, por uma forte diferenciação nas tendências e movimentos demográficos. A população vai envelhecendo e tendo menos filhos, deprimindo o saldo natural. O crescimento ou declínio da população joga-se, assim, cada vez mais, na dinâmica do saldo migratório e no desenvolvimento dos fatores territoriais que configuram polos de atração ou repulsão de residentes.
57. O comportamento regressivo da população nas “regiões de convergência”, em particular, no Continente (Alentejo, Centro e Norte), tendo contribuído positivamente para a convergência de duas destas regiões no espaço nacional (Norte e Centro) exige uma chamada de atenção para que, em sentido rigoroso, **uma melhoria do PIB *per capita* baseada na redução do denominador não configura, verdadeiramente, no plano económico e social, um processo de convergência que exige, sempre, a combinação de elementos de atratividade de pessoas e de competitividade de empresas.**
58. **A tendência para um primado da coesão interna sobre a convergência europeia** questiona de forma explícita, os limites e, mesmo, a possibilidade de uma convergência efetiva sem progressos fortes e sustentados na competitividade internacional da economia suportados pela capacidade concorrencial das empresas e pela qualificação do tecido empresarial à escala regional e nacional.
59. **Os limites evidenciados por esta trajetória pressionam, assim, no sentido de ser encontrada uma combinação bem mais coerente de políticas macroeconómicas, reformas estruturais e utilização eficaz dos fundos e investimentos com suporte comunitário, não só em termos da configuração das ações viabilizadas e dos instrumentos utilizados, mas também em termos de escolha e definição dos objetivos e dos processos, em especial no que respeita à articulação entre coesão interna e abertura inteligente à globalização.**
60. No contexto da evolução do processo de convergência económica e de coesão territorial acima sintetizado, **a Abordagem Territorial do Portugal 2020 deveria, deste modo, procurar garantir resposta aos seguintes desafios que se constituem como pressupostos principais da Teoria de Mudança desta Abordagem e que serão objeto de análise ao longo desta Questão de Avaliação:**
- » Combinação adequada entre os objetivos de coesão territorial interna e convergência europeia, com aplicação do princípio da subsidiariedade, isto é, **mobilizando o mix de políticas pertinente, evitando os riscos de prevalência da lógica de coesão sobre uma lógica de convergência, da manutenção da lógica de programação assente em destinatários**, em detrimento da orientação para os resultados e **da resistência sectorial à inclusão das respetivas políticas nas abordagens territoriais;**
 - » Instrumentos de políticas integradas de base territorial e Instrumentos de políticas sectoriais territorializadas com **níveis de flexibilidade adequados, permitindo a sua adaptação a realidades territoriais diferenciadas** em termos de massa crítica, natureza dos recursos estratégicos e das formas de abordagem ao potencial endógeno;
 - » **Escalas territoriais** das políticas integradas de base territorial e dos Instrumentos de políticas sectoriais territorializadas **pertinentes e adequadas para assegurar a respetiva integração entre instrumentos;**
 - » **Atores mobilizados e respetivas lideranças adequados para o planeamento e operacionalização dos instrumentos de políticas integradas de base territorial.**

DA MOBILIZAÇÃO DO MIX DE POLÍTICAS PERTINENTES PARA A COESÃO E CONVERGÊNCIA⁸

61. A mobilização do mix de políticas pertinentes, de forma a equilibrar os objetivos de coesão e convergência constituiu um dos pressupostos fundamentais na conceção dos instrumentos de política pública para o atual período de programação e, em particular, para as políticas integradas de base territorial. Este **novo mix de políticas visava igualmente ultrapassar alguma reserva quanto à inclusão de instrumentos de natureza sectorial nas abordagens territoriais, fomentando uma lógica de programação menos organizada por destinatários e mais valorizadora de lógicas de integração que privilegiassem os resultados a alcançar.**
62. Pela sua multidimensionalidade a política de cidades constitui um dos elementos centrais deste mix de políticas pertinentes. No entanto, **esta dimensão de política pública não encontrou uma expressão relevante no contexto das abordagens territoriais ficando confinada às intervenções de escala intraurbana (PEDU, PARU e PAICD), não valorizando a construção de um sistema urbano funcional e policêntrico como fator de desenvolvimento territorial.**
63. **A análise das diversas versões dos documentos de programação e a passagem da fase da definição estratégica para a fase de programação operacional mostram uma sucessiva perda de relevância da mobilização e integração territorial de instrumentos de natureza sectorial.** Este resultado evidencia, como foi sublinhado nas entrevistas realizadas, uma reserva das entidades promotoras de políticas públicas, organizadas segundo uma lógica sectorial, em partilhar, articular e integrar os respetivos instrumentos. Entre as principais justificações para esta reserva está, por um lado, a não perceção, por parte dos atores relevantes, de benefícios evidentes relacionados com este envolvimento e, por outro, o facto de esta participação estar associada a um modelo de governação pouco claro e compreensível para a generalidade dos atores envolvidos.
64. **A incapacidade de criação de plataformas de articulação, integração e governação partilhadas dos instrumentos de política contribuíram para a não operacionalização de um conjunto de mecanismos previstos no Acordo de Parceria, nomeadamente em matéria de Instrumentos de Políticas Integradas de base territorial.**
65. A dificuldade de articulação de atores e de definição de lideranças partilhadas, com a correspondente não integração estratégica/operacional dos instrumentos, origina **riscos de manutenção de uma programação assente em destinatários, em detrimento de uma orientação para resultados e uma redução no âmbito de intervenção dos instrumentos territoriais que continuam a privilegiar os domínios da coesão, revelando uma não integração do conhecimento sobre a evolução recente das dinâmicas de convergência e coesão territorial, em termos nacionais e europeus.**
66. Esta evidência é igualmente validada, como ilustrado na resposta à Questão de Avaliação 4, na apreciação das experiências de implementação onde **avaliação dos efeitos potenciais decorrentes da operacionalização dos instrumentos são pontuados, pelos diversos atores envolvidos, de forma claramente inferior aos indicadores apurados em matéria de conceção e definição estratégica das políticas.** Simultaneamente, estes resultados são diferenciados entre os domínios de intervenção, **prevalecendo valores mais positivos nas dimensões clássicas, associadas à dotação de equipamentos, quando comparados com dimensões relativas à criação direta de valor económico e emprego,** confirmando, deste modo, a prevalência da opção da coesão interna sobre a convergência com a média da União Europeia.

⁸ Pressuposto: as políticas públicas mobilizadas pela Abordagem Territorial do Portugal 2020 são as que respondem adequadamente aos desafios de coesão territorial e convergência do país e onde a aplicação do princípio da subsidiariedade é mais adequada.

DA FLEXIBILIDADE E ADAPTABILIDADE TERRITORIAL DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ⁹

67. As evidências recolhidas permitem verificar que a análise da capacidade de mobilização das políticas que melhor se ajustam às necessidades territoriais é apreciada de forma diferenciada pelas entidades líderes dos diversos Instrumentos de Políticas Integradas de base territorial.
68. **As lideranças dos PDCT consideram que na passagem da EIDT para os PDCT se perdeu a capacidade de mobilização das políticas que melhor se ajustavam às necessidades dos seus territórios** (redução de 83% para 66%). Pelo contrário, as lideranças dos outros instrumentos integrados (PEDU, PROVERE/PADRE e DLBC) consideram que estes instrumentos se revelam mais ajustados às necessidades, existindo um ganho de adequação e de mobilização das políticas na fase de operacionalização, quando comparada com a fase de definição das respetivas EIDT (no caso dos PEDU de 55% para 60%, nos PROVERE/PADRE de 58% para 83% e nos DLBC de 48% para 69%).
69. Esta perceção diferenciada entre tipos de atores líder na passagem do instrumento principal de estratégia global (EIDT) para os respetivos instrumentos de operacionalização sinaliza de forma clara duas tendências que foram igualmente confirmadas no conjunto de entrevistas realizadas. A primeira, resulta do facto de **na passagem da EIDT aos PDCT se verificar uma restrição nos objetivos temáticos e prioridades investimento a mobilizar, o que limita a operacionalização de elementos fundamentais da estratégia e restringe o instrumento de programação ITI em que assenta a construção dos Pactos**. A segunda, manifesta-se na **reduzida relevância prática das EIDT na definição dos objetivos, elegibilidades e dotações dos outros instrumentos integrados de base territorial (PEDU, PROVERE/PADRE e DLBC)**, aspeto que justifica a menor relevância atribuída à EIDT pelos atores líder destes instrumentos.

DA PERTINÊNCIA E ADEQUAÇÃO DAS ESCALAS TERRITORIAIS ¹⁰

70. O **Acordo de Parceria** ao estabelecer o princípio do alinhamento da territorialização das políticas públicas com a organização territorial do Estado **balizou o modelo de organização das abordagens integradas de base territorial, não permitindo grande flexibilidade e adaptabilidade dos instrumentos em termos da delimitação das fronteiras de operacionalização**. Esta situação limita a captação das dinâmicas funcionais das necessidades, potencialidades e desafios que se colocam em matéria de desenvolvimento regional correndo-se **o risco de limitar o instrumento de política a um exercício de programação financeira de recursos**.
71. Se a adoção deste princípio se poderá entender como forma de incentivo à **implementação do modelo de organização territorial do Estado**, contribuindo para vencer os desafios e fragilidades diagnosticadas em relação ao modelo de governação de base territorial existente, tem, por outro lado, um conjunto de consequências sobre a forma de implementação dos instrumentos de programação previstos no quadro da regulamentação dos FEEI **que poderá condicionar a sua mobilização e a correspondente operacionalização nas escalas territoriais mais adequadas com consequências na eficácia dos resultados alcançados**. Este último aspeto será desenvolvido na questão de avaliação Questão de Avaliação 4.
72. O Acordo de Parceria afirma a escala territorial das NUTS III como "*nível privilegiado para as articulações entre governo central e os governos locais, bem como para cooperação intermunicipal*". Propõe as NUTS III ("*ou agrupamento de NUTS III contíguas*") como "*referência territorial para a concretização de Investimentos*

⁹ Pressuposto: os instrumentos de políticas integradas de base territorial e os Instrumentos de políticas sectoriais territorializadas mobilizados são adequadamente flexíveis, permitindo a sua adaptação a realidades territoriais diferenciadas em termos de massa crítica, natureza dos recursos estratégicos e das formas de abordagem ao potencial endógeno.

¹⁰ Pressuposto: as escalas territoriais dos instrumentos de políticas integradas de base territorial e os Instrumentos de políticas sectoriais territorializadas são pertinentes e adequadas para assegurar a integração entre os instrumentos.

Territoriais Integrados (...) através de Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial". O Acordo de Parceria realça ainda a escala NUTS III, mais concretamente as suas Estratégias de Desenvolvimento Territorial como "referência para assegurar a coerência estratégica de outras intervenções de cariz local, em territórios urbanos, rurais ou nos espaços de articulação entre ambos". Com a criação deste modelo estratégico e operacional a nível das NUTS III visa-se, conforme explicitado no Acordo de Parceria, "a criação de um quadro estratégico sub-regional completo e claro devidamente articulado com a estratégia regional dinamizada pela CCDR, que garanta a coerência das intervenções independentemente da forma como são implementadas (ITI ou DLBC) e que permita assumir explicitamente o desenvolvimento rural, o desenvolvimento urbano e desenvolvimento das zonas costeiras como parte integrante do desenvolvimento regional"¹¹.

73. Esta opção originou que **as diversas NUTS III, com dimensões populacionais e geográficas muito distintas e, sobretudo, com massa crítica institucional e económica muito dispare, desenvolvessem os referidos exercícios de EIDT e correspondentes PDCT, tendo para o efeito apoios de natureza financeira. Neste processo não há registo de qualquer limitação ou incentivo para a formação ou agrupamento de "NUTS III contíguas"** ou para "concretização de ITI noutras configurações territoriais dirigidas a operações em domínios limitados ou selecionados", conforme previsto no Acordo de Parceria.
74. Este resultado provocou **uma EIDT e um PDCT para cada uma das NUTS III, com regras, procedimentos e modelos de operacionalização idênticos e mobilizando o mesmo núcleo central de prioridades de investimento. Ou seja, com reduzidos elementos de diferenciação em função das necessidades desafios ou massa crítica das respetivas NUTS III.** Deste modo, tendo presente a diversidade das NUTS III é lógico admitir que o modelo encontrado não revele o mesmo grau de adequação às diversas realidades concretas de cada NUTS III.
75. Simultaneamente, em termos NUTS II, o Acordo de Parceria confirma esta escala territorial, "não apenas como a escala de gestão regional dos fundos comunitários, mas também como escala de referência para a gestão desconcentrada das políticas sectoriais". **O papel atribuído às NUTS II, a par da quase ausência de referência desta escala na abordagem integrada para o desenvolvimento territorial, indicia uma opção que privilegia o instrumento Programa Operacional Regional, enquanto elemento de integração e articulação principal da escala regional, complementado, como referido no Acordo de Parceria, pela estratégia regional de especialização inteligente, "apresentadas no enquadramento estratégico dos respetivos PO Regionais"**.
76. Na avaliação da adequação das escalas dos Instrumentos de Políticas Integradas de base territorial verifica-se uma situação semelhante à registada no caso do ajustamento destes instrumentos às necessidades e desafios territoriais. **Os líderes dos instrumentos de operacionalização consideram menos adequada a escala territorial da EIDT, quando comparada com escala territorial do instrumento que controlam** (no PEDU, a adequação da EIDT é de 61%, e do respetivo instrumento é 73%, valores e no caso do PROVERE/PADRE são de, respetivamente, 66% e 83% e nos DLBC 39% e 54%).
77. **As complementaridades e sinergias entre os instrumentos de política pública de base territorial não são em geral avaliadas de forma muito positiva** quando comparada com os outros aspetos relativos à relevância e pertinência dos instrumentos de políticas integradas de base territorial (globalmente a apreciação dos atores auscultados fica em patamares claramente inferiores aos outros aspetos analisados).
78. Os líderes dos PDCT consideram de forma relativamente próxima as complementaridades e sinergias entre o PDCT e os principais Instrumentos de políticas sectoriais territorializadas, isto é, entre 40% a 50% das CIM/AM a classificarem como elevada a respetiva complementaridade e o potencial de desenvolvimento de sinergias. Já

¹¹ Portugal 2020, Acordo de Parceria 2014-2020, julho de 2014, página 298.

em relação aos DLBC Urbanos e Costeiras e ao instrumento *Clusters*, a avaliação como “muito positiva” no estabelecimento de complementaridades e sinergias decresce para respetivamente, 16%, 25% e 33%.

DA ADEQUAÇÃO DOS ATORES E LIDERANÇAS TERRITORIAIS MOBILIZADAS¹²

79. Em relação ao instrumento EIDT o **objetivo de constituir um “quadro estratégico sub-regional completo e claro”¹³, alinhado com a “organização territorial do Estado”**, objeto de apreciação, em termos de resultado por *“uma comissão constituída por representantes da Agência, das AG dos PO mobilizados, das CCDR e por peritos exteriores à administração pública no sentido de aferir a sua coerência com a estratégia regional”¹⁴*, **limitou e fragilizou o resultado final do exercício porque, segundo a generalidade dos atores entrevistados envolvidos na construção das EIDT, diminuiu o envolvimento e participação de um conjunto de entidades chave de articulação dos instrumentos de política que compõem a Abordagem Territorial, e por essa via contrariou o carácter completo e abrangente que se pretendia para este exercício.**
80. Por outro lado, **a não assunção de um processo de coliderança** envolvendo um representante da administração local (a CIM/AM, com um conjunto de funções delegadas pelos municípios) e a CCDR (ou outro organismo da Administração Central), enquanto elemento de coordenação da gestão desconcentrada das políticas sectoriais, **fragiliza o exercício final pretendido com a construção da EIDT, quer em relação ao respetivo âmbito, quer em relação à capacidade de envolvimento e mobilização dos diversos organismos sectoriais da Administração Central.**
81. **A dificuldade de envolvimento e mobilização das entidades sectoriais da Administração Central desconcentrada decorrente de um quadro de organização do Estado não totalmente clarificado não estimulou uma lógica de articulação de atores e de integração de políticas que favorecesse um maior equilíbrio entre convergência e coesão territorial.** Para este efeito terá igualmente contribuído o facto de os organismos de natureza sectorial não possuírem estratégias próprias com declinação regional fazendo com que a respetiva participação no processo de construção das EIDT fosse conduzida, na generalidade das situações, a um mero processo de “cidadania individual” dos participantes.
82. As limitações acima evidenciadas, confirmadas pela generalidade dos atores auscultados com participação ativa no processo, são compatíveis com o reconhecimento de um envolvimento elevado de atores regionais na definição dos instrumentos da Abordagem Territorial. Questionados sobre este facto, **os atores estratégicos valorizam de forma positiva o envolvimento no processo de definição, em particular, na fase de elaboração das EIDT.** No entanto, **o grau de envolvimento na elaboração das EIDT é apreciado de forma diferenciada entre as entidades líderes dos diversos instrumentos**, variando entre uma apreciação positiva para mais de 90%, no caso das lideranças das CIM/AM, e, apenas 51%, no caso dos líderes dos PEDU. Este resultado deve ser salientado uma vez que, estando perante o mesmo tipo de ator, investido de dois papéis diferentes (líder da respetiva CIM/AM ou líder de um município que desenvolve um PEDU), é possível constatar uma valoração distinta.
83. Quanto ao envolvimento dos atores da Administração Central, na preparação das EIDT, esta apreciação revela-se menos positiva com apenas cerca de 2/3 dos líderes das CIM/AM a considerarem o envolvimento relevante e, no caso dos municípios com PEDU e das entidades líderes de DLBC, somente cerca de 1/3 consideram

¹² Pressuposto: os atores mobilizados e as respetivas lideranças são as adequadas para o planeamento e operacionalização dos instrumentos de política integrada de base territorial.

¹³ Portugal 2020, Acordo de Parceria 2014-2020, julho de 2014, página 298.

¹⁴ Portugal 2020, Acordo de Parceria 2014-2020, julho de 2014, página 298.

significativo o envolvimento das entidades da Administração Central na elaboração da EIDT. Verifica-se, mesmo, no caso dos municípios com PEDU, um valor equivalente a 1/3 de entidades que consideram pouco relevante o envolvimento destes atores na construção das EIDT.

84. Na fase de preparação dos principais instrumentos de operacionalização das abordagens territoriais integradas registam-se igualmente diferenças significativas quanto ao grau de enquadramento e articulação dos instrumentos nas estratégias integradas (desde 91% que consideram que os PDCT apresentam um grau elevado enquadramento nas respetivas EIDT até 51% no caso dos DLBC).
85. Quanto ao nível de envolvimento dos atores territoriais relevantes na preparação dos instrumentos de operacionalização verifica-se que, no caso dos PDCT os mesmos 91%, consideram elevado ou muito elevado o grau de envolvimento dos atores territoriais relevantes, percentagem que decresce para 75% se consideramos apenas os atores da Administração Central. No polo oposto, está a fase de preparação dos PEDU, onde apenas 46% dos municípios que desenvolveram este instrumento consideram que existiu um grau de envolvimento elevado dos atores territoriais relevantes (36,5%, para os atores da Administração Central).

5.3. EFICIÊNCIA PROGRAMÁTICA DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO PT2020 (QA2)¹⁵

SÍNTESE CONCLUSIVA

Segundo a Teoria de Mudança da Abordagem Territorial do PT2020, um dos fatores críticos para maximizar a coesão territorial e a convergência económica assenta na **capacidade de promover uma maior eficiência programática na execução dos FEEI**, em resultado de uma conceção e implementação coordenada dos diferentes instrumentos e políticas sectoriais às escalas regional, sub-regional e local.

A avaliação realizada e as evidências obtidas permitem constatar que o grau de concretização dos diversos pressupostos da Teoria de Mudança (Anexo 2, Ponto 4.) apenas está a ocorrer de forma parcial, o que se reflete, posteriormente, no grau de implementação das realizações previstas.

Apesar de ter ocorrido um reforço da dimensão territorial no quadro programático e uma maior valorização dos processos de planeamento estratégico territorial e um enriquecimento e intensificação do leque e do número de instrumentos operacionalizados, a Abordagem Territorial não está a conseguir evitar a manifestação dos riscos que se perspetivavam, o que está a limitar a eficiência programática da Abordagem.

Em traços gerais, **as insuficiências verificadas nos vários pressupostos da eficiência programática resultam de aspetos relacionados com a implementação**, dado que a arquitetura instrumental da Abordagem Territorial e o desenho da generalidade dos instrumentos permitiria dispor de condições favoráveis para obter níveis elevados de integração de escalas, políticas, sectores, espaços e Fundos, ou aumentar a racionalidade da provisão intermunicipal de Serviços de Interesse Geral.

¹⁵ Questão de Avaliação 2. A configuração e a implementação das políticas/instrumentos de programação coincidentes nos territórios asseguram a sua complementaridade em termos de objetivos, grupos alvo, recursos e resultados a alcançar, de modo a criar sinergias e a potenciar o desenvolvimento dos territórios?

Ao nível da **integração de escalas**, a **análise dos pressupostos** permite verificar que a principal insuficiência se prende com débil articulação entre os diversos instrumentos de base territorial, especialmente com os de âmbito sectorial, e, em menor grau, pelo facto das EIDT não terem conseguido determinar a articulação operacional dos instrumentos. Para este desempenho influem aspetos de natureza institucional e organizacional expressos pela manifestação de **riscos** que assentam na falta de capacidade e experiência dos atores locais em desenvolver iniciativas sinérgicas e dos mecanismos de liderança, coordenação e articulação.

No âmbito da **integração de políticas sectoriais a análise da verificação dos pressupostos** permite constatar que os problemas são semelhantes e que resultam da incapacidade das EIDT em garantir a integração das políticas e dos instrumentos e de estes não estabelecerem o adequado diálogo entre si. A situação mais crítica prende-se com a falta de articulação entre os instrumentos das políticas sectoriais territorializadas e os demais instrumentos de base territorial. Estas insuficiências emergem de um conjunto de **riscos** de governança multinível que se antecipavam, como a falta de cultura intersectorial das políticas públicas, a prevalência de lógicas nacionais, mas também as insuficiências estruturais na passagem do planeamento territorial para os instrumentos de programação e de capacitação dos atores para poderem desenhar operações integradas. Os reflexos da prevalência dos obstáculos da Teoria de Mudança concorrem para que ao nível das **realizações** seja residual o número de projetos de diferentes sectores implementados em articulação.

No que concerne aos **ganhos de racionalidade na provisão de Serviços de Interesse Geral** a verificação dos **pressupostos** permite constatar que apesar de o reforço do planeamento territorial e do papel das EIDT poder contribuir potencialmente para esse fim, as **realizações** alcançadas estão a ser manifestamente insuficientes, essencialmente em resultado da incapacidade de superar obstáculos tradicionais identificados nos **riscos** da Abordagem Territorial, nomeadamente ao nível de planeamento sectorial intermunicipal, da desconfiança entre atores e da falta de liderança intermunicipal.

O **aumento da integração de Fundos** beneficia no atual período de programação de um quadro programático que procura valorizar a lógica multifundo, quer ao nível dos Programas Operacionais Regionais, quer de diversos instrumentos integrados de base territorial (por exemplo, PDCT e DLBC). Esse facto concorre para que uma parte significativa dos **pressupostos** se tenham verificado. No entanto, a falta de capacidade de os atores locais desenharem operações integradas e das Autoridades de Gestão formularem Avisos de Concurso que incentivam abordagens operacionais plurifundo, são riscos que estão a limitar o desempenho da Abordagem Territorial e a obtenção das realizações inscritas na Teoria de Mudança.

Finalmente, a **integração entre diferentes espaços**, quer à escala urbana, municipal e sub-regional e regional tem sido uma das dimensões onde os resultados obtidos são mais positivos, embora sem que se estejam a superar totalmente as fragilidades ao nível da capacidade de conceção e implementação de abordagens integradas por parte dos atores locais.

DA INTEGRAÇÃO DAS DIVERSAS ESCALAS (NACIONAL – REGIONAL – SUB-REGIONAL – LOCAL)¹⁶

86. Na preparação do Acordo de Parceria e visando a reflexão estratégica e o envolvimento dos atores na definição de abordagens territoriais de desenvolvimento, o Programa Valorizar¹⁷ apoiou a elaboração pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Planos de Ação Regional (PAR) e pelas CIM/AM de Programas Territoriais Integrados (PTI), de escala sub-regional. Os primeiros serviram de base para a programação regional 2014/2020 e os segundos estiveram na base das EIDT e dos PDCT. Por outro lado, dando sequência a este

¹⁶ Pressuposto: foi promovida a integração das diferentes políticas sectoriais à escala territorial adequada, em resultado do processo de programação, dos Avisos de Concurso, dos processos de planeamento estratégico sub-regional e local e da definição das operações.

¹⁷ Aprovado no Conselho de Ministros de 6 de dezembro de 2012.

processo e tendo como referência o estabelecido no artigo 64º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, desenvolveu-se um processo de reconhecimento de EIDT, que se estabeleceram como o quadro estratégico sub-regional de referência enquadrando os PDCT e os demais instrumentos de desenvolvimento urbano sustentável e de desenvolvimento local de base comunitária. Procurou-se, assim, garantir não só a coerência estratégica dos vários instrumentos de base territorial, mas também o seu alinhamento com o quadro regional.

87. **Resulta assim evidente que na fase de conceção da Abordagem Integrada se procurou, a um tempo, estabelecer dois níveis de articulação sectorial e territorial (o regional e o sub-regional) e, a um segundo tempo, garantir um quadro de articulação vertical (regional – sub-regional – local). É igualmente evidente que em resultado de uma opção nacional, assumida no Acordo de Parceria, foi atribuída grande centralidade na territorialização dos FEEI à escala sub-regional, nomeadamente: (i) na articulação regional – local; (ii) na promoção da cooperação intermunicipal; (iii) e, na coordenação das intervenções de âmbito local.**
88. A pesquisa realizada permitiu verificar que **esta conceção apresenta duas limitações para a integração vertical:**
- » Na relação regional – sub-regional **emerge que nem todas as regiões desenvolveram os seus PAR e que as RIS3 nem sempre preveem uma articulação da escala regional com a escala sub-regional**, pese embora algumas CIM tenham dado contributos para a sua implementação (verificado no Estudo de Caso de Viseu Dão Lafões), ou tenham previsto essa articulação nos critérios de seleção inscritos nos Avisos de Concurso relativos aos SI2E (por exemplo, Região de Aveiro);
 - » Na relação sub-regional – local a **conformação dos EIDT a meros formulários conjugada com o facto de estes não contemplarem a amplitude de conteúdos necessários para poderem servir de quadro de orientação para os demais instrumentos de base territorial, limitou a sua capacidade de coordenação territorial** especialmente dos instrumentos com uma incidência local.
89. Ainda assim, importa destacar que a maioria dos executores de operações auscultados nas sub-regiões objeto de estudo de caso, seja nos inquéritos como nos *focus group*, sobre a influência dos planos e estratégias regionais e sub-regionais na definição dos seus projetos, atribui especial importância aos PAR e às EIDT, apontando relevantes alinhamentos dos seus planos/projetos com estes planos/estratégias. Todavia, esta situação não concorreu para que na fase execução existissem sinergias verticais entre instrumentos com a intensidade que desejável. Por exemplo, verifica-se que uma parte dos projetos aprovados no âmbito dos PDCT não estabelece qualquer complementaridade com os projetos dos instrumentos de escala inferior realizados no âmbito dos DLBC, dos PEDU e dos PARU/MUS/PAICD.
90. No entendimento dos executores de operações no âmbito dos instrumentos integrados de base territorial nas 5 sub-regiões onde foram realizados estudos de caso, esta situação **é resultado de as lideranças sub-regionais não terem sido capazes de promover a articulação entre os atores**. Com efeito, cerca de metade dos executores de operações enquadradas em PDCT, DLBC e PEDU, nas 5 sub-regiões estudadas, destacaram esta incapacidade como um fator limitador. **Esta apreciação crítica deve ser analisada com cuidado dado que existem grandes diferenças territoriais**. Esta diversidade de situações ficou evidenciada nos *focus group* realizados em sede de estudo de caso, nos quais foram identificadas práticas de coordenação e liderança sub-regional relevantes em algumas NUTS III, com a criação, por exemplo, de estruturas de governança alargadas que permitiram dar uma maior coerência intermunicipal e vertical (por exemplo, “Rede de Coesão Social Viseu Dão Lafões”).
91. **O papel atribuído ao nível sub-regional é coerente com as experiências anteriores de execução dos FEEI e com a trajetória de reforço de competências nas CIM/AM**. Todavia, conforme as entrevistas realizadas junto das CCDR evidenciaram, o quadro jurídico atual das entidades intermunicipais impõe limitações que não podem ser ignoradas na governação/execução dos FEEI, a que acresce que existem níveis de competência técnica e

de liderança territorial muito diferenciados. **Este contexto exigia uma abordagem mais colaborativa entre os níveis regional e sub-regional e um maior apoio na capacitação intermunicipal**, o que não parece não ter existido com a expressão necessária. Pelo contrário, foi privilegiada uma relação regulamentar entre níveis, com a prevalência de uma lógica concursal na apreciação das EIDT e dos Pactos e uma lógica burocrática na delegação de competências.

92. **As maiores insuficiências na articulação vertical foram detetadas nas políticas sectoriais territorializadas.** A auscultação das agências públicas responsáveis pela sua concretização evidenciou o seu desconhecimento quanto à inserção dos seus instrumentos na Abordagem Territorial do PT2020. Esta situação resulta não só da débil formalização e apropriação desta abordagem pela globalidade dos atores-chave, como de não ter sido promovida a necessária articulação entre estas políticas e as EIDT ou os PDCT, para além da garantia programática de não haver duplo financiamento. Como consequência, segundo a generalidade dos promotores destes instrumentos (CLDS, TEIP e Escolhas) que foram inquiridos e que operam nas 5 sub-regiões estudadas existe uma ausência de influência dos planos/estratégias regionais ou sub-regionais nas intervenções realizadas ou em curso (menos de 15% dos executores de operações nas 5 sub-regiões estudadas considerou que a EIDT ou PDCT influenciou a definição dos seus projetos).
93. Importa salvaguardar que instrumentos como **os CLDS ou o Programa Escolhas estão enquadrados, ao nível local, por Planos de Desenvolvimento Social e são acompanhados pela Rede Social de cada concelho onde decorrem. Este contexto cria condições propícias para explorar sinergias que podem estar a mitigar a desarticulação entre os instrumentos sectoriais e de base territorial**, conforme apontaram avaliações anteriores que incidiram sobre estes instrumentos, designadamente durante a execução do QREN¹⁸.
94. Deve ainda destacar-se o caminho distintivo **adotado pela região do Algarve**, na qual embora tenha sido definida uma EIDT, se prescindiu de dotar o território de um PDCT. Esta abordagem mais do que motivada pela circunstância territorial de o POR abranger uma única NUTS III, emana da tentativa da CCDR Algarve ter procurado encontrar mecanismos regionais de integração territorial da atuação dos vários atores e políticas. Refira-se que a globalidade dos atores locais auscultados em *focus group*, mormente as autarquias, considerou esta desenho programático mais vantajoso para obter maior articulação intersectorial, maior eficiência de governação, maior flexibilidade operacional e maior eficácia de execução. Todavia, segundo a AMAL e as Câmaras Municipais auscultadas, o processo de implementação indica que **a solução não está a responder às expetativas, dado que a capacidade de liderança da autoridade de gestão do POR, especialmente no lançamento de Avisos de Concurso, tem sido limitada** o que impede, entre outros aspetos, a integração vertical e horizontal de operações. Esta leitura não é partilhada pela AG do POR Algarve, que entende que no âmbito das suas áreas de competência, tem feito o possível para se adaptar às dinâmicas e limitações da procura e da maturidade das operações a submeter por parte dos beneficiários públicos (em particular as Autarquias), nomeadamente através de adiamentos de prazos de concursos, criação de fases, etc.
95. Sendo certo que nos termos do modelo de governação do PT2020 a apreciação da AMAL não é confirmada, dado que compete às *“autoridades de gestão elaborarem e divulgarem um plano de abertura de candidaturas, que prevê a programação num período nunca inferior a 12 meses”*, **também se constata da auscultação das cinco Autoridades de Gestão dos POR do Continente que essa competência não é exercida com a autonomia necessária para responderem com diligência às necessidades suscitadas pelos territórios em cada momento.**

¹⁸ CEDRU; AMA (2013) Avaliação estratégica do QREN (Lote 2) - Contributo do QREN para a inclusão social de indivíduos residentes em territórios urbanos problemáticos.

DA INTEGRAÇÃO DAS DIFERENTES POLÍTICAS SECTORIAIS AO NÍVEL TERRITORIAL¹⁹

96. A Abordagem Territorial do PT2020 apresenta como um dos seus pressupostos para a ocorrência de eficiência programática, a capacidade de promover a integração das diferentes políticas sectoriais ao nível territorial. Para tal, assumem grande importância não só os processos de planeamento estratégico, que foram realizados a montante da programação, mas também o desenho dos instrumentos de política e dos Avisos de Concurso, bem como os mecanismos de definição das operações.
97. Conforme referido antes, a preparação do ciclo 2014-2020 conferiu às escalas regional e sub-regional um papel essencial na articulação sectorial, atendendo ao facto de ser a estes níveis que foram definidos os processos de planeamento estratégico territorial *ex-ante* à programação. Nesse âmbito, releve-se que os 4 PAR, as 5 RIS3 e os 22 PTI elaborados abordam uma grande amplitude de políticas sectoriais. Mesmo no terceiro caso, em que a liderança dos processos foi conduzida pelas CIM/AM, conseguiu-se na sua definição um envolvimento amplo de atores seja locais (autarquias, associações,...), como da Administração Central desconcentrada.
98. Da mesma forma, as 22 EIDT formalizadas nos termos do Convite nº1/2014 para a apresentação de candidaturas para o seu reconhecimento, não só foram apreciadas, entre outros aspetos, pela qualidade da parceria e pelo envolvimento de atores, como consideraram obrigatoriamente diversas temáticas sectoriais como: (i) o desenvolvimento urbano; (ii) a prestação de serviços públicos nas diversas áreas (por exemplo social, educação e ambiente); (iii) a competitividade económica local, incluindo o ajustamento das ofertas formativas e outras políticas ativas de emprego; (iv) e, a promoção da inclusão social, incluindo o combate do abandono escolar precoce.
99. Se ao nível regional, as RIS3 e os PAR tiveram a capacidade de contribuir para a definição dos POR, **ao nível das EIDT a investigação realizada tornou evidente a existência de três insuficiências principais que fragilizaram a capacidade destas estratégias estabelecerem as bases para abordagens intersectoriais:**
- » **As EIDT não se constituíram como o quadro de referência para os instrumentos de política sectorial territorializada, nem se articulam com estas;**
 - » **As medidas de diferenciação positiva dos territórios de baixa densidade não consideram as EIDT;**
 - » Verificou-se um gradual **afunilamento estratégico na passagem dos PTI para as EIDT (Convite nº1/2014) e destas para os PDCT (Convite nº3/2015)**, dado que os primeiros exercícios estratégicos abrangiam um leque muito mais largo de temáticas (designadamente no âmbito da competitividade territorial, infraestruturas de mobilidade e de provisão de serviços de interesse geral) e os segundos tinham entre as suas áreas temáticas uma perspetiva mais ampla da dimensão da competitividade económica local do aquela que os PDCT estão efetivamente a apoiar.
100. Esta última fragilidade é relativamente estrutural na programação dos FEEI em Portugal. Dado que os processos de planeamento promovidos pelas entidades intermunicipais se desenvolvem em paralelo e de forma desligada da programação, verifica-se na passagem da estratégia para a operacionalização a existência de constrangimentos que impedem a concretização do quadro estratégico idealizado. Ou seja, **nem as restrições temáticas ou tipológicas de financiamento são assumidas na definição do planeamento territorial, nem este determina as elegibilidades inscritas nos Programas Operacionais, nos regulamentos, nos documentos de contratualização ou nos Avisos de Concurso.**

¹⁹ Pressuposto: foi promovida a integração de escalas, nacional – regional – sub-regional – local, em resultado dos processos de vinculação entre instrumentos e de aplicação do princípio a subsidiariedade.

101. Embora se possa admitir que este planeamento estratégico não visa enquadrar apenas os investimentos dos FEEI, mas servir de pano de fundo a todo o investimento público e privado que ocorre naquele território, **não ficou evidente na auscultação realizada que os atores valorizem estes instrumentos fora da aplicação da Política de Coesão o que se explica, entre outros fatores, pelo elevado peso que a Política de Coesão tem no investimento público em Portugal, especialmente em territórios com menores níveis de riqueza.**
102. A leitura dos **Avisos de Concurso** que enquadram os Instrumentos de Políticas Integradas de base territorial, permite verificar que, em termos gerais, **estes consideraram princípios adequados para promover a integração sectorial**, designadamente ao preverem operações de diferentes políticas (por exemplo, PDCT, DLBC), ou incentivarem a articulação entre instrumentos com diferentes finalidades (por exemplo, PEDU).
103. Os PDCT aprovados constituem a principal solução adotada pelo Estado-membro para a operacionalização das ITI, uma ferramenta especialmente relevante para integrar diferentes políticas sectoriais. Acompanhando as orientações da CE, **a forma como este instrumento foi operacionalizado ao nível nacional é potenciadora da integração sectorial, dado que contempla a possibilidade de através da mobilização de vários fundos (FEDER, FSE, Fundo de Coesão e FEADER) abranger diversas temáticas²⁰, permitindo o envolvimento de diferentes tipos de executores de operações**, pese embora tenham sido genericamente apreendidos como um instrumento reservado às autarquias.
104. Por sua vez, **os DLBC, outro instrumento proposto pela CE, procura promover a integração de diversas políticas sectoriais, embora com um espectro mais restrito, dando continuidade e alargamento espacial à abordagem LEADER, incidindo sobre territórios rurais, costeiros e urbanos.** Em traços gerais, os Avisos de Concurso relativos à pré-qualificação de parcerias e à seleção das Estratégias de Desenvolvimento Local mantiveram conceptualmente as características que estiveram na sua génese (um território, uma parceria, uma abordagem *bottom-up*). Embora ao nível da conceção tenha passado a ser possível mobilizar diferentes fundos (FEADER, FEAMP, FEDER e FSE), com vista a prosseguir várias políticas sectoriais, como a criação de emprego, a modernização agrícola, o desenvolvimento rural, a valorização do património ou a inclusão social e o combate ao abandono escolar, na fase de operacionalização verifica-se **um confinamento ao domínio do empreendedorismo, em resultado da não abertura de Avisos de Concurso para outras dimensões**, restringido severamente a sua abrangência estratégica (por exemplo, DLBC Urbanos na região de Lisboa).
105. Os PROVERE/PADRE, de conceção exclusivamente nacional, assumem como foco dinamizar iniciativas multisectoriais de valorização económica de recursos endógenos singulares, promovidas por atores locais, regionais e nacionais, aprofundando as experiências promovidas no ciclo 2007-2013. Desde a sua génese, que se trata de um instrumento de articulação de atores e de políticas, procurando superar as dificuldades de um contexto pautado por uma ausência de cultura de parceria e de trabalho em rede²¹. **As tipologias de operações elegíveis (projetos-âncora e projetos complementares) definidas nos Avisos de Concurso refletem adequadamente a multidimensionalidade deste instrumento.**
106. Relativamente aos PEDU, embora o Aviso de Concurso que enquadra o instrumento preveja a possibilidade de se estabelecerem articulações entre políticas sectoriais dentro do instrumento (entre mobilidade urbana sustentável e regeneração urbana ou intervenções de integração de comunidades desfavorecidas) e entre o instrumento e outros instrumentos (IFRRU 2020 ou CLDS) **a amplitude de temáticas, tipologias de operação e de atores é mais reduzida que a das Parcerias para a Regeneração Urbana no período 2007-2013 e a efetividade das sinergias menor.** A um tempo, devido ao desajustamento com as realidades territoriais, a um

²⁰ Acesso às TIC e apoio à modernização da administração local; promoção da eficiência energética; campanhas de sensibilização no sector dos resíduos; proteção e valorização do património natural ou cultural; apoio à criação de emprego por conta própria e ao microempreendedorismo; inclusão social e no combate à pobreza; redução e prevenção do abandono escolar; promoção de infraestruturas e equipamentos sociais, de saúde e de educação pré-escolar; desenvolvimento de infraestruturas coletivas, sobretudo associadas a regadios tradicionais e estruturação fundiária.

²¹ SPI (2013) Estudo de Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das Eficiência Coletiva (EEC) PROVERE

segundo tempo, devido ao facto de assentarem em pressupostos de articulação programática que embora na etapa de conceção parecessem pertinentes, na fase de implementação verificou-se que não funcionaram.

107. Por outro lado, **a configuração seguida para os PEDU apresenta ainda ineficiências de conceção que limitam a sua capacidade de articular políticas sectoriais**, nomeadamente: (i) o emaranhado de instrumentos de planeamento de difícil compreensão com o embutimento de planos dentro de planos; (ii) a necessidade de articular a escala local e a sub-regional (PEDU – PAMUS) no âmbito da mobilidade urbana sustentável, o que se revela desadequado fora das áreas metropolitanas, onde não existe contiguidade ou proximidade entre as aglomerações urbanas; (iii) e, a pulverização de intervenções por diversos espaços do mesmo aglomerado, impedindo o efeito de escala que foi sendo implementado desde os anos 90, ao nível nacional desde o PROSIURB, e ao nível europeu com as experiências da iniciativa comunitária URBAN.
108. A existência de falhas de conhecimento no momento da definição das operações por parte dos promotores, os desfasamentos temporais no lançamento dos Avisos, a complexidade burocrática na gestão de operações financiadas por diferentes fundos e a desconfiança dos executores de operações quanto à eficácia dos procedimentos de gestão dos FEEI, são alguns dos argumentos apontados pelas Autoridades de Gestão e por executores de operações para que a integração de operações a partir de diferentes Avisos de Concurso seja ineficaz.
109. Esta fragilidade é relativamente estrutural na programação dos FEEI em Portugal e **foi agravada no atual ciclo de fundos, atendendo a que a lógica de programação por Objetivo Temático e Prioridade de Investimento segrega as políticas sectoriais**. Acresce, que os Avisos de Concurso reproduziram essa segmentação, tornando mais difícil o surgimento de projetos territorialmente integrados, sem prejuízo de pontualmente se terem estabelecido articulações entre Avisos ou de os atores nos territórios estarem a conseguir superar estes obstáculos.
110. A investigação realizada permitiu verificar que **a integração das diferentes políticas sectoriais foi ainda condicionada pelo facto de existirem défices estruturais de cooperação institucional entre os níveis central e local da administração**, mormente em políticas sectoriais em que o nível de definição centralizado é maior. O reduzido ou muito reduzido envolvimento dos atores da Administração Central nos processos de planeamento estratégico sub-regional (EIDT, PDCT, DLBC) e local (PEDU, PAICD/MUS/PARU), conforme destacaram cerca de 27% as entidades líderes de instrumentos de políticas integradas de base territorial no âmbito do PT2020, é uma das evidências desta fragilidade.
111. No caso dos PDCT, as CIM/AM consideram que a participação destes atores foi elevada ou muito elevada (75%). Todavia, como este envolvimento não **foi enquadrado num processo de cooperação institucional, mas sim impulsionada de forma desenquadrada do planeamento estratégico pelos mapeamentos de equipamentos e infraestruturas** nos domínios da saúde, ação social e educação, geraram-se conflitos e disfuncionalidades que ainda não foram superadas e que podem vir afetar a eficácia de execução.
112. Este contexto explica **que os executores de operações inquiridos nas 5 sub-regiões estudadas destaquem que a integração entre instrumentos (por exemplo PDCT – TEIP, PDCT – CLDS ou PDCT – Escolhas), seja muito reduzida**, nomeadamente no que se refere ao abandono escolar e promoção do sucesso educativo e à inclusão social e combate à pobreza. Existem, no entanto, boas práticas a relevar, como o facto da DGE incentivar as escolas a orientar os seus resultados para os territórios onde se inserem, procurando minimizar os défices de integração territorial da política sectorial, que resultam da sua incapacidade em estabelecer articulações sistemáticas com todas as CIM/AM. Por outro lado, no quadro da preparação dos Planos Intermunicipais de Promoção do Sucesso Escolar, desenvolvidos pelas CIM/AM no âmbito do PDCT, existiu um intenso trabalho para assegurar a sua articulação com o Programa Nacional e para promover o envolvimento de todos atores na construção das intervenções de escala intermunicipal.

113. Ao nível da operacionalização, **a análise dos PDCT não permite afirmar que globalmente esteja a ocorrer uma integração significativa entre as políticas sectoriais, em termos de objetivos, recursos e resultados.** Não obstante, verificam-se experiências bem-sucedidas, especialmente onde as CIM/AM revelam maior capacidade de liderança. Neste âmbito, a auscultação dos municípios do Continente, com exceção das do Algarve, permitiu verificar que cerca de 37,5%, considera que o seu PDCT teve uma elevada capacidade de integração de diferentes políticas sectoriais, sendo que apenas 13,8% considera reduzida ou muito reduzida essa capacidade. Esta apreciação é especialmente positiva junto dos municípios das regiões Alentejo (42%) e do Norte (40%).
114. **A complementaridade entre as operações que integram os PDCT com as de outros instrumentos de políticas integradas de base territorial regista apreciações relativamente contraditórias.** Por um lado, na ótica dos municípios está a ser incipiente, e, por outro lado, na ótica das outras entidades líderes dos Instrumentos de Políticas Integradas de base territorial tem-se revelado positiva, com destaque para as articulações entre os PDCT e os PROVERE/PADRE ou entre os PDCT e os DLBC Rurais.
115. Em todo o caso, estes dois conjuntos de entidades **convergem nas razões que têm impedido a ampliação e a generalização das sinergias entre os instrumentos:** (i) os Avisos de Concurso e as tipologias de operações elegíveis não o permitiram; (ii) os prazos de preparação das candidaturas foram demasiado curtos; (iii) não houve disponibilidade da Administração Central; (iv) os momentos de lançamento dos Avisos de Concurso não o permitiram. Consta-se assim, que **os atores do território tendem a desvalorizar as dificuldades de capital institucional, relacional e capacidade técnica e organizativa do território e a sobre-elevar as limitações exógenas de natureza regulamentar.**
116. No caso dos instrumentos de **política sectorial territorializada, não foram obtidas evidências de que existam fortes articulações entre si.** Todavia, deve destacar-se que o Programa Escolhas envolveu nos processos de avaliação de candidaturas as agências públicas responsáveis pelas demais políticas e que em avaliações anteriores²², que incidiram sobre os mesmos instrumentos de política, foram obtidas evidências que ao nível do território, mormente nos espaços urbanos, são estabelecidas sinergias e complementaridades entre operações, em resultado do elevado capital relacional que existe entre os atores locais.
117. Da mesma forma, **não foram obtidas evidências relevantes quanto à existência de complementaridade entre estas políticas e os instrumentos de políticas integradas de base territorial,** relevando-se inclusivamente potenciais redundâncias nos objetivos e nos grupos alvo, entre os CLDS e os DLBC urbana e entre os DLBC Rurais e os PDCT, ao nível dos SI2E.
118. Em suma, **alguns dos riscos que se anteviam estão a condicionar a integração das políticas sectoriais nomeadamente, o facto dos instrumentos de políticas sectoriais territorializadas manterem as suas lógicas de atuação não se tendo criado mecanismos potenciadores de sinergias e complementaridades com outros instrumentos.**

DA INTEGRAÇÃO TERRITORIAL DOS FUNDOS EUROPEUS ESTRUTURAIS E DE INVESTIMENTO (FEEI)²³

119. **O desenho definido para os diversos instrumentos de políticas integradas de base territorial abriu a possibilidade de se estabelecerem complementaridades entre os FEEI com vista a permitir a conjugação articulada e integrada de diferentes temáticas.** Esta articulação assenta, nuns casos no facto de um mesmo

²² CEDRU; AMA (2013) Avaliação estratégica do QREN (Lote 2) - Contributo do QREN para a inclusão social de indivíduos residentes em territórios urbanos problemáticos.

²³ Pressuposto: foi promovida a integração dos diversos FEEI do processo de programação, dos Avisos de Concurso, dos processos de planeamento estratégico sub-regional e local e da definição das operações.

instrumento prever a mobilização de vários fundos (por exemplo, os PDCT ou os DLBC), e noutros casos nos Avisos que os regulam obrigarem a uma articulação entre instrumentos/políticas apoiadas por diferentes fundos, como no caso dos PEDU.

120. Assim, nos termos do Aviso N°3/2015, os PDCT deverão contribuir para a concretização de diversos Objetivos Temáticos e Prioridades de Investimento através da realização de operações financiadas pelo FEDER, FSE, FC e FEADER, no âmbito da atuação dos POR, POSEUR, POISE²⁴ e PDR. Embora a diversidade de tipologias de operações elegíveis e o seu desligamento das EIDT não seja favorável de uma integração estratégica/operacional entre operações, potencialmente os atores do território dispõem de condições facilitadoras dessa integração.
121. No caso dos DLBC, o Aviso de Concurso n°2/2014, estabeleceu a possibilidade de existir financiamento conjugado entre diversos fundos ao prever que nos DLBC Rurais deveriam ser promovidas intervenções apoiadas pelo FEADER, FEDER e FSE, no caso dos DLBC Costeiros pelo FEAMP, FEDER e FSE e no caso dos DLBC Urbanos pelo FEDER e pelo FSE. Esta conjugação tem a virtude de viabilizar articulações pertinentes para cada tipologia de território, potenciando resultados (por exemplo, no caso dos DLBC Rurais, apoiando uma atuação integrada ao nível da exploração, da empresa, do emprego, do circuito de comercialização e no território de contexto).
122. Importa relevar que a possibilidade de integração de fundos é amplamente tributária de os POR terem passado a assumir uma natureza plurifundo, dado que estes têm um papel muito relevante no financiamento dos instrumentos. Esta opção é coerente com as conclusões apresentadas em diversas avaliações nacionais e europeias, de que ao nível territorial se potenciam os resultados quando se criam condições para que os vários FEEI sejam conjugados.
123. **Contudo, na fase de implementação manifestaram-se diversas dificuldades operacionais e burocráticas que impediram a desejada articulação entre fundos. Estas dificuldades explicam a apreciação menos positiva que os atores fazem da capacidade de os instrumentos de políticas integradas de base territorial articularem os FEEI, mesmo reconhecendo que tal estava previsto na arquitetura programática.**
124. As opiniões muito positivas apenas ocorrem no caso das CIM/AM, que destacaram a capacidade dos PDCT em integrar operações financiadas por FEEI diferentes (concorrendo para um mesmo objetivo territorial) e para implementar de forma articulada operações financiadas por FEEI diferentes (75% das CIM/AM considera elevada essa capacidade de integração e de articulação).
125. Instrumentos como os PROVERE/PADRE e os DLBC, construíram as suas estratégias no pressuposto de articulação entre os Fundos e de estabelecimento de complementaridades entre operações. Contudo, estas expectativas de amplitude estratégica (no caso dos DLBC prevista no 1º Aviso) não foram concretizadas porque os Avisos de Concurso não o permitiram. No caso do DLBC esta possibilidade estava desde logo limitada pelo facto das Prioridades de Investimento que as financiam (PI 9.6 e 9.10) terem de ser programadas com recurso a indicadores de realização com adequada cobertura orçamental, nos termos estabelecidos na regulamentação comunitária.
126. Ainda no caso dos DLBC, fruto da experiência acumulada pelas experiências LEADER, existia uma expectativa dos Grupos de Ação Local (GAL) em que pudessem desenvolver uma abordagem multifundo. Contudo, **tal não está a revelar-se possível devido: (i) à rigidez regulamentar que não permite adequar as intervenções às necessidades específicas dos territórios e concretizar as EDL; (ii) à impossibilidade de estabelecer uma**

²⁴ Com a reprogramação do PT2020 acordada com a CE em 2018, o POISE deixaram de estar enquadradas nos PDCT as operações relativas às PI 9.1 e 9.4 apoiadas pelo POISE.

articulação entre as diversas Autoridades de Gestão; (iii) à existência de diferentes plataformas e procedimentos burocráticos para cada fundo.

127. Na fase de configuração, procurou-se também que a Abordagem Territorial do PT2020 proporcionasse condições para a valorização integrada e multissectorial dos recursos endógenos. Por um lado, conferindo capacidade de organização e estimulando a mobilização dos atores-chave na conceção dos instrumentos, por outro lado, atribuindo um papel relevante às EIDT para que desenvolvessem uma abordagem multidimensional, e finalmente, concedendo à definição das estratégias dos instrumentos de políticas integradas de base territorial (como os PROVERE/PADRE, DLBC) um papel central na resposta às necessidades e oportunidades associadas aos recursos endógenos desses territórios.
128. Contudo, **o grau de envolvimento dos atores na preparação dos instrumentos nem sempre foi assegurado, sobretudo dos atores da Administração Central.** Persiste, como em períodos anteriores, a necessidade de melhorar os mecanismos institucionais que promovam o alinhamento entre atores. Não obstante, existem boas práticas a relevar, como por exemplo nos PDCT, onde a AG POSEUR promoveu a articulação entre as CIM/AM e entidades como o IPMA ou a APA, em projetos associados com elevado grau de especificidade e inovação.
129. Da análise efetuada, **conclui-se que a criação de intervenções articuladas e complementares está bastante aquém do desejado, em resultado: (i) de fragilidades de liderança política, sobretudo intermunicipal, contribuindo para uma menor interação de atores e integração de políticas; (ii) da incapacidade de os instrumentos promoverem a integração das políticas sectoriais; (iii) e, da incapacidade dos atores sectoriais em moldar as intervenções aos territórios.** Acresce, que na maior parte dos casos, os Avisos de Concurso não foram operacionalmente articulados e temporalmente simultâneos para um mesmo território (dimensão fundamental para garantir uma maior integração e complementaridade de intervenções)²⁵.
130. Importa no entanto salvaguardar que, conforme foi apontado por anteriores avaliações com escalas territoriais mais restritas, durante a fase de implementação estabeleceram-se frequentemente articulações entre operações financiadas por diferentes Fundos, fruto do capital relacional, apesar de o contexto de programação ser então menos facilitador que o atual. A confirmação deste tipo de situações apenas poderá ser realizada no âmbito da avaliação específica dos instrumentos e quando os níveis de execução forem mais significativos.

DO REFORÇO DA RACIONALIDADE DA PROVISÃO DE SERVIÇOS DE INTERESSE GERAL, AO NÍVEL INTERMUNICIPAL E MUNICIPAL²⁶

131. Ao longo dos últimos três ciclos de programação tem sido persistentemente apontada a necessidade de promover uma maior racionalidade na afetação do financiamento para a provisão de Serviços de Interesse Geral²⁷, atribuindo-se às abordagens territoriais a capacidade de alcançar esse fim. O progressivo protagonismo do nível sub-regional na execução dos FEEI assenta, entre outros aspetos, no reconhecimento de ser esta a escala adequada para permitir estes ganhos.

²⁵ Os prazos de preparação/submissão de candidaturas demasiado curtos e o facto das tipologias elegíveis e dos momentos de lançamento dos Avisos não o permitirem, foram razões apontadas pelos executores de operações para a ausência de complementaridades entre instrumentos e uma menor integração das suas intervenções.

²⁶ Pressuposto: foi aumentada a racionalidade da provisão de Serviços de Interesse Geral, ao nível intermunicipal e municipal.

²⁷ Os Serviços de Interesse Geral (SIG), consistem em serviços básicos essenciais para assegurar qualidade de vida e o bem-estar da população, onde o Estado tem a obrigação de garantir padrões de acesso e de qualidade que cumpram critérios de interesse público. Estes serviços abrangem uma ampla gama de atividades ligadas a grandes redes, como a energia, telecomunicações, transportes ou serviços postais, mas também incluem os serviços vitais que estão no cerne dos sistemas de proteção social, como a educação, saúde, habitação, ação social ou ainda os serviços de fornecimento de água e gestão de resíduos.

132. Neste contexto, **as EIDT, dada a sua abrangência temática e a sua focalização na resposta às necessidades/oportunidades das sub-regiões, revelaram um desenho promotor de intervenções supramunicipais, facilitadoras do surgimento de projetos de maior escala.**
133. Esta capacidade é reconhecida pelas entidades líderes dos instrumentos de políticas integradas de base territorial. Uma percentagem significativa destes atores destacou o papel da EIDT do seu território na criação de projetos com maior escala, sobretudo no caso dos PDCT e dos PROVERE/PADRE (83% avaliam como elevado ou muito elevado esse contributo). Já no caso dos PEDU e dos DLBC, os valores são bem menos expressivos (43% e 41%, respetivamente), o que é coerente com a natureza local das intervenções.
134. Paralelamente, a necessidade de assegurar uma maior racionalidade na afetação dos FEEI à provisão de Serviços de Interesse Geral, para além de ser um objetivo nacional, foi objeto de especial atenção pela CE. Em resultado desta preocupação comum, o Acordo de Parceria e os POR estabeleceram que o financiamento de um conjunto de infraestruturas e equipamentos sectoriais estavam condicionados ao mapeamento das necessidades de intervenção, nomeadamente nos sectores da educação, ação social e saúde.
135. Dada a ausência de instrumentos de planeamento sectorial intermunicipal (Cartas Educativas Intermunicipais, Planos de Desenvolvimento Social Intermunicipais,...), os mapeamentos nas áreas da educação e da ação social resultaram de critérios de âmbito municipal, aplicando orientações e prioridades estabelecidas pela Administração Central (mapeamento sectorial). Por outro lado, no âmbito da saúde, os critérios adotados foram exclusivamente definidos pela Administração Central, sem se ajustarem às realidades territoriais específicas.
136. **Constata-se, assim, que estes exercícios, sem prejuízo da sua bondade e dos ganhos que permitiram face à sua inexistência, não contribuíram com a dimensão que se desejava para uma maior racionalidade das redes de serviços e de equipamentos e uma conseqüente priorização dos investimentos.** Existiram, todavia, tentativas para que no âmbito dos PDCT fossem definidas redes escolares regionais/sub-regionais e identificadas as prioridades de investimento (estabelecimentos prioritários a construir/reabilitar), contudo concertado e concluído esse processo, tal nunca foi possível ser aplicado e reconhecido superiormente.
137. A capacidade dos PDCT contribuírem para o surgimento de projetos intermunicipais, foi amplamente reconhecido, tanto pelas autarquias (44,6%), como pelas CIM/AM (83,4%) que foram inquiridas. Esta perceção é confirmada pela análise da implementação destes Planos. **É possível identificar contributos efetivos para uma maior racionalidade na execução dos FEEI em diversos domínios, sobretudo a partir da elaboração de instrumentos de planeamento sectorial em dimensões onde ainda não existia histórico de cooperação/concertação intermunicipal.**
138. Os casos da promoção do sucesso escolar (financiamento no âmbito dos PDCT dos Planos Intermunicipais de Promoção do Sucesso Escolar, mediante a criação desta tipologia específica na PI 10.1) e do planeamento intermunicipal da adaptação às alterações climáticas (financiamento no âmbito dos PDCT dos Planos Intermunicipais/Metropolitanos de Adaptação às Alterações Climáticas, através da PI 5.1), são dois bons exemplos desse sucesso.
139. **Importa também destacar que o processo de investigação permitiu verificar que a capacidade de dotar de maior racionalidade os investimentos a partir da escala sub-regional é fortemente dependente da capacidade de liderança das CIM/AM. A este respeito, as evidências obtidas permitem verificar que existem significativas assimetrias territoriais,** coexistindo CIM/AM em que as práticas de planeamento e execução supramunicipal e intermunicipal estão consolidadas, com outras em que existem défices de liderança intermunicipal no desenvolvimento de abordagens de escala superior.
140. A importância do capital social e relacional intermunicipal é igualmente determinante para a qualidade dos processos de cooperação intermunicipal, em que se coloca em confronto o interesse específico das comunidades

locais e um interesse comum, supramunicipal, que não coincide com qualquer órgão de eleição direta. Assim, **em alguns territórios em que politicamente a escala intermunicipal está ainda pouco apropriada e valorizada por comunidades e eleitos, verifica-se a prevalência de desconfianças que conduzem à ausência de disponibilidade dos atores para desenvolverem projetos intermunicipais.**

141. É neste contexto que merece destaque o facto de a Abordagem Territorial do PT2020 ter conferido centralidade à escala sub-regional no processo de planeamento e integração sectorial, aprofundando as experiências de ciclos de programação anteriores. A consolidação desta escala de governação é tributária da Política de Coesão e do seu impacto na criação de capital de liderança, capital relacional e capital social. Neste âmbito, **os ganhos de governação territorial ultrapassam a implementação da Política de Coesão e são relevantes para os objetivos últimos de coesão territorial e convergência económica.**
142. Deve ainda relevar-se que **a definição de modelos de provisão de Serviços de Interesse Geral a partir da escala sub-regional deve estar fortemente articulado com um planeamento da mobilidade a esta mesma escala**, por forma a garantir condições de acessibilidade. **Todavia, este planeamento apenas se concretizou em momento posterior à definição das EIDT/PDCT**, quer com os PAMUS, quer com a criação das condições necessárias para que as CIM/AM desempenhem as competências de autoridades de transportes conforme consagrado na Lei nº 52/2015, de 9 de junho.

DA COOPERAÇÃO ENTRE DIVERSOS TERRITÓRIOS²⁸

143. Em traços gerais, **a configuração dos instrumentos de políticas integradas de base territorial criou condições promotoras da cooperação territorial na resposta a problemas específicos ou no aproveitamento de oportunidades comuns.** Esta possibilidade é especialmente evidente a partir de instrumentos de âmbito supramunicipal, como os PDCT, ou de instrumentos definidos por uma geografia funcional definida por recursos ou problemas, como os PROVERE/PADRE ou os DLBC.
144. Por outro lado, as EIDT, enquanto instrumento estratégico enquadrador, tinham como finalidade promover a cooperação territorial, nomeadamente em algumas políticas públicas e facilitar posteriores processos de articulação e cooperação entre atores de diferentes territórios. A auscultação das entidades líderes dos instrumentos de política de base territorial, confirma essa capacidade, sobretudo expressiva ao nível dos PDCT e dos PROVERE/PADRE, confirmada pelas Autoridades de Gestão dos POR.
145. O desenho dos instrumentos e o seu encadeado permitiu, na fase de operacionalização, o surgimento de processos de integração interterritorial por cerca de $\frac{3}{4}$ dos municípios inquiridos (que afirmaram que o PDCT teve capacidade para promover a integração de diferentes territórios), por $\frac{4}{5}$ das entidades líderes de consórcios PROVERE/PADRE inquiridas, por $\frac{3}{4}$ dos Municípios inquiridos que lideram PEDU e pela quase totalidade dos GAL inquiridos.
146. No âmbito dos PDCT, constituem exemplos emblemáticos a promoção do sucesso educativo (desenvolvimento de instrumentos de planeamento e de ação, pensados e desenhados em conjunto; execução de projetos transversais, supramunicipais e intermunicipais, de resposta integrada e concertada a problemas comuns a diversas comunidades educativas) e a adaptação às alterações climáticas (promovendo instrumentos de planeamento intermunicipais; preconizando soluções idênticas para territórios com semelhante vulnerabilidade climática). Já no âmbito dos PROVERE/PADRE, foi possível desenhar projetos-âncora, de incidência multiterritorial alinhados com uma estratégia comum (destaque para o PROVERE/PADRE das Termas, que promove a articulação e colaboração entre atores e territórios disseminados por toda a NUTS II Centro).

²⁸ Pressuposto: Foi promovida uma maior cooperação entre os diversos espaços à escala urbana, municipal, intermunicipal e regional.

147. Não obstante estes bons exemplos, **verifica-se a ausência de instrumentos que promovam a cooperação em rede de natureza transregional ou orientados para o reforço do policentrismo a partir de projetos que fortalecessem as redes de urbanas regionais e nacionais e a cooperação entre os polos estruturadores conforme se verificou no período de programação anterior com as Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação.**

DO GRAU DE CONCRETIZAÇÃO DAS REALIZAÇÕES

148. Em termos estruturais, **com exceção da maior discricionariedade que foi conferida aos territórios de baixa densidade e do desaparecimento de um dos instrumentos de política urbana (RUCI), a Abordagem de Base Territorial do Portugal 2020 deu continuidade ao desenho adotado no período 2007-2013**, mobilizando simultaneamente um leque de instrumentos integrados de base territorial, ora com escalas sub-regional e urbana, ora focados na valorização económica de territórios de baixa densidade, no desenvolvimento rural e no desenvolvimento costeiro, a par do mesmo grupo restrito de instrumentos de políticas sectoriais territorializadas (Escolhas, TEIP e CLDS).
149. **A principal diferença ao nível instrumental entre estes dois períodos prende-se com a intensificação na utilização dos instrumentos.** Com efeito, se à escala sub-regional se verificou uma redução de estratégias integradas (de 23 PTD, em 2007-2013, para 22 PDCT, em 2014-2020 e de 25 PROVERE, em 2007-2013, para 14 PROVERE/PADRE em 2014-2020), já no quadro das políticas urbanas e do desenvolvimento rural e costeiro verificou-se um aumento muito expressivo na utilização destes instrumentos: (i) de 213 Parcerias para a Regeneração Urbana (2007-2013) para 275 PEDU/PARU (2014-2020); (ii) de 47 GAL (2007-2013) para 82 GAL-Rurais (2014-2020); de 7 GAC (2007-2013) para 12 GAL-Costeiros (2014-2020). **A pulverização de instrumentos nos territórios a que se assistiu, 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 e os processos de acompanhamento de proximidade por parte das entidades da Administração Central e das Autoridades de Gestão.**
150. O desenvolvimento destes instrumentos constitui uma das realizações essenciais da operacionalização da Abordagem Territorial, todavia, conforme anteriormente foi evidenciado, **a conceção estratégia e instrumental da Abordagem Territorial e a sua operacionalização está a gerar níveis de concretização muito diferenciados das realizações previstas com esta abordagem.**
151. Se em termos do surgimento de estratégias integradas de desenvolvimento local, da criação de estratégias com natureza multisectorial e do desenho de estratégias orientadas para a valorização dos recursos endógenos, o desenho instrumental se está a revelar virtuoso, especialmente ao nível dos Instrumentos de Políticas Integradas de base territorial, **já ao nível da integração (territorial, sectorial e de escalas) as realizações da Abordagem Territorial do PT2020 são sofríveis**, revelando a dificuldade em ter os mesmos níveis de desempenho ao nível da conceção e da definição de estratégias e de operacionalização da lógica de integração territorial.
152. Com efeito, **não estão a ser superadas as dificuldades estruturais na implementação de projetos com escala supramunicipal ou intermunicipal, pese embora no quadro dos estudos de caso terem sido identificadas boas práticas**, nem a surgir projetos de diferentes sectores implementados em articulação num mesmo território.
153. Da mesma forma, **o grau de concretização de Avisos de Concurso que articulam diferentes tipos de instrumentos, fundos e políticas, outra das realizações previstas na Teoria de Mudança, é relativamente diminuto.**

5.4. EFICIÊNCIA DE GOVERNAÇÃO DO PT2020 (QA3)²⁹

SÍNTESE CONCLUSIVA

Segundo a Teoria de Mudança da Abordagem Territorial do PT2020, outros dos fatores críticos essenciais para maximizar a coesão territorial e a convergência económica passa por promover uma maior **eficiência de governação na execução dos FEEL a partir da articulação e da partilha de conhecimentos específicos nas diferentes escalas de atuação.**

A avaliação realizada e as evidências obtidas permitem constatar que **o grau de concretização dos diversos pressupostos da Teoria de Mudança** (Anexo 2, Ponto 4.) **está a ocorrer de forma parcial** o que se reflete, consequentemente, no grau de implementação das realizações previstas.

Apesar de ter ocorrido um **reforço do protagonismo dos atores territoriais** no quadro dos processos de planeamento e de liderança de instrumentos de política, não está a conseguir-se evitar a manifestação de alguns dos riscos que se perspetivavam, o que está a limitar a eficiência de governação da Abordagem Territorial do PT2020, em especial durante a fase de implementação. Acresce, que **a dimensão da governação multinível, essencial para uma coerência vertical de políticas, regista um desempenho sofrível e a descentralização dos processos de gestão tem incidido mais sobre a verificação do cumprimento normativos e menos sobre a condução efetiva das formas e dos tempos da execução.**

No que respeita ao **reforço da capacidade de liderança** dos atores locais na condução dos processos de desenvolvimento, a avaliação realizada e as evidências recolhidas apontam para que os **pressupostos** estejam a ser alcançados, com destaque para os avanços relevantes no protagonismo das CIM/AM, que passaram a assumir um papel central na coordenação de processo de planeamento e na liderança dos territórios no âmbito da Política de Coesão. Fruto deste mandato está a ocorrer uma melhoria da sua capacidade na mobilização de parceiros, gerando dinâmicas de governança territorial supramunicipais e, sobretudo, de criação de um clima de confiança entre os atores locais. Paralelamente, em sentido oposto, registou-se um enfraquecimento do papel institucional dos GAL Rurais, em virtude de um conjunto diverso de fatores que está a limitar a sua atuação no âmbito da animação territorial. Apesar do desempenho global, alguns dos **riscos** previstos são prevaletentes, quer ao nível da incapacidade de superar desconfianças entre atores como na insuficiente capacidade de mobilização de atores locais.

Ao nível do **reforço da cooperação territorial através da criação de parcerias**, a análise dos **pressupostos** permite verificar houve um desempenho globalmente positivo com destaque para o papel facilitador dos instrumentos de programação no estabelecimento de redes, na disponibilidade dos parceiros locais em se concertarem e no papel que os mecanismos de governação estabelecidos nos Avisos tiveram para a estruturação destes diálogos. Os obstáculos deste processo são idênticos aos das questões da liderança tendo-se verificado ao nível dos **riscos** alguma incapacidade em superar disfuncionalidades estruturais, como a desconfiança entre entidades ou a falta de capacidade de liderar processos em rede. Mais problemática tem sido a falta dinamização das parcerias durante os processos de implementação dos instrumentos, seja por falta de capacidade de liderança como por falta de motivação das entidades parceiras o que está a ter reflexos nas realizações previstas.

No âmbito da **cooperação vertical**, as disparidades de desempenho entre a concessão e a implementação são significativas. Ou seja, os **pressupostos** relacionados com o papel facilitador dos instrumentos de programação

²⁹ Questão de Avaliação 3. Na configuração e na implementação das políticas/instrumentos de programação estão presentes mecanismos que asseguram uma governação eficiente entre as diferentes políticas/instrumentos de programação, entre as várias escalas territoriais e entre as partes interessadas do território?

foram alcançados, ou seja a criação de condições *ex ante* para uma governação multinível foram de alguma forma acauteladas, mas os pressupostos relacionados com implementação revelam que as práticas de concertação vertical são diminutas.

Finalmente, em termos de **simplificação dos mecanismos de governação**, a Abordagem Territorial do PT2020 revela resultados contrariados a partir da análise da verificação dos **pressupostos**. Se, por um lado, no que respeita à melhoria da qualidade e celeridade dos procedimentos de acompanhamento se registam avanços positivos, por outro lado, no que respeita a uma gestão descentralizada, que adapte os ritmos e os conteúdos dos Avisos às necessidades dos territórios, verificam-se níveis débeis de concretização. Esta situação confirma a verificação de um dos **riscos** que se previa em sede de definição da Teoria de Mudança, relacionado com a prevalência de rigidez dos mecanismos burocráticos de governação e execução dos fundos.

DA PROMOÇÃO DA CAPACIDADE DE LIDERANÇA DOS ATORES LOCAIS PARA A CONDUÇÃO DOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO³⁰

154. A capacidade de os atores locais liderarem os processos de desenvolvimento constitui um dos pilares das abordagens de base territorial e um dos fatores críticos para promover a coesão territorial, dada a sua influência na adequação das intervenções às realidades territoriais específicas e no fortalecimento do capital social.
155. **A análise dos Avisos de Concurso que enquadram os instrumentos de políticas integradas de base territorial permite constatar que foram estabelecidas disposições que visavam promover a liderança territorial da execução, nomeadamente com a atribuição de papéis chave aos atores locais na elaboração dos planos/programas, na condução da sua implementação e na monitorização e avaliação.** Por outro lado, o facto de os Avisos preverem a participação de uma ampla diversidade de atores, tanto nos processos de diagnóstico como enquanto beneficiários, criou condições potenciais para a afirmação das entidades líderes na definição de estratégias territoriais e no estabelecimento de parcerias.
156. Neste contexto, as CIM/AM assumiram um papel central na condução das abordagens sub-regionais estruturadas pelo encadeado PTI – EIDT – PDCT. Revelaram, por isso, um grande protagonismo na mobilização dos atores territoriais (locais e sub-regionais), tanto na elaboração de diagnósticos participados, como na definição de estratégias, como ainda mobilizando as entidades municipais e outros atores enquanto copromotores dos PDCT. **Por conseguinte, as CIM/AM, têm registado um papel catalisador do desenvolvimento destas abordagens junto de outros atores, reforçando o seu protagonismo e reconhecimento à escala sub-regional.**
157. A atribuição às CIM/AM deste papel na condução das abordagens intermunicipais no âmbito da Política de Coesão, tem sido um aspeto marcante da governação territorial dos diversos ciclos de programação, em Portugal. A experiência em curso aprofundou esse caminho, ao conferir às EIDT uma importância estratégica acrescida, como quadro de referência dos demais instrumentos. **Na generalidade dos casos, esta fase de planeamento foi fundamental (embora se possa valorizar mais o processo, do que os resultados obtidos) dado que: (i) permitiu realizar um diagnóstico participado; (ii) promover a apropriação dos problemas/soluções comuns pelos diferentes atores; (iii) capacitar, legitimar e responsabilizar as CIM/AM; (iv) promover momentos de tomada de consciência coletiva.**
158. A auscultação dos atores envolvidos na implementação dos PDCT **permite constatar o seu reconhecimento quanto aos ganhos que resultaram desta experiência.** Metade dos inquiridos (sobretudo, Municípios) avaliou

³⁰ Pressuposto: Foi reforçada a capacidade de liderança dos atores locais para a condução dos processos de desenvolvimento dos seus territórios.

- como elevado/muito elevado o contributo do PDCT para a afirmação institucional das CIM/AM como atores líderes junto das entidades locais, regionais e da Administração Central.
159. As entrevistas realizadas aos atores estratégicos, nomeadamente junto das Autoridades de Gestão dos POR e das CCDR e os *focus group* desenvolvidos nos cinco estudos de caso evidenciaram, no entanto, que **os ganhos de afirmação institucional foram assimétricos, tendo sido maiores nas sub-regiões em que as CIM/AM têm maior experiência na condução de processos em rede, maior capacidade técnica e lideranças políticas melhor preparadas.**
160. No caso dos PEDU a liderança territorial estava desde logo consagrada nos normativos comunitários³¹ que estabeleceram que a implementação do desenvolvimento urbano sustentável seja efetuada pelas autoridades urbanas (no caso nacional correspondem aos municípios), assumindo entre outras competências a seleção das operações que concretizam a estratégia. **O modelo de gestão e de organização adotado para os PEDU reafirmou este protagonismo municipal, colocando as Câmaras no centro do processo, atribuindo-lhes a sua liderança e prevendo ainda a necessidade de criar estruturas de acompanhamento e avaliação que integrassem outros atores.**
161. **Todavia, esta abordagem, embora não tenha alterado o foco de liderança local que existiu nas Parcerias para a Regeneração Urbana (2007-2013), retirou-lhe expressão** em termos de governança urbana devido a dois fatores: (i) ao não assumir de forma tão afirmativa o princípio de parceria e de envolvimento alargado dos atores urbanos como condição de aceitação/valorização da candidatura; (ii) ao ser conferida uma menor dimensão financeira média por PEDU, dado o aumento do número de centros urbanos de nível superior do período anterior para o presente.
162. Embora os Avisos de Concurso tenham estabelecido a obrigatoriedade de as estruturas de acompanhamento terem a participação de atores locais relevantes e de preverem investimentos de iniciativa privada (IFRRU 2020), que acompanhariam as intervenções públicas, potenciando a afirmação das lideranças locais na condução da política urbana, **verifica-se que são poucos os exemplos de uma efetiva e alargada participação de atores locais, na definição dos diagnósticos ou na montagem das estratégias, circunscrevendo-se o seu papel, em muitos casos, apenas ao cumprimento do formalismo dos Avisos e dos critérios de avaliação do instrumento** (obrigatoriedade de dar evidências da sua mobilização).
163. Importa ressaltar que **no caso da região Algarve, onde não foi implementado o instrumento PEDU atendendo ao desenho instrumental definido para a região no âmbito do desenvolvimento urbano, foram criadas disposições para os PARU que permitem garantir a gestão e liderança local dos processos**, nomeadamente: (i) a necessidade de ter atores no terreno através da abertura de gabinetes de apoio; (ii) a obrigatoriedade de os municípios apoiarem o surgimento de iniciativas de outros atores, nomeadamente de iniciativa privada.
164. No caso dos DLBC, os Avisos de Concurso lançados para a sua constituição concederam uma importância acrescida aos GAL na montagem de parcerias e definição da estratégia, em linha com as orientações comunitárias para este instrumento, assumindo-se, na primeira fase de configuração, o seu papel liderante e coordenador numa abordagem ascendente, com poderes de decisão no que diz respeito à elaboração da EDL. **Todavia, a desvalorização da importância da animação territorial como uma das missões fundamentais dos GAL, mobilizando as comunidades para uma ação coletiva estruturada, reduz-lhe o potencial de liderança territorial verificado em períodos de programação anteriores e onde o papel diferenciador destas estruturas assume maior expressão para promover a coesão e a convergência.**

³¹ Regulamento (UE) N.º 1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013 relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1080/2006.

165. Na maioria das situações rurais e costeiras apoiadas pelo PT2020, assistiu-se a um processo de continuidade na montagem das parcerias e das estratégias, assumindo as ADL já implantadas e com maior experiência na implementação dos FEEI a liderança dos processos. Já no caso dos DLBC Urbanos verificaram-se situações diversas: nuns casos o surgimento de novas lideranças e parcerias locais, noutros o alargamento dos territórios de atuação pelas ADL que já tinham experiência de atuação em áreas rurais e costeiras.
166. **Parece no entanto evidente que as restrições impostas na fase de implementação, as condições de financiamento do instrumento, as opções nacionais relativas aos custos operacionais previstos na alínea d) do artigo 35.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013 e a desvalorização da animação territorial como uma atividade chave dos GAL, retirou capacidade de promoção do desenvolvimento local e está a gerar desmotivação nos atores, limitando a afirmação territorial das lideranças.**
167. Acresce, que se colocam dúvidas quanto ao facto de se estar a obter uma efetiva liderança comunitária destes instrumentos quando a escala territorial das EDL abrange territórios tão amplos ou as entidades que assumem a liderança dos GAL constituem, no essencial, estruturas de associativismo entre autarquias ou são efetivamente lideradas por autarquias. **Este conjunto de vulnerabilidades concorre certamente para que os executores de operações no âmbito dos DLBC que estão em curso nas 5 NUTS III estudadas façam uma avaliação menos positiva, não reconhecendo aos GAL um papel relevante e de afirmação perante outras entidades.**
168. Nos PROVERE/PADRE, os Avisos de Concurso para a formulação de visões estratégicas para o desenvolvimento de territórios de baixa densidade, suportadas em Programas de Ação, determinaram a obrigatoriedade do estabelecimento das parcerias necessárias à sua concretização. Por outro lado, apontou-se para a necessidade da Estratégia e do Plano de Ação ser promovido e implementado por uma parceria, envolvendo atores públicos e, indispensavelmente, privados, sustentada em forte coresponsabilização e liderança. Os Municípios e as CIM, na maioria dos casos, pelo conhecimento do território e dos atores, pela maior experiência na elaboração de instrumentos de planeamento e realização de candidaturas, assumiram a liderança destes instrumentos. Sublinhe-se que as EEC PROVERE aprovadas no Norte são na sua quase totalidade lideradas pelas Entidades Intermunicipais, com exceção de uma, cuja liderança cabe a uma ADL.
169. A preocupação com o reforço do protagonismo das CIM/AM à escala sub-regional, mas também de garantir uma maior capacidade de integração de recursos, de promover sinergias e complementaridades entre intervenções e, conseqüentemente, robustecer os impactes, gerou que as CIM/AM assumissem um papel relevante na coordenação e liderança nos territórios, junto de outros atores.

DA PROMOÇÃO DA COOPERAÇÃO TERRITORIAL E DA CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DE PARCERIA³²

170. A promoção da governança constitui um dos valores acrescentados das abordagens de base territorial, permitindo um envolvimento alargado e coordenado dos diversos atores estratégicos que operam num território, criando condições para uma maior coerência e complementaridade das diversas atuações. A cooperação territorial promovida pela **Abordagem Territorial do PT2020 constitui uma alavanca essencial para desencadear estes processos de governança.**
171. **A análise realizada aponta para resultados heterógenos neste domínio, revelando-se maior sucesso nas escalas sub-regionais que nas escalas urbanas.** Com efeito, segundo os atores envolvidos na conceção e concretização dos instrumentos de políticas integradas de base territorial, quer de âmbito regional como local, a

³² Pressuposto: foi reforçada a cooperação territorial entre cidades, municípios, sub-regiões e regiões através da concretização de parcerias formais e informais mobilizadas para o planeamento, programação e execução dos FEEI.

Abordagem Territorial do PT2020 tem facilitado a cooperação territorial entre as entidades locais/sub-regionais e o estabelecimento do princípio de parceria entre este nível de atores.

172. **Estes resultados, são particularmente positivos no âmbito dos PDCT** em que cerca de metade dos Municípios auscultados avaliaram as experiências de parceria no âmbito deste instrumento como muito positivas, especialmente ao nível da intensidade relacional, nomeadamente quando os atores envolvidos são autarquias (nas reuniões ordinárias dos Conselhos Intermunicipais e Metropolitanos, são efetuados pontos de situação da execução dos PDCT, discutidos constrangimentos e partilhadas experiências, que estimulam um maior envolvimento, concertação e pensamento crítico sobre opções e soluções a adotar, pelos diversos parceiros).
173. **Também no caso dos PROVERE/PADRE e dos DLBC, que assentam sobre lógicas de parceria, os atores inquiridos destacam como muito positivas as relações estabelecidas entre as autarquias e entre as autarquias e outras entidades locais** (mais de 2/3 das entidades líderes destes instrumentos inquiridas considera elevada / muito elevada a relação de parceria entre as autarquias e outras entidades locais). Verificou-se igualmente que no âmbito destes instrumentos são realizadas regularmente reuniões de concertação, sobretudo para aprofundamento dos projetos transversais (estruturantes) e criação de condições e mecanismos colaborativos e de trabalho entre os parceiros, com vista à sua operacionalização.
174. O desenho dos instrumentos e dos processos de conceção e implementação é essencial para o fortalecimento da capacidade de liderança na condução de processos em parceria, mas também para a criação de metodologias de diagnóstico, planeamento e execução em rede, capazes de gerar um ambiente relacional de confiança mútua.
175. **O balanço global, suportado na auscultação dos diversos atores que participaram na conceção e implementação dos instrumentos, é de que estes estão a contribuir para a afirmação das entidades que os lideram**, sendo avaliado como muito positivo os ganhos alcançados na melhoria da capacidade das entidades líderes em promoverem o envolvimento dos parceiros e, sobretudo, criarem um clima de confiança entre os atores. **Não obstante, nos casos dos DLBC e do PROVERE/PADRE, as avaliações são menos positivas, nomeadamente no que se refere à confiança dos parceiros com as entidades líderes.** A menor credibilidade das lideranças e dos processos, resulta sobretudo de a operacionalização estar a impossibilitar que sejam concretizadas, na sua plenitude, tanto as estratégias que foram assumidas em conjunto, como as intervenções que tinham sido equacionadas.
176. Apesar de, em termos genéricos, se apontar para um alargamento do número de parcerias estabelecidas e dos parceiros envolvidos, face a períodos de programação anteriores, **verificam-se alguns constrangimentos que persistem como limitadores destes processos, nomeadamente a falta de competência dos diversos atores em desenhar projetos em parceria e a desvalorização das abordagens territoriais integradas pelos vários atores.**
177. Segundo um leque diverso de atores auscultados, de Autoridades de Gestão de POR a de ADL, em diversos casos **os instrumentos são vistos pelos atores territoriais apenas como fontes de financiamento para a sua operação, não existindo um trabalho de concertação e colaboração real entre “parceiros”, nem um sentimento de apropriação e pertença sobre a abordagem integrada que pressupõe a existência do instrumento** (manifesta-se alguma indiferença pela estratégia, pela visão para o território, priorizando-se ou focando-se apenas o interesse na execução das suas intervenções).
178. Sublinhe-se, que **no processo de implementação surgiram diversas parcerias informais resultando, em parte, da capacidade de algumas das entidades líder dos instrumentos desenvolverem esforços e ações nesse sentido.** Dessas ações, destaque para a promoção de momentos de reflexão, de partilha de informação e de troca de experiências, aliadas ao estabelecimento de canais privilegiados de contacto e de intermediação entre atores-chave que tem sido estimulado e desenvolvido por algumas CIM/AM.

179. Assinale-se que **em algumas CIM/AM, onde as práticas de coordenação e liderança sub-regional são mais fortes e onde as estruturas de recursos humanos são maiores e melhores capacitadas tecnicamente, tem sido possível superar os riscos identificados na Teoria de Mudança**, nomeadamente as desconfianças entre parceiros e a incapacidade dos atores em explorarem sinergias e abordagens em rede.
180. No âmbito dos diversos instrumentos de políticas integradas de base territorial estavam previstos mecanismos de governação, que obrigavam ao envolvimento de vários atores, nas fases de elaboração do instrumento e de execução, seja em termos de acompanhamento como de avaliação. Em alguns instrumentos, apesar de previstos inicialmente estruturas de governação, nomeadamente no que se refere ao acompanhamento estratégico e avaliativo, não foram implementadas ou extinguíram-se face à evolução na execução do instrumento.
181. No caso dos PEDU, a gestão deveria ser suportada em mecanismos de acompanhamento e avaliação previamente definidos, que auxiliassem a entidade gestora e demais parceiros envolvidos na prossecução das suas tarefas (era também uma oportunidade de ampliar a participação das entidades parceiras e outras com interesses relevantes para os domínios e territórios abrangidos pelo plano). Esta participação de outras entidades, que se pretendia intensa e qualificada, deveria revelar-se particularmente útil, em termos estratégicos, para a valorização do princípio de parceria e, termos operacionais, para a promoção da articulação do PEDU com outras intervenções em curso ou previstas na cidade, nos domínios da mobilidade, do urbanismo e da intervenção social.
182. Contudo, num significativo número de Municípios, **estas estruturas não estão a ser implementadas ou quando o foram apenas reuniram no início da execução do PEDU**. Destaque-se que a estas estruturas estavam cometidas a responsabilidade de acompanhar a execução dos PEDU e promover a sua articulação com outras intervenções para o mesmo território. **A desvalorização do princípio de parceria é resultado de um leque diverso de fatores que vão da reduzida taxa de execução das operações, à desvalorização do papel das entidades parceiras na prossecução da política de cidades, até à ausência de massa crítica em muitos dos centros urbanos abrangidos por PEDU**.
183. Nos PROVERE/PADRE, os Programas de Ação e as EEC encontra-se reguladas através de um contrato de consórcio, documento onde se identificavam os órgãos de governo da parceria, que garantissem eficácia na execução e coerência nos propósitos a atingir. Assim, **os modelos de gestão definidos garantem capacidade de intervenção a todos os parceiros envolvidos e permitem, simultaneamente, agilizar procedimentos**.
184. Atendendo a que os Programas de Ação abrangem territórios significativos e recursos muito específicos, onde interagem diversos atores, foram constituídas estruturas de supervisão estratégica compostos pelos principais atores territoriais e sectoriais, cujas responsabilidades, entre outras, passavam pela procura de complementaridades e soluções inovadoras para potenciar os resultados dos projetos, pela articulação dos parceiros com entidades públicas e privadas que não integrassem as parcerias, mas fossem relevantes para o sucesso dos Programas de Ação, pela articulação com as entidades nacionais e regionais responsáveis pela Política Económica e de Empregabilidade.
185. Foram igualmente criadas estruturas de acompanhamento e avaliação, que integram representantes de todos os parceiros-executores (promotores), bem como representantes, ao nível regional/nacional. Estas estruturas, que têm como atribuições e competências verificar o cumprimento dos objetivos dos Programas de Ação e avaliar periodicamente os progressos realizados na prossecução dos objetivos estratégicos dos Programas de Ação, na maior parte dos casos têm vindo a perder relevância (face às reduzidas taxas de execução dos programas; à não implementação de projetos âncora; à saída prematura de promotores), existindo uma grande dificuldade em mobilizar os parceiros (frustrados nas suas expectativas, quebra de relações/confiança institucional) para estarem presentes nas reuniões e participar ativamente nos modelos de gestão criados.

186. Releve-se, contudo, que **no caso dos PROVERE/PADRE aprovados na Região Norte, estas estruturas (criadas aquando da submissão das candidaturas das EEC PROVERE) estão em pleno funcionamento, conforme o modelo de governação estabelecido e aprovado**, conforme corroborado pelo acompanhamento realizado pela Autoridade de Gestão (reuniões periódicas com as entidades-líder dos consórcios).
187. Nos PDCT, previa-se a definição de modelos de acompanhamento da evolução e dos resultados do instrumento, onde era fundamental a participação e envolvimento de todos os promotores. Foram estabelecidos procedimentos específicos de recolha contínua de informação dos projetos integrados no âmbito dos Pactos, pelos parceiros, mas sobretudo pelas EAT dos PDCT, cuja análise seria essencial para que os parceiros envolvidos pudessem de forma regular compreender a forma como os objetivos e as medidas definidas no âmbito do Pacto estavam a ser alcançados, se as metas seriam atingidas e para melhorar o planeamento de futuras intervenções, com base em informação-chave proveniente dos projetos em execução. Também **a criação de estruturas estratégicas permitiria assegurar a continuidade do objetivo de promover o envolvimento dos atores regionais e sectoriais mais relevantes**.
188. Essas estruturas de acompanhamento, na maior parte dos casos, foram operacionalizadas e reúnem com regularidade, permitindo cumprir os objetivos subjacentes à sua criação. Em **algumas CIM estão a ser realizados exercícios de avaliação dos PDCT, de modo a compreender a evolução dos objetivos e resultados à data e as perspetivas de cumprimento das metas contratualizadas** (fundamentais para garantir a reserva de eficiência).
189. Nos DLBC, previa-se a realização de exercícios de monitorização/avaliação das estratégias, com o envolvimento e participação dos diversos atores. Também neste instrumento, as expectativas criadas na conceção e o seu desvirtuar na operacionalização (não existe uma correspondência entre a estratégia definida e os instrumentos disponibilizados posteriormente), criaram elevados graus de desmotivação, de quebra de confiança e de descredibilização do processo, **sendo muito difícil mobilizar e fomentar a participação dos parceiros que estiveram na génese da definição da estratégia, para participar ativamente nos exercícios de monitorização e avaliação**.
190. No caso dos instrumentos de política sectorial territorializada, os processos de monitorização/avaliação estão centralizados nas entidades nacionais, sendo o acompanhamento dos resultados efetuado com base em informação disponibilizada pelos beneficiários e reportando apenas ao contexto sectorial, sem preocupação em estabelecer retratos territoriais integrados.
191. **A ausência de mecanismos de governação entre as entidades responsáveis por estas políticas sectoriais e as entidades que lideram os instrumentos de políticas integradas de base territorial (quer na fase de configuração, quer de implementação), concorrem para insuficiências nas análises evolutivas e na avaliação de objetivos e resultados e impendem uma maior apropriação e, porventura, um maior contributo das políticas sectoriais territorializadas para os impactes a gerar no âmbito das abordagens territoriais integradas.**

DA PROMOÇÃO DA GOVERNAÇÃO MULTINÍVEL E DA COOPERAÇÃO ENTRE OS ATORES DE NÍVEL LOCAL E OS DE ÂMBITO NACIONAL³³

192. **O desenho dos instrumentos de políticas integradas de base territorial, predominantemente centrados nos atores locais e sub-regionais, fazem com que estes não constituam experiências de relevo para o ensaio de modelos de governação multinível.** Por outro lado, **a relativa ausência dos atores da**

³³ Pressuposto: foi reforçada a cooperação territorial vertical entre atores de nível local e atores de âmbito regional e nacional.

Administração Central dos processos de diagnóstico e definição das estratégias territoriais, não permitiu estabelecer as bases de articulação vertical.

193. Da mesma forma, **a reduzida interação entre estes instrumentos e os instrumentos das políticas sectoriais territorializadas, conforme destacado na avaliação da eficiência programática, também não permite que, por essa via, os atores locais e da Administração Central se concentrem para prossecução de estratégias territoriais**, pese embora os instrumentos das políticas sectoriais estejam a ser implementados nos territórios por atores locais (por exemplo, agrupamentos de escolas, associações de desenvolvimento local, IPSS,...) o que poderá estar a permitir a ocorrência de mecanismos informais de concertação.
194. Contudo, podem ser apontadas algumas boas praticas de articulação da Administração Central com os atores. Destaque-se no caso do POSEUR, em que muitas das candidaturas e das intervenções provenientes dos PDCT não demonstravam a existência de articulação com as entidades sectoriais com competências específicas em algumas áreas de intervenção do instrumento (APA, ANPC, ICNF, IPMA), nem demonstravam conhecimento dos sistemas existentes ao nível nacional, tendo a Autoridade de Gestão estabelecido um papel de intermediação potenciador de articulação entre as CIM/AM e essas entidades sectoriais.
195. Não obstante, **a auscultação realizada aos executores de operações no âmbito de instrumentos de políticas integradas de base territorial nas 5 sub-regiões estudadas permite concluir que faltam mecanismos de governação colaborativa, verificando-se constrangimentos como a desconfiança entre as autarquias e a Administração Central**. Sublinhe-se que, em parte, alguma da incapacidade para gerar uma cultura de parceria entre atores, resulta das debilidades no conhecimento destes relativamente às políticas/instrumentos e ao seu potencial de articulação, apontando-se em muitos casos a falta de liderança e de coordenação territorial para estabelecer essa articulação entre instrumentos, num quadro marcado pela ausência de conhecimento dos atores e de ausência de contactos entre atores, que permita estabelecer essas articulações e parcerias.
196. **O papel das Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional parece não ter sido potenciado, como entidade com capacidade não só para fazer uma coordenação intersectorial como para promover um diálogo estruturado na definição de abordagens multinível**, mormente entre as CIM/AM e as entidades da Administração Central responsáveis pelas diversas políticas territorializadas. A importância deste papel ficou particularmente evidenciado na superação dos obstáculos criados pelos exercícios de mapeamento em algumas regiões (por exemplo, o caso da cultura, na região de Lisboa) e pela necessidade de concertar as abordagens territoriais e sectoriais.
197. **Muitas das debilidades apontadas em termos de governação multinível resultam segundo os atores auscultados da ausência de mecanismos ou de plataformas de coordenação entre as entidades da Administração Central, sub-regional e local**. Ou seja, como referido anteriormente, o racional sectorial apresenta ainda insuficiências de integração da dimensão territorial nas suas estratégias, condicionando o potencial de envolvimento na elaboração das estratégias e planos à escala sub-regional e local.

DA SIMPLIFICAÇÃO DOS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO DOS FEEI, EM RESULTADO DO PRINCÍPIO DE SUBSIDIARIEDADE³⁴

198. A Abordagem Territorial do PT2020 enquanto mecanismo de descentralização da governação dos FEEI, deveria constituir um instrumento para promover uma gestão mais ágil, eficaz e eficiente, conforme foi reconhecido pela Teoria de Mudança nos seus pressupostos.
199. Na perspetiva dos atores envolvidos na implementação dos diversos instrumentos integrados de base territorial este pressuposto tem-se verificado, nomeadamente ao nível dos ganhos obtidos no aumento de facilidade na preparação e seleção das candidaturas. Os executores de operações no âmbito dos instrumentos integrados de base territorial inquiridos nas 5 sub-regiões estudadas, sobretudo dos PDCT, PEDU e PROVERE/PADRE, quando questionados sobre as potenciais vantagens que advém do facto do seu projeto estar integrado nesse instrumento **apontam, maioritariamente, para: (i) uma maior facilidade na preparação do projeto (definição de objetivos, grupos-alvo, ações); (ii) uma maior facilidade na instrução das candidaturas; (iii) uma maior facilidade na submissão das candidaturas; (iv) uma maior facilidade na aprovação das candidaturas.** Apenas no caso dos executores de operações no âmbito dos DLBC, existe discordância quanto a algumas dessas vantagens (quase ¼ dos executores de operações inquiridos no âmbito dos DLBC que estão a ser implementadas nas 5 sub-regiões estudadas, não considera que a inserção neste instrumento tenha facilitado a instrução ou a submissão da candidatura.
200. **Estas apreciações refletem, desde logo, a segurança e a previsibilidade introduzida pelos processos de planeamento estratégico na preparação das candidaturas.** Por outro lado, permitem perspetivar que as estruturas criadas estão a responder adequadamente às necessidades dos promotores, estando capacitadas e a atuar juntos dos potenciais promotores. No caso dos DLBC, embora os resultados possam ser considerados surpreendentes face ao histórico de atuação dos GAL, estes resultam do efeito conjugado de três tendências: (i) o peso dos sistema de incentivos ao empreendedorismo e emprego na ação dos DLBC, comparativamente com períodos anteriores; (ii) o grande crescimento da consultadoria privada no apoio à instrução de candidaturas, designadamente no âmbito dos sistemas de incentivos; (iii) a menor capacidade dos GAL em apoiar os promotores na preparação de candidaturas, devido à necessidade de garantirem a desagregação de funções, num quadro de exiguidade de recursos e de agravamento da complexidade burocrática justificada pela abordagem multifundo.
201. Por outro lado, **os executores de operações inquiridos nas sub-regiões estudadas reconhecem que com a Abordagem Territorial do PT2020 existe uma maior celeridade na submissão dos pedidos de pagamento e de reembolso** (cerca de 1/4 dos executores de operações auscultados no âmbito dos estudos de caso considera que pelos projetos estarem integrados nos instrumentos integrados, foi facilitada a submissão dos pedidos de pagamento e aumentou a celeridade dos reembolsos), embora no caso dos DLBC e PROVERE/PADRE esse ganho não seja tão evidente, tendo sido apontados nos *focus group* sub-regionais exemplos em que os prazos foram amplamente dilatados por incapacidade de resposta, sobretudo das Autoridades de Gestão dos Programas financiadores.
202. **Em resultado dos estudos de caso, perspetiva-se também que a abordagem territorial adotada está a contribuir para uma maior regularidade no acompanhamento das operações, por parte das entidades líderes dos instrumentos** (estruturas técnicas de apoio).
203. Todavia, no âmbito do caso específico dos DLBC, apenas ¼ dos executores de operações inquiridos no âmbito dos estudos de caso aponta para uma melhoria do acompanhamento das operações, refletindo, como referido anteriormente, as dificuldades dos GAL em acompanharem esses processos e as candidaturas nem sempre

³⁴ Pressuposto: foram simplificados os mecanismos de governação dos FEEI, em resultado da aplicação do princípio de subsidiariedade.

estarem a resultar da sua atuação em termos de animação dos territórios, mas de iniciativas apoiadas por empresas de consultoria o que nem sempre permite, quer a construção de candidaturas diferenciadoras alinhadas com a Estratégia de Desenvolvimento Local, quer o acompanhamento adequado.

204. Finalmente, **a Abordagem não parece estar a criar condições para garantir uma maior flexibilidade nos critérios de admissibilidade das operações, face às necessidades locais.** A rigidez dos mecanismos dos FEEI, nomeadamente associados aos Avisos de Concurso, estão a revelar-se impeditivos de uma adequada flexibilidade e ajustamento às necessidades dos territórios. A excessiva formatação dos instrumentos e Avisos, nomeadamente nos PDCT, DLBC e PROVERE/PADRE, limita a capacidade das entidades que os gerem em ajustar a tipologia das operações às realidades específicas, confinando o seu papel à definição de prazos ou montantes a Concurso e à realização de análises técnicas de validação de critérios pré-estabelecidos.

DO GRAU DE CONCRETIZAÇÃO DAS REALIZAÇÕES

205. O processo de planeamento estratégico territorial a montante, designadamente os PAR, PTI e EIDT, e a definição dos instrumentos que visam concretizar estas estratégias no âmbito do Portugal 2020, estiverem claramente suportados no princípio de parceria.
206. Assim, os diversos instrumentos de políticas integradas de base territorial e alguns dos instrumentos de políticas sectoriais territorializadas contemplam modelos de governação alargada que contemplam o envolvimento de um leque amplo de atores públicos, privados e associativos. A importância destes mecanismos foi especialmente relevante na realização de diagnósticos participados e na definição dos quadros estratégicos de atuação.
207. Esta lógica é coerente quer com os modelos de governação das entidades intermunicipais, que integram conselhos estratégicos onde participam os atores estratégicos territoriais relevantes, com os modelos de governação de algumas políticas sectoriais, como é o caso das políticas sociais que são conduzidas ao nível local pelas Redes Sociais, quer ainda com os normativos comunitários no que concerne à implementação do Desenvolvimento Local de Base Comunitária.
208. Desta forma, apesar dos constrangimentos identificados na avaliação da eficiência de governação, a Abordagem Territorial do PT2020 está a permitir a criação de parcerias entre atores públicos, privados e associativos no âmbito da implementação dos FEEI, cumprindo uma das realizações previstas.
209. Todavia, da auscultação realizada junto dos atores locais das cinco sub-regiões objetos de estudo de caso, constata-se que a aplicação do princípio de parceria se tem revelado menos efetiva no acompanhamento da implementação, especialmente ao nível dos PEDU e dos PDCT, executando neste segundo caso no que respeita ao acompanhamento realizado pelas autarquias. O insuficiente cumprimento desta segunda realização está claramente alinhado com as práticas de implementação da Política de Coesão e com a perda de vitalidade e de compromisso no envolvimento dos atores ao longo do processo de implementação. Esta situação resulta, claramente, da reduzida valorização dos processos de acompanhamento, da parte dos atores locais, e da inexistência/não aplicação de mecanismos de penalização/incentivo destas práticas.
210. Finalmente, importa relevar que o Decreto-Lei n.º 137/2014, visando promover a articulação funcional, a coerência do sistema de governação do PT2020 e a capacitação dos agentes envolvidos, foram definidas um conjunto de redes específicas, potenciadoras da partilha e divulgação de boas práticas. Neste âmbito, foram criadas 8 redes temáticas, algumas delas eminente relevância para a implementação da Abordagem Territorial do PT 2020, como são os casos da “Rede das Dinâmicas Regionais”, da “Rede para o Crescimento Verde”, da “Rede de sistemas de incentivos” e “Rede Rural Nacional”.

211. Sem prejuízo, da relevância destas redes, é manifestamente evidente a governação multinível não está a ser devidamente considerada, quer por não ser objeto de qualquer rede, quer devido à limitada participação das CIM/AM e das autoridades urbanas nas redes existentes. Refira-se a este respeito que nos termos do nº 11, do artigo 61º, a criação de redes poderá ser alargada, por iniciativa da CIC.

5.5. EFICÁCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO PT2020 (QA4)³⁵

SÍNTESE CONCLUSIVA

Estabeleceu-se na explicitação do quadro lógico da Abordagem Territorial do PT2020 que a eficácia de implementação da Abordagem Territorial, enquanto forma de intervenção transversal e multi-instrumento, se focaliza no racional que fundamenta o recurso a este modelo de intervenção, não estando por isso a avaliação orientada para apreciação dos objetivos e resultados contratualizados nos diversos instrumentos e nas correspondentes concretizações em cada um dos territórios.

Neste sentido, foram objeto de avaliação o seguinte conjunto de pressupostos fundamentais que se pretendem obter com Abordagem Territorial do PT2020: (i) **criar condições para potenciar as oportunidades e para responder às necessidades específicas de cada um dos territórios;** (ii) **territorializar as intervenções definidas em função da configuração espacial das oportunidades e das necessidades específicas;** (iii) **valorizar o potencial endógeno específico de cada território;** (iv) **valorizar o conhecimento dos atores dos territórios, na avaliação de necessidades e na definição das formas de implementação** dos FEEI; (v) e, diferenciar positivamente os territórios de baixa densidade permitindo superar obstáculos no acesso aos FEEI (este aspeto é abordado no âmbito da Questão de Avaliação 6).

A investigação realizada e as evidências recolhidas, em relação à verificação da materialização dos pressupostos acima apresentados, formulados através de um conjunto de pressupostos complementares e de riscos potenciais, permitem apurar uma realização parcial e limitada dos diversos pressupostos da Teoria de Mudança (Anexo 2, Ponto 4.) com reflexos nos resultados efetivos e esperados da adoção da Abordagem Territorial do PT2020.

A prevalência de uma lógica de coesão territorial interna sobre intervenções visando atuar no domínio da convergência económica em termos europeus limita de forma significativa, para os quatro instrumentos de políticas integradas de base territorial, os resultados em termos de aumento da eficácia das intervenções nos domínios chave do desenvolvimento e coesão territorial.

Em matéria de aumento das interações e ligações de complementaridade entre os diversos espaços e de obtenção de ganhos de integração de Fundos, Políticas, de instrumentos e de intervenções, os resultados apresentados são muito diferenciados entre as fase de conceção e planeamento, onde foi possível verificar ganhos relevantes resultantes desta Abordagem Territorial em todos os instrumentos envolvidos e a fase de programação e operacionalização em que os resultados são consideravelmente fracos, não se verificando grandes articulações entre os espaços envolvidos ou entre as operações realizadas.

³⁵ Questão de Avaliação 4. A configuração e implementação (nomeadamente da estratégia, beneficiários, nível de procura e resultados contratualizados) das políticas/instrumentos de programação permite atingir os resultados previstos?

Finalmente, em **matéria de desenvolvimento de condições institucionais e funcionais para uma governação multinível e multiactor duradouro os resultados já alcançados e os resultados ainda esperados são muito diferenciados**. Para os atores com participação em funções de gestão e acompanhamento destes instrumentos e, em particular, para os que desempenham papéis de liderança, parece existir um reforço das condições institucionais e dos mecanismos de governação multinível. Paralelamente a este reforço permanece uma fragilidade significativa decorrente do não envolvimento e participação de um conjunto de atores relevantes a estes processos.

A resposta a esta questão de avaliação apresenta sequencialmente a sistematização e análise das evidências sobre os pressupostos e sobre grau de realização dos resultados identificados na Teoria de Mudança.

DO POTENCIAR OPORTUNIDADES E RESPOSTAS ESPECÍFICAS PARA CADA TERRITÓRIO³⁶

212. **A opção seguida quanto ao alinhamento da territorialização das políticas públicas com a organização territorial do Estado**, quer ao nível da NUTS II quer também para a escala territorial da NUTS III, **conduz a uma menor valorização da dimensão funcional dos Instrumentos de Políticas Integradas de base territorial**.
213. **A orientação da escala da NUTS II para a “gestão dos fundos comunitários” e o desenho *ex-ante* de ITI, direcionados para a escala territorial NUTS III desincentivaram, para além da continuidade dos PROVERE/PADRE, novas iniciativas de configuração de instrumentos territoriais de escala regional**. Mesmo na continuidade dos PROVERE/PADRE procurou-se em algumas situações a sua adaptação ao princípio da organização territorial do Estado, ajustando a escala territorial ao desenho de NUTS III ou de agrupamento de NUTS III.
214. Neste contexto, apenas os instrumentos de escala territorial local, PEDU e DLBC são delimitados em termos territoriais segundo uma lógica funcional se bem que, no caso dos DLBC, a dimensão concelhia e a liderança municipal ou intermunicipal determinam o respetivo alinhamento com a organização territorial do Estado.
215. De um modo geral, é possível confirmar que **a generalidade dos instrumentos de políticas integradas de base territorial está suportada em diagnósticos uma vez que, no seu processo de construção e submissão, foi solicitado a apresentação de um diagnóstico das oportunidades e das necessidades específicas**. No entanto, nos dois principais instrumentos da Abordagem Territorial (PDCT e PEDU, envolvendo um valor programado de 1,9 mil milhões de euros, mais de 85% dos meios financeiros alocados a estes instrumentos) o processo seguido apresenta limitações relevantes na adaptação às necessidades e desafios específicos dos territórios quer em termos de processo de construção quer em termos de modelo de operacionalização, condicionando deste modo os ganhos potenciais de eficácia proporcionados por estes instrumentos.
216. No caso dos PDCT à diversidade e especificidades dos territórios envolvidos, em termos lógicos, apenas poderá corresponder uma composição semelhante de prioridades de investimento envolvidas caso o instrumento seja delimitado de forma restrita, englobando exclusivamente necessidades e desafios transversais a todas as NUTS III.
217. Analisando a composição média dos PDCT verifica-se que cerca de 72% dos recursos financeiros se encontram concentrados em três grupos de prioridades de investimento. Educação, 36% (PI10.1. Redução e prevenção do abandono escolar, e PI10.5 Investimentos na educação), Inclusão e equipamentos sociais e saúde 20% (PI 9.1. Inclusão ativa, PI 9.4. Serviços sociais, e PI9.7. Investimentos na saúde e nas infraestruturas sociais), e Eficiência

³⁶ Pressuposto: foram criadas condições para potenciar as oportunidades e para responder às necessidades específicas de cada um dos territórios.

energética, 14% (PI4.3 A poio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia e à utilização das energias renováveis), comprovando uma concentração na temática da coesão e disponibilização de serviços de interesse geral por via da intervenção nas condições de provisão e acessibilidade a estes serviços.

218. Comparando, no entanto, a composição por PI de cada PDCT com, respetivamente, a média nacional e a média regional (no caso dos PDCT das regiões com várias NUTS III) verifica-se que a diferença para média nacional é normalmente o dobro da diferença quando a comparação é realizada com a média regional³⁷. Este resultado indicia **um processo de uniformização a nível regional na afetação das PI por NUTS III, realizado 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 lideranças das CIM/AM.**
219. **A não ponderação ou explicitação de regras ou mecanismos de incentivos (positivos ou negativos) que orientem e coloquem necessidades de escolhas na composição dos PDCT e a opção por uma concertação e uniformização das Prioridades de Investimento a incluir, limita de forma significativa o potenciar das oportunidades e das respostas específicas para cada uma das sub-regiões.** Em termos de operacionalização verifica-se igualmente uma compatibilização de conteúdos e ritmos de abertura de Avisos de Concurso entre os vários PDCT das diversas regiões NUTS II, como se constatou na resposta à Questão de Avaliação 2.
220. **A conjugação dos aspetos acima mencionados aproxima, exclusivamente em matéria de efeitos diretos das intervenções realizadas no âmbito dos PDCT, os resultados suscetíveis de serem conseguidos caso se estivesse perante um modelo em que cada um dos Pactos correspondesse a um “subprograma” ou um eixo do Programa Operacional Regional vocacionado para a provisão de serviços proximidade e para intervenções no domínio da coesão social e territorial.** Sublinhe-se que esta conclusão deve ser lida nos exatos termos em que se encontra formulada, isto é, em matéria exclusiva de resultados diretos das intervenções, não considerando outros ganhos resultantes dos PDCT, nomeadamente, em matéria de conceção estratégica, de eficiência operacional, ou de envolvimento, articulação ou capacitação de atores.
221. Devem igualmente ser considerados como **relevantes os resultados decorrentes da consideração do PDCT enquanto instrumento de programação e execução financeira e de identificação e construção ex-ante de projetos**, onde a afetação dos meios disponíveis, permite, em caso de efetivo cumprimento, garantia de execução plena, mas que, em situação contrária, pode originar rigidez em processos de reprogramação e, deste modo, provocar dificuldades no cumprimento integral em termos de realização física e financeira.
222. **Note-se que observados sobre a perspetiva da eficácia dos resultados diretos das intervenções, o processo de construção das EIDT e dos PDCT permite identificar a fase da passagem da definição estratégica e do planeamento para a fase da operacionalização e da programação como um elemento chave na construção de instrumentos de política pública integrada.** Em particular, no caso das abordagens territoriais, esta passagem pode transformar uma fase de definição estratégica com resultados relevantes, num instrumento de programação financeira com fracos ganhos de eficácia nos resultados diretos das operações. Esta situação ter-se-á verificado, no âmbito da escala sub-regional na passagem da EIDT ao PDCT.

³⁷ Medido pela soma dos valores absolutos das diferenças entre o peso relativo da PI no total do PDCT da NUTSIII e a média dos pesos relativos das PI no total dos respetivos PDCT calculada para o conjunto das NUTS III de cada região(NUTS II), isto é o PDCT centroide da NUTS II.

DA CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL DAS INTERVENÇÕES³⁸

223. A distinção entre instrumentos de estratégia e planeamento, instrumento de operacionalização integrada e instrumento de programação financeira acima colocada, a propósito da eficácia dos resultados diretos das intervenções dos PDCT, serve de elemento de reflexão para a avaliação da eficácia da configuração territorial das intervenções.
224. O ponto de partida para esta análise resulta da relevância atribuída à escala regional na Abordagem Territorial. Os documentos de programação orientam a escala da NUTS II para a gestão dos fundos comunitários, valorizando o Programa Operacional Regional enquanto instrumento de integração das políticas sectoriais desconcentradas e de articulação dos diversos atores regionais.
225. **A delimitação funcional dos desafios de competitividade**, definidos a partir de elementos singulares do território, como por exemplo recursos patrimoniais ou naturais, ou a partir de posicionamento distintivos nas cadeias de especialização produtiva, **exige, na generalidade das situações, uma escala territorial de referência de âmbito regional.**
226. **Neste sentido, a não inclusão das dimensões da competitividade nos PDCT**, com a remissão para operacionalização direta do **Programa Operacional Regional** (instrumento de programação financeira) das intervenções geradoras de convergência e competitividade, orientadas pelos domínios e prioridades definidas na RIS3, **pode estar a limitar os ganhos potenciais de eficácia das abordagens territoriais.**
227. Esta hipótese, se bem que de difícil verificação em termos de resultados observados, tem elevada probabilidade de ocorrência como resultado conjugado dos seguintes aspetos:
- » **Orientação dos programas operacionais para a definição da programação financeira;**
 - » **Menor capacidade dos programas operacionais na focalização e consideração em simultâneo dos aspetos estratégicos, operacionais e de governação, capazes de gerar externalidades, complementaridades e sinergias** a partir de um plano de ação comum, fundamentalmente quando comparado com instrumentos concebidos e pensados para esta finalidade (por exemplo, ITI);
 - » **Fragilidade ou inexistência de quadros estratégicos de natureza sectorial com declinação territorial que permitam uma visão integrada e geradora de ganhos potenciais adicionais em termos de resultados.**

DA VALORIZAÇÃO DO POTENCIAL ENDÓGENO ESPECÍFICO DE CADA TERRITÓRIO³⁹

228. No âmbito da escala territorial sub-regional e local o SI2E, integrado nos instrumentos PDCT e DLBC e os PROVERE/PADRE possuem características que em termos potenciais permitem o alargamento da base de criação de valor e o aproveitamento de recursos endógenos de cada território.
229. No caso do SI2E a generalidade dos avisos de concurso, quer por via das condições de admissibilidade quer através dos critérios de avaliação de mérito, discriminam de forma positiva os projetos que apostam na valorização do potencial dos recursos locais. Já no caso dos PROVERE/PADRE a própria natureza integrada do instrumento, focaliza e direciona o conjunto dos projetos âncora e dos projetos complementares para a valorização económica do recurso endógeno selecionado.

³⁸ Pressuposto: a territorialização das intervenções foi definida em função da configuração espacial das oportunidades e das necessidades específicas.

³⁹ Pressuposto: foi valorizado o potencial endógeno específico de cada território.

DA VALORIZAÇÃO DO CONHECIMENTO DOS ATORES DOS TERRITÓRIOS ⁴⁰

230. **A fase de definição estratégica da Abordagem Territorial permitiu uma valorização relevante do conhecimento dos atores do território se bem que em diversas situações, em particular em relação a organismos desconcentrados da Administração Central**, esta incorporação de conhecimento tenha resultado de um envolvimento individual, uma vez que para diversos sectores não existia um posicionamento institucional sobre os temas em discussão, em particular, quanto à declinação territorial das estratégias sectoriais.
231. **Este processo permitiu igualmente um reforço da capacitação institucional das entidades envolvidas e um processo de aprendizagem mas normalmente resultante de mecanismos informais, muitas vezes decorrentes de impulsos do envolvimento de consultores, quase sempre de forma desregulada e não organizada.**

GRAU DE REALIZAÇÃO DOS RESULTADOS

232. Apesar do nível ainda reduzido de realização da generalidade dos instrumentos abrangidos, **a não verificação de um conjunto relevante de pressupostos principais necessários à realização dos resultados e a ocorrência de diversos riscos assinalados na Teoria de Mudança apontam para uma fraca realização dos resultados globais esperados da adoção da Abordagem Territorial do PT2020**. Estes resultados são, no entanto, diferenciados quando se analisam os instrumentos principais envolvidos neste processo. Sistematiza-se, seguidamente, para os quatro resultados identificados na Teoria da Mudança, os principais efeitos efetivos (já alcançados) e potenciais (previsionais) das abordagens territoriais.
233. A Abordagem Territorial visava **intervir de forma mais eficaz nos domínios chave do desenvolvimento e coesão territorial e prover bens e serviços adequados às oportunidades e necessidades específicas dos territórios**. Nesta dimensão os resultados a alcançar serão globalmente fracos uma vez que **se optou, no caso dos PDCT, por uma consideração quase exclusiva dos domínios chave da provisão de bens e serviços não mobilizando o mix de políticas adequadas aos desafios de coesão e convergência diagnosticados**. Do mesmo modo, a tendência para uniformização da composição por PI dos recursos financeiros afetos aos PDCT permite igualmente concluir que, dadas as diferenças significativas de oportunidades e necessidades específicas das diversas NUTS III, identificadas de forma clara nas EIDT construídas, não serão significativos os ganhos de eficácia decorrentes da consideração das oportunidades e necessidades específicas dos territórios.
234. **O instrumento DLBC, com fraco grau de realização até ao momento, terá igualmente ganhos de eficácia reduzidos** uma vez que a respetiva operacionalização tem como instrumento principal um sistema de incentivos (SI2E) de amplo espetro de intervenção em termos de admissibilidade e com critérios de avaliação de mérito igualmente pouco orientados para as especificidades das estratégias (EDL) construídas o que limita de forma relevante os ganhos de eficácia em termos das oportunidades e necessidades específicas dos territórios.
235. **No caso dos PEDU, igualmente com um fraco grau de realização até ao momento, as características das PI abrangidas não permite excluir desde já a possibilidade de existir uma maior diversidade nas soluções adotadas** e, deste modo, maior grau de adequação às oportunidades e necessidades específicas dos territórios. No entanto, esta possibilidade de maior adequação aos desafios do território será sempre relativamente limitada em termos de ganhos de eficácia no domínio de desenvolvimento urbano sustentável uma vez que o instrumento PEDU apenas intervém na escala intraurbana. Por outro lado, o elevado número de centros urbanos abrangidos limita os ganhos em termos de estruturação de um sistema de rede urbana regional e nacional.

⁴⁰ Pressuposto: foi valorizado o conhecimento dos atores dos territórios, na avaliação de necessidades e na definição das formas de implementação dos FEEL.

236. No âmbito da Teoria da Mudança, o segundo conjunto de efeitos visados com a Abordagem Territorial pretendia **umentar as interações e ligações de complementaridade entre os diversos espaços**. Nesta dimensão **os resultados são muito diferenciados entre, a fase de definição estratégica, em que na generalidade dos exercícios desenvolvidos** (liderados pelos municípios, no âmbito dos PEDU, pelos GAL, no âmbito dos DLBC e pelas CIM, no âmbito dos PDCT) foi possível desenvolver processos de planeamento que procuraram definir complementaridades entre os diversos espaços **e a fase de programação e operacionalização**, onde as interações e complementaridades entre espaços surgem de forma muito limitada e pontual.
237. Na fase de **operacionalização as interações surgem em geral associadas a operações de natureza imaterial relacionadas com o marketing e promoção dos territórios ou com a programação em rede de atividades no domínio cultural**. Em termos de complementaridade é igualmente relevante, no caso particular dos PDCT, os esforços no sentido de articulação da calendarização e programação das intervenções.
238. Note-se, no entanto, que estes efeitos não são generalizáveis ao conjunto das CIM, autoridades urbanas ou GAL intervenientes, existindo uma grande variabilidade nos resultados alcançados. **Apesar desta diversidade parece existir algum consenso quanto à progressão que tem sido conseguida nestes aspetos, em particular, quando comparamos os instrumentos existentes neste período de programação com instrumentos equivalentes de períodos de programação anteriores**.
239. **A obtenção de ganhos de integração de Fundos, de Políticas, de instrumentos e de intervenções (sinergias e complementaridades)** constitui o terceiro tipo de resultado visado pela Abordagem Territorial do PT2020. A análise dos ganhos efetivos e potenciais é relativamente diversa e deve por isso ser sistematizada considerando três situações distintas. A primeira, focalizada nas políticas e distinguindo a fase da conceção e planeamento da fase de programação e operacionalização. A segunda, distinguindo os efeitos da fase de operacionalização para cada um dos principais instrumentos que compõem as abordagens territoriais integradas. Finalmente, uma terceira situação que deve procurar analisar os efeitos de complementaridade e sinergia entre os diversos instrumentos das abordagens territoriais.
240. **No caso das políticas importa realçar os ganhos efetivos conseguidos na fase de elaboração das estratégias subjacentes aos quatros instrumentos que compõem as políticas integradas de base territorial**. Estes efeitos de sinergia e complementaridade, na fase de planeamento são amplamente reconhecidos pelo conjunto dos atores potencialmente e efetivamente envolvidos. **Saliente-se que estes ganhos poderiam ter sido superiores caso tivesse existido um maior envolvimento formal das entidades relevantes, em particular da administração pública central desconcentrada ao longo do processo**. Note-se ainda, nesta fase de planeamento, a existência de processos de articulação que visaram garantir a coerência entre os instrumentos de escalas territoriais distintas (por exemplo, articulação entre as EDL, as EIDT e as RIS3).
241. **A passagem da fase de planeamento estratégico para a programação e operacionalização marca um ponto de inflexão fundamental na forma de abordagem das políticas integradas de base territorial com reflexos relevantes nos efeitos de articulação e obtenção de ganhos em termos de sinergias e complementaridades**.
242. A não compreensão, assimilação e consensualização entre os atores envolvidos dos objetivos e modos de operacionalização das soluções disponibilizadas pelo quadro regulamentar comunitário, isto é, objetivos e modo de implementação dos instrumentos ITI, DLBC e AIDUS condicionou de forma decisiva o processo, conduzindo a que a respetiva operacionalização se fizesse fundamentalmente a partir da delimitação de beneficiários e das PI a integrar nos vários instrumentos.
243. O resultado deste processo foi a “especialização” dos instrumentos através de fronteiras pouco propícias à obtenção de ganhos de integração, explorando sinergias e complementaridades entre atores e iniciativas e mais

definidas a partir de critérios administrativos ou de dimensão e de tipologias de intervenção. Deste quadro resultaram as seguintes vocações dos instrumentos incluídos nas políticas integradas de base territorial:

- » PDCT/ITI, com cobertura universal das sub-regiões do continente, vocacionadas para as intervenções no domínio da coesão e complementadas por um instrumento de estímulo à iniciativa empresarial e à criação de emprego (SI2E);
- » PEDU vocacionado para intervenção em partes dos centros urbanos estruturantes no âmbito da política de cidades, com fraco estímulo a projetos estruturantes e de mobilidade com reflexos na consolidação e afirmação de um sistema urbano nacional e regional policêntrico;
- » PROVERE/PADRE, instrumento focalizado na exploração de um recurso delimitado em termos funcionais e com um sistema de governança multinível, mas com dificuldade em encontrar um modelo de governação com processo de liderança clara e sólida;
- » DLBC, focalizado em territórios urbanos regionais e costeiros, orientada para a comunidade, concretizada através de estratégias de desenvolvimento local integradas e multisectoriais, concebidas com base em necessidades e no potencial local mas que, ao envolverem a operacionalização e gestão das iniciativas de pequena dimensão incluída no SI2E, acabam por ver diminuída a sua focalização na estratégia local, na valorização da inovação em contexto local, no trabalho em rede e na cooperação entre atores que constituem os objetivos que estão na génese deste tipo de abordagens (iniciativas Leader).

244. Este processo de delimitação das áreas e tipo de intervenção dos diversos instrumentos limita de forma relevante o grau de integração dos instrumentos e a exploração de sinergias e complementaridades entre atores e iniciativas.

245. Finalmente, o quarto grande resultado da Abordagem Territorial pretendia **criar condições institucionais (liderança) e funcionais (mecanismos) para uma governação multinível e multiactor duradoura**. Nesta dimensão os resultados são relativamente contraditórios. Para os atores com participação em funções de gestão e acompanhamento destes instrumentos e, em particular para os que desempenham papéis de liderança, parece existir um reforço das condições institucionais e dos mecanismos de governação multinível. A exceção neste caso está associada aos PROVERE/PADRE, onde a inexistência de lideranças claras fragiliza o desenvolvimento de mecanismos de governação multinível.

246. Paralelamente **a este reforço permanece uma fragilidade significativa decorrente do não envolvimento e participação de um conjunto de atores relevantes**. No caso dos atores da administração pública central desconcentrada nota-se um fraco de envolvimento, empenho e participação neste processo. Já no caso das organizações da sociedade civil é muito diferenciada regionalmente a densidade e robustez deste tipo de entidades.

247. Note-se, finalmente, no caso particular das CIM, que, apesar do reforço das condições institucionais, continua-se a reconhecer que a sua génese, enquanto associações de municípios, com um processo de delegação de poderes territorialmente ascendente, comporta fragilidades relevantes de difícil superação, nomeadamente em termos de reunir as condições institucionais mínimas para afirmação de um processo de liderança sólido.

5.6. IMPACTO EX-ANTE DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO PT2020 (QA5)⁴¹

SÍNTESE CONCLUSIVA

A Abordagem Territorial do PT2020 visa, em termos de impacto (*ex-ante*), gerar um contributo para a exploração do potencial de desenvolvimento de todos os territórios, diminuindo as assimetrias regionais e, conseqüentemente, fortalecer a convergência económica e a coesão territorial. Neste sentido as intervenções das abordagens territoriais do PT2020 devem originar, de acordo com o quadro lógico, um efeito potencial adicional que em termos globais deverá repercutir-se em reforço da coesão territorial regional à escala nacional e da convergência económica nacional à escala europeia.

Tratando-se de uma avaliação de operacionalização não é possível formular, nesta fase da implementação da Abordagem Territorial, juízos de valor sobre efeitos efetivos já alcançados e, em particular, sobre os efeitos efetivos adicionais da Abordagem Territorial face a eventuais hipóteses alternativas de conceção e operacionalização dos instrumentos de política pública.

A não verificação de diversos pressupostos e a confirmação da ocorrência de alguns riscos, observada ao longo das restantes questões de avaliação, indiciam um amplo campo de possibilidades de melhoria no efeito potencial que as abordagens territoriais integradas podem provocar em termos de promoção da coesão territorial regional à escala nacional e da convergência económica à escala europeia.

A análise desenvolvida permite encontrar na Abordagem Territorial adotada um conjunto de lições de experiência que podem contribuir para o aumento do impacto deste tipo de soluções. Estes fatores podem ser organizados em quatro grandes dimensões:

- » Definição, compatibilização e alinhamento de um quadro claro e coerente de objetivos;
- » Focalização e orientação para resultados em linha com o diagnóstico realizado;
- » Racionalidade e eficiência na operacionalização dos instrumentos;
- » Adequação do modelo de governo e governança.

A resposta detalhada a seguir apresentada desenvolve e fundamenta estes aspetos.

248. Conforme apresentado da Figura 3, a Abordagem Territorial do PT2020 tem como propósito último maximizar a coesão territorial e a convergência económica que seria obtida a partir de uma execução sectorializada e desterritorializada da Política de Coesão. Para tal, atende a um quadro de atuação que considera um conjunto de pressupostos ao nível da relevância estratégica, da eficiência programática e da eficiência de governação, que estão não só alinhados com a teoria das *place based policies*, como em coerência com A Agenda Territorial da União Europeia para 2020.

249. Considerando o momento intermédio de implementação da Abordagem Territorial do Portugal 2020 e os níveis de execução dos diversos instrumentos e medidas que estruturam a Abordagem Territorial do PT2020, torna-se particularmente difícil apresentar na presente avaliação juízos valorativos sobre os efeitos adicionais já alcançados e sobre os efeitos que podem vir a ser alcançados no futuro decorrentes da abordagem adotada.

250. **No entanto, em resultado das conclusões alcançadas na resposta às Questões de Avaliação anteriores é possível antever que as insuficiências que emergiram na superação de diversos riscos e a incapacidade**

⁴¹ Questão de Avaliação 5. A configuração e a implementação da Abordagem Territorial, enquanto dimensão transversal do Portugal 2020, revelam ser um contributo eficaz para a exploração do potencial de desenvolvimento de todos os territórios, diminuição das assimetrias regionais e consequente reforço da convergência económica e da coesão territorial?

de alcançar alguns dos pressupostos fundamentais tudo aponta para que os impactos formulados de forma *ex-ante* (“efeitos desejados”) dificilmente venham a ser alcançados com a expressão ambicionada. Se ao nível do reforço da identidade territorial, os modelos de governação a partir dos atores do território estão a permitir ir mais além do que num cenário de inexistência da Abordagem, já no que concerne à redução da subutilização do potencial local ou do aumento da eficiência territorial, não é evidente que tal possa estar a ocorrer com o valor acrescentado desejado.

251. Partindo deste entendimento **procura-se sistematizar seguidamente um conjunto de fatores que, formulados como lições de experiência do atual período de programação, podem contribuir para o aumento do impacto das abordagens territoriais.** Estes fatores podem ser organizados em quatro grandes dimensões:

- » Definição, compatibilização e alinhamento de um quadro claro e coerente de objetivos;
- » Focalização e orientação para resultados em linha com o diagnóstico realizado;
- » Racionalidade e eficiência na operacionalização dos instrumentos;
- » Adequação do modelo de governo e governança.

252. Os pontos seguintes apresentam alguns elementos a ter em conta no desenvolvimento destes aspetos.

DEFINIÇÃO, COMPATIBILIZAÇÃO E ALINHAMENTO DE UM QUADRO CLARO E COERENTE DE OBJETIVOS

253. A definição, compatibilização e alinhamento de um quadro claro e coerente de objetivos que, possa ser consensualizado e assumido ao longo do processo de planeamento pelos atores relevantes, possui um papel decisivo para que as abordagens territoriais contribuam para a geração de impactos positivos em termos de correção dos desequilíbrios regionais. **A necessidade de formular objetivos e uma estratégia nacional de desenvolvimento regional e de quadros estratégicos sectoriais e temáticos com declinação territorial constitui um elemento fundamental para que as abordagens territoriais desenvolvidas à escala nacional, regional, sub-regional ou local possam apresentar níveis de coerência e eficácia relevantes.**

254. **Este exercício de planeamento estratégico, desenvolvido simultaneamente numa lógica *top-down*, e *bottom-up*, deve ser capaz de construir um conjunto de agendas temáticas e encontrar as escalas territoriais pertinentes, definidas a partir das respetivas áreas de influência, permitindo desenvolver sinergias territoriais** que, combinando economias de aglomeração e de especialização suficientemente diferenciadas e descentralizadas, sejam capazes de articular e valorizar os trunfos existentes em termos de capital humano, natural e patrimonial nos diversos territórios.

255. **O exercício de planeamento a desenvolver deverá fomentar a valorização das especificidades territoriais como fator de eficácia e articulação entre as dimensões de coesão social e convergência económica,** permitindo alimentar processos cumulativos de povoamento humano, institucional e empresarial, através da valorização dos recursos endógenos, materiais e imateriais, naturais e patrimoniais e da realização de funções económicas específicas e distintivas na produção para o mercado doméstico e para o mercado mundial.

FOCALIZAÇÃO E ORIENTAÇÃO PARA RESULTADOS EM LINHA COM O DIAGNÓSTICO REALIZADO

256. O alinhamento do desenho da operacionalização dos instrumentos com o diagnóstico realizado constitui uma condição necessária para a produção de impactos positivos decorrentes da adoção da abordagem territorial integrada. **No atual período de programação parece claro a existência de algum desajustamento entre o**

diagnóstico realizado que apontava para a necessidade de uma maior valorização da convergência económica nacional com a UE e o desenho dos instrumentos incluídos na abordagem territorial integrada.

257. Tendo em consideração as PI e os atores envolvidos as abordagens territoriais do PT2020 acentuaram **as intervenções valorizando o primado da coesão social sobre a competitividade económica e um primado das condições potenciais sobre os resultados efetivos do desenvolvimento económico e social.**
258. Mesmo que o modelo adotado tivesse decorrido de uma opção explícita na construção do edifício de instrumentos desenhados, assumindo que as intervenções no domínio da convergência seriam cobertas por outros tipos de instrumentos, continuaria a existir uma perda de eficácia resultante do não aproveitamento da capacidade de gerar sinergias das abordagens territoriais, ou seja, retirando o principal efeito desejado com a utilização deste tipo de solução.
259. A aproximação do novo período de programação e a manutenção das tendências diagnosticadas de acentuação do primado da coesão regional interna sobre a competitividade internacional e a convergência europeia acentuam a necessidade de um novo mix de políticas a incluir nas abordagens territoriais.
260. Os resultados de maior coesão interna, em termos de NUTS II, por redução das disparidades entre níveis de PIB *per capita*, afigura-se como uma trajetória claramente “não virtuosa” porque resultante de um processo de divergência do PIB *per capita* da generalidade das NUTS II portuguesas à escala europeia.
261. A região de Lisboa exemplifica os limites desta trajetória. Num cenário de divergência generalizada do país face à Europa, a região de Lisboa exhibe o pior desempenho das regiões portuguesas, o que, por um lado, contribui para a redução das disparidades regionais internas em termos de PIB *per capita*, mas por outro lado, não atua no sentido da melhoria da situação de divergência europeia de Portugal, à semelhança do papel desempenhado por outras regiões capitais europeias.
262. A trajetória de convergência das regiões NUTS III no contexto nacional é conseguida através de um processo de diminuição do denominador, revelando sobretudo um fenómeno de despovoamento que configura igualmente um processo de convergência “não virtuoso”.
263. Estas trajetórias das regiões portuguesas **recomendam uma reflexão aprofundada a propósito das evidentes limitações de um modelo em que uma convergência efetiva não seja acompanhada de progressos fortes e sustentados na competitividade internacional da economia. É exigida uma combinação mais coerente entre coesão e convergência o que por si só reforça a relevância das abordagens territoriais na configuração e operacionalização das soluções a construir.**
264. Por outro lado, a incapacidade em obter uma maior racionalidade da escala de provisão de serviços de interesse geral, a partir da escala sub-regional e a desvalorização de uma afetação de recursos aos aglomerados urbanos, proporcional com o seu posicionamento na rede urbana, revela-se contraditório não só com as tendências demográficas como com o reconhecimento do papel das cidades na coesão e convergência.

RACIONALIDADE E EFICIÊNCIA NA OPERACIONALIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS

265. A racionalidade e eficiência na operacionalização dos instrumentos pressupõe que o quadro de hipóteses a utilizar seja claro e bem percebido pelos atores envolvidos, evitando por um lado a sua sobreposição ou a mobilização de instrumentos menos adequados aos objetivos pretendidos. A operacionalização em Portugal das abordagens territoriais permite encontrar algumas lições de experiência a este nível.

266. O processo de operacionalização dos PDCT em Portugal aproximou esta solução de um “desdobramento” sub-regional dos Programas Operacionais Regionais sem ganhos relevantes na construção de sinergias e complementaridades entre iniciativas, não se aproximando da “ferramenta” ITI disponibilizada nos regulamentos comunitários para o atual período de programação.
267. Note-se que em ficha informativa⁴², a DG Regio precisava as finalidades da solução ITI, disponibilizada no regulamento que estabelece as disposições comuns para o período 2014-2020. Reconhecendo que os múltiplos desafios que se colocavam à Europa mostravam a necessidade de uma abordagem integrada e territorial com características multidimensionais e adaptadas às especificidades dos territórios, reconhecia que os ITI não deveriam ser entendidos como uma “sub-prioridade” de um Programa Operacional devendo conter três elementos chave. Um território designado com uma estratégia de desenvolvimento territorial integrado, um conjunto de ações a implementar e um acordo de governação para gerir o ITI.
268. Este documento estabelece igualmente a diferença entre os ITI e os DLBC. No caso dos DLBC está-se perante uma abordagem estritamente ascendente. São os grupos de ação local que definem a estratégia de desenvolvimento local e as operações financiadas ao abrigo desta estratégia. No caso dos ITI não existe uma predeterminação do modo como são tomadas as decisões e o processo pode ser ascendente, descendente ou uma combinação dos dois. O próprio documento exemplifica que um DLBC pode constituir uma componente de uma estratégia urbana integrada implementada através de um ITI.
269. Ainda no âmbito da racionalidade e eficiência da Abordagem Territorial do PT2020 merece reflexão o expressivo nas tipologias e no número de instrumentos de base territorial. No contexto da baixa densidade não só se verificou um significativo crescimento do número de DLBC rurais, como surgiram novos instrumentos de atuação, seja por via dos PDCT, como através das medidas de diferenciação positiva. No contexto urbano, o número de instrumentos aumentou igualmente de forma significativa, tendo surgido novos instrumentos como os DLBC Urbanos que passaram a acompanhar os CLDS, o Escolhas e os TEIP na atuação junto das comunidades desfavorecidas.
270. A evolução da abordagem territorial coloca dois desafios de racionalidade e eficiência. No âmbito da racionalidade, no que concerne à clareza de foco e à existência de um quadro de atuação que não é gerador de redundâncias e potencia complementaridades e sinergias. No âmbito da eficiência, ao nível dos custos de operação e de acompanhamento. Conforme a avaliação evidenciou nas respostas às questões de avaliação relacionadas com a eficiência programática e de governação, a experiência de execução da Abordagem Territorial até ao momento, indicam estes riscos podem não estar a ser superados.

MODELO DE GOVERNO E GOVERNANÇA ADEQUADO

271. O Acordo de Parceria ao definir o alinhamento das abordagens territoriais com organização territorial do Estado e ao atribuir um papel central às EIDT e PDCT desenvolvidas na escala subregional marca de forma muito significativa o quadro de desenvolvimento das abordagens territoriais do PT2020.
272. O não acompanhamento desta solução com um processo adequado de informação, capacitação e mobilização de todos os atores relevantes sobre os objetivos e forma de operacionalização destes instrumentos, a atribuição exclusiva às CIM da liderança na construção do primeiro elemento deste processo (a elaboração da EIDT) e adoção de mecanismo de apreciação de mérito das EIDT por parte de representantes da AD&C, Programas Operacionais mobilizados e CCDR, produz um conjunto de mensagens sobre os objetivos e forma de operacionalização que marcam todo o processo, reduzindo o alcance da abordagem territorial integrada e

⁴² DG Regio (2014), Investimento Territorial Integrado - Política de Coesão 2014-2020.

acabando por operacionalizar, no caso dos PDCT, um instrumento, que, como se viu ao longo da resposta às outras questões de avaliação, está longe dos objetivos e forma de operacionalização de um ITI. Do ponto de vista do modelo de governo e do envolvimento de atores esta conclusão pode ser fundamentada nas seguintes evidências:

- » A redução do processo de divulgação da solução adotada a um conjunto de reuniões de informação não permitiu criar uma mesma interpretação e compreensão dos objetivos de forma generalizada ao conjunto dos atores chave a incluir nesta abordagem;
- » A adoção de uma avaliação de mérito, aspeto totalmente despropositado num processo de planeamento, por parte de um júri que retira do processo um dos atores chave (CCDR) na construção da EIDT. Ao contrário do envolvimento no júri, as CCDR, em função das respetivas atribuições, deveriam assumir um papel de coliderança e de mobilização de um conjunto de atores chave dos serviços desconcentrados da Administração Central;
- » Atribuição da liderança do processo à CIM/AM que para além de não reunir o conjunto das atribuições necessárias para assumir este papel, tem como se viu na Questão de Avaliação 4, fortes limitações decorrentes da sua génese (associação de municípios com um processo de delegação de poderes territorialmente ascendente);
- » Sinalização que este tipo de abordagem se destina aos atores do território com vocação para atuar na escala sub-regional ou local e que os instrumentos territoriais integrados resultam, de uma delimitação administrativa e de aplicação generalizada a todo o território.

273. Estes aspetos contribuem para o acentuar do modelo de programação para beneficiários não promovendo sinergias e complementaridades entre atores e iniciativas.

274. A operacionalização da solução seja na fase de planeamento, por via da articulação dos atores envolvidos, seja na fase de operacionalização e execução dos instrumentos de política tem permitido desenvolver e capacitar um conjunto de atores do território no conhecimento sobre as regras de funcionamento e os modelos de gestão e acompanhamento dos financiamentos comunitários.

275. Note-se, no entanto, que este maior conhecimento sobre aspetos de natureza operacional não parece ter sido acompanhado de uma valorização das abordagens territoriais integradas. Ao longo de todo o processo desta avaliação, nos focus group, workshops e entrevistas realizadas, continuam a manifestar-se entendimentos muito diversos sobre os objetivos e modo de operacionalização destas abordagens, existindo um risco elevado de em futuros períodos de programação, aproximar estas solução dos objetivos e modelos de gestão e acompanhamento de um “mini” Programa Operacional.

5.7. RELEVÂNCIA, COERÊNCIA E EFICÁCIA DAS MEDIDAS DE DIFERENCIAÇÃO POSITIVA (QA6)⁴³

SÍNTESE CONCLUSIVA

A Teoria de Mudança da Abordagem Territorial do PT2020 **assume como um dos pressupostos de partida oferecer-se um tratamento diferenciado aos territórios de baixa densidade no acesso aos FEEI. Para tal, foram concebidas um conjunto de medidas de diferenciação positiva** para estes territórios (abertura de concursos específicos, critério de bonificação na apreciação de candidaturas e majoração da taxa de apoio), resultantes da Deliberação 55/2015, da CIC PT2020.

Considerando ainda a Teoria de Mudança da Abordagem Territorial do PT2020 e os fatores críticos e pressupostos definidos, as medidas de diferenciação positiva deveriam: (i) responder adequadamente aos desafios de convergência e coesão territorial que justificam a sua criação (relevância estratégica); (ii) estabelecer complementaridades e sinergias com outros instrumentos definidos no âmbito da Abordagem Territorial e que visam igualmente promover a convergência económica e a coesão territorial nos territórios de baixa densidade (eficiência programática); (iii) e, diferenciar positivamente estes territórios facilitando o seu acesso aos FEEI (eficácia da implementação).

A investigação realizada e as evidências recolhidas em relação à verificação dos pressupostos apresentados, **demonstrou que embora a abordagem a estes territórios não fosse a preconizada no Acordo de Parceria nem na sua avaliação ex ante, onde apontava para o desenvolvimento de instrumentos territoriais integrados, as medidas definidas são coerentes com as assimetrias de desenvolvimento regional existentes em Portugal Continental e com a existência de situações de desvantagem económica e de acesso a serviços de interesse geral em territórios com rarefação populacional, empresarial e institucional.**

Todavia, a metodologia utilizada para a definição dos territórios de baixa densidade, **embora seguindo uma abordagem adequada (multicritério), assenta por um lado num conjunto de critérios e de indicadores desajustados dos fatores críticos de desvantagem e, por outro lado, revela-se incoerente com o conceito que pretende ilustrar ao integrar inúmeros centros urbanos regionais definidos no PNPO. Acresce ainda que as variáveis utilizadas para mensurar a desvantagem destes territórios transcendem amplamente as áreas de política que estão a ser objeto das medidas de diferenciação questionando-se a sua pertinência para os fins que tem sido utilizado.**

Por outro lado, são **muito reduzidas ou incipientes as articulações e as relações de complementaridade e sinergia** entre os demais instrumentos da Abordagem Territorial e as medidas de discriminação positiva (ao nível dos sectores, das elegibilidades e dos recursos territoriais), o que pode estar a **limitar os resultados e impactos que se esperariam alcançar com a diferenciação destes territórios, bem como o contributo destas medidas para os resultados previstos nas abordagens integradas.**

Em termos de resultados, sem prejuízo da recolha de evidências a partir da auscultação através de inquéritos ter tido um volume de respostas relativamente pouco robusto é possível identificar tendências de apreciação que permitem compreender que as diversas medidas adotadas estão a permitir alargar o acesso aos FEEI nestes territórios, **aumentando não só a procura como o volume de investimento.** Dessa forma, estão a ser superados **constrangimentos verificados em anteriores períodos de programação** e que não permitiram às empresas

⁴³ Questão de Avaliação 6. Face às análises efetuadas nas questões anteriores, qual a avaliação da aplicação 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?

localizadas nestes territórios beneficiarem da Política de Coesão. Para este desempenho tem contribuído a boa divulgação destas medidas pelas Autoridades de Gestão e por outras entidades localizadas nestes territórios (apoiadas por SIAC) permitindo aumentar o conhecimento sobre os apoios existentes.

DA RELEVÂNCIA ESTRATÉGICA DAS MEDIDAS DE DIFERENCIAÇÃO POSITIVA DA BAIXA DENSIDADE

276. **O Acordo de Parceria reconheceu a necessidade de conferir um tratamento discriminado aos territórios de baixa densidade** assinalando estas áreas com cariz marcadamente rural como espaços que justificam respostas específicas e diferenciadas, nomeadamente através de abordagens integradas.
277. Sem prejuízo de os Programas Operacionais Regionais terem criado as condições previstas no Acordo de Parceria, designadamente para a implementação de Instrumentos de Políticas Integradas de base territorial dirigidos a estes territórios (por exemplo, PROVERE e DLBC Rurais), a **CIC Portugal 2020 estabeleceu**, através da Deliberação n.º 23/2015, **três mecanismos de diferenciação destes territórios no acesso aos FEEL**, designadamente: (i) abertura de concursos específicos, (ii) critério de bonificação na apreciação de candidaturas e (iii) majoração da taxas de apoio.
278. Consequentemente, desde 2015 que os critérios de bonificação na apreciação de candidaturas e a majoração de taxa de apoio têm sido aplicadas nos Avisos de Concurso relacionados com os sistemas de incentivos. Foram ainda abertos 13 Avisos de Concurso específicos total ou parcialmente para os territórios de baixa densidade. Complementarmente, fora no perímetro destas medidas, foram implementadas pelo POCH duas outras medidas de discriminação positiva destes territórios, como a admissibilidade de turmas de dimensão mais reduzida (TeSP) ou a aplicação de regras de penalização financeira diferenciada para a quebra de formandos⁴⁴, que pela sua natureza distinta não fazem parte do perímetro desta avaliação.
279. **A definição de um quadro de intervenção espacialmente diferenciado no âmbito dos FEEL assenta no reconhecimento de que existem disparidades significativas de desenvolvimento regional em Portugal. A existência destas disparidades é consensual, sendo destacada tanto pelos principais documentos de política territorial**, como o PNPOT, e pelos documentos de estratégia que enquadraram a implementação da Política de Coesão em Portugal ao longo das últimas duas décadas. Com efeito, devido à modernização social e económica do país, ocorrida na segunda metade do século XX, emergiu uma dupla realidade territorial: um país urbanizado, industrializado e demograficamente dinâmico, identificado geralmente como o “litoral”, e um país rural, demograficamente repulsivo, associado ao “interior”.
280. A terciarização da economia portuguesa e o consequente reforço do papel das cidades, associadas às profundas alterações ocorridas a partir da adesão de Portugal à Comunidade Europeia ao nível da rede viária, dos sistemas de transportes, da dotação de equipamentos e serviços e o impacto das novas tecnologias de informação e comunicação, levaram o território português a organizar-se cada vez mais como um arquipélago (Ferrão, 2002), **justificando o surgimento de novas categorias e de espaços de intervenção prioritária e a evolução de uma lógica dual litoral/interior para uma diferenciação entre áreas urbanas polarizadoras e territórios de baixa densidade.**
281. **Os territórios de baixa densidade são não só uma realidade demográfica, mas igualmente espaços onde emerge a escassez de atividades, a insuficiente dimensão de centros urbanos, a reduzida presença de entidades com atribuições e competências de proximidade, a baixa oferta de emprego e a exiguidade de**

⁴⁴ No âmbito deste PO estabeleceu-se ainda a possibilidade de aplicar, caso necessário, outra medida de discriminação positiva destes territórios: incumprimento de indicadores nos territórios de baixa densidade. Assim, em alguns AAC está prevista a aplicação de regras de penalização financeira menos gravosas para as entidades beneficiárias que possuam operações a decorrer em territórios de baixa densidade e que não cumpram os compromissos assumidos nas operações (incumprimento dos indicadores de realização e/ou resultado contratualizados).

mercados locais. Em suma, estes territórios caracterizam-se por uma economia assente no sector agrícola, na exploração de recursos minerais ou em pequenos enclaves industriais intensivos em mão-de-obra, que têm vindo progressivamente a reduzir a capacidade de retenção populacional e que, dada a sua localização periférica em relação aos principais aglomerados urbanos, sofrem de “deseconomias de distância”, limitando as suas possibilidades de desenvolvimento e onde a rarefação populacional impede a geração de massa crítica para garantir a rendibilidade das infraestruturas e equipamentos.

282. Concluindo, **embora as medidas adotadas não tenham sustentação na abordagem definida para os territórios de baixa densidade pelo Acordo de Parceria e pela respetiva avaliação *ex-ante*, que apontaram as abordagens integradas como o caminho mais adequado de atuação**, verifica-se que a discriminação territorial é coerente com a realidade diagnosticada pelo PNPT e pelo Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT).

283. **A adoção de medidas específicas para a baixa densidade é igualmente coerente com o percurso de implementação da Política de Coesão em Portugal** que tem conferido especial atenção a estes espaços, com destaque para os diversos ciclos da Iniciativa Comunitária Leader, para algumas medidas do Programa de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional (PPDR), no âmbito do QCA II, para as “Ações Integradas de Base Territorial” durante o QCA III, ou para os PROVERE, durante o QREN. Todavia, todas estas abordagens seguiram a natureza de intervenções territoriais integradas.

284. Para a aplicação destas medidas e **dada a ausência de uma classificação legal e única do conceito de município de baixa densidade, foi criado um referencial espacial de aplicação suportado numa abordagem multicritério** que considerou: (i) a densidade populacional; (ii) a demografia; (iii) o povoamento; (iv) as características físicas do território; (v) as características socioeconómicas; (vi) e, as acessibilidades. Para cada uma das freguesias do país foram identificados os valores mais recentes de 15 indicadores⁴⁵ que estruturavam o perímetro de critérios definido. Posteriormente, estes critérios foram trabalhados em função da ponderação da média nacional e da mediana, de modo a gerar um score em 5 tipos de perfis diferenciados: (i) territorial; (ii) demográfico; (iii) de povoamento; (iv) socioeconómico; (v) e de acessibilidade. Até agosto de 2019, em resultado de 3 Deliberações da CIC PT2020, que foram sucessivamente ampliando a delimitação territorial de aplicação das medidas. Atualmente, os territórios de baixa densidade integram 165 Municípios e 74 freguesias de Portugal Continental, cobrindo 59% dos municípios, 21% da população do Continente e 75% da superfície continental (Censos 2011).

285. **Se, por um lado, a adoção de uma abordagem multicritério é a mais adequada para a definição do objeto espacial de base à prossecução de medidas de diferenciação para territórios em contexto de desvantagem, por outro lado, os critérios definidos e os indicadores mobilizados, numa boa parte dos casos, são desajustados para mensurar os fatores críticos que caracterizam a baixa densidade e que se deveriam centrar:** (i) na demografia (densidade populacional, natalidade, saldos migratórios); (ii) no capital humano (níveis de qualificação); (iii) na economia (rendimento, inatividade, desemprego, densidade empresarial e valor acrescentado bruto); (iv) e, no acesso a serviços sociais de interesse geral (disponibilidade e acessibilidade a serviços sociais).

286. **Acresce que deveriam ter sido previamente excluídos de análise as realidades urbanas, onde não se verificam as condições indispensáveis da baixa densidade, como a rarefação demográfica, económica e institucional.** A análise cruzada entre o mapa atual dos territórios de baixa densidade de suporte ao Portugal 2020 e a expressão espacial das freguesias reconhecidas pelo INE como “áreas predominantemente urbanas”,

⁴⁵ 1. taxa de variação populacional 2001-2011 (%); 2. população residente <=14 ano, em 2011 (%); 3. população residente >65 anos, em 2011 (%); 4. densidade populacional, em 2011 (hab/km²); 5. população residente, em 2011, em lugares >=2000 hab (%); 6. população residente, em 2011, em lugares <=100 hab (%); 7. proporção da população residente com pelo menos o 3º ciclo completo, em 2011 (%); 8. importância da população agrícola familiar na população residente, em 2011 (%); 9. ganho médio mensal, em 2009 (Euros); 10. tempo de acesso à sede de concelho (min.); 11. tempo de acesso à capital de distrito (min.); 12. tempo de acesso à capital regional (min.); 13. hipsometria (altitude do ponto central da freguesia); 14. amplitude térmica (°); 15. solo artificializado (%).

conforme a Tipologia de Áreas Urbanas para fins estatísticos objeto de revisão em 2009⁴⁶, **permite constatar que uma parte do sistema urbano nacional está a ser considerada uma realidade de baixa densidade.**

287. Verifica-se igualmente **que o conceito de baixa densidade agora adotado é distinto do que foi utilizado no QREN, no âmbito do PROVERE**, no qual se impediam os centros urbanos com 20 mil ou mais habitantes ou os centros urbanos de nível regional ou superior definidos nos PROT de acolherem projetos âncora.
288. Em suma, **o mapeamento dos territórios de baixa densidade assenta num conjunto de critérios e de indicadores desajustados e revela-se incoerente com o conceito que pretende ilustrar e com as abordagens anteriores para a mesma realidade, integrando inúmeros centros urbanos regionais definidos no PNPOT.**
289. Refira-se ainda que o mapeamento dos **territórios de baixa densidade no âmbito em causa, não é um exercício académico, mas um diagnóstico de suporte à prossecução de uma dada política pública, ou de um leque de políticas. Neste sentido deveria existir uma evidente coerência entre as dimensões de desvantagem que suportam o mapa e as políticas públicas que são objeto de diferenciação.** Embora a Deliberação da CIC não definisse as políticas que deveriam ser objeto de medidas de diferenciação positiva na prática a sua utilização tem incidido essencialmente sobre os sistemas de incentivos às empresas. Considerando ser esta a utilização do mapa, resulta evidente que os critérios mobilizados estão desfasados do tipo de desvantagem que esta procura mitigar.
290. É igualmente perceptível quando se analisam os 165 municípios assumidos como territórios da baixa densidade, que **estes apresentam perfis socioeconómicos diferenciados.** Esta diversidade não justifica a sua exclusão, desde que inequivocamente reúnam características de baixa densidade, nem justifica a segmentação do mapa em subcategorias. Mas **exige uma implementação territorialmente sensível das medidas**, designadamente dos Avisos de Concurso específicos. Um **bom exemplo desta prática pode ser identificada no Aviso de Concurso específico para os territórios de baixa densidade lançado pelo POR Norte (NORTE-53-2019-10)**, relativo a áreas de acolhimento empresarial, no qual apenas foram considerados elegíveis os 38 concelhos da região Norte (cerca de 44% do total da baixa densidade) que têm um volume de exportações inferior a 10 milhões de euros anuais, equivalendo no seu conjunto a apenas menos de 1% das exportações regionais.

DA EFICIÊNCIA PROGRAMÁTICA DAS MEDIDAS NO QUADRO DA ABORDAGEM TERRITORIAL DO PT2020

291. O Acordo de Parceria reconhece que os territórios de baixa densidade enfrentam importantes desafios de coesão social e territorial, mas também enfatiza que possuem ativos territoriais que poderão sustentar estratégias de crescimento, apontando como exemplos os sectores agroalimentar e turístico. Neste quadro, **sinaliza a importância de prosseguir abordagens integradas nestes territórios** aproveitando as suas potencialidades e ativos para a geração de emprego e criação de valor.
292. Assim, conforme previsto no Acordo de Parceria, alguns dos principais instrumentos de políticas integradas de base territorial (DLBC Rurais, PROVERE/PADERE) que estão a ser aplicados nestes territórios, em função dos objetivos a prosseguir, do perímetro estratégico e geográfico dos instrumentos e das respostas a satisfazer.
293. **A implementação de medidas diferenciadoras para estes territórios cria a possibilidade de se superarem algumas insuficiências de experiências anteriores dirigidas aos territórios de baixa densidade**, permitindo modernizar o potencial empresarial ou captar novos investidores, complementando as abordagens integradas definidas no Acordo de Parceria. Assim, espera-se que as medidas definidas, complementem os outros instrumentos da Abordagem Territorial do PT2020 dirigidos aos territórios de baixa densidade.

⁴⁶ Aprovada em Diário da República, 2ª série, n.º 188, de 28 de setembro de 2009.

294. Embora o racional de complementaridade entre as medidas e os demais instrumentos que atuam na baixa densidade não esteja assumido em nenhum documento, **na ótica dos pressupostos definidos para a Teoria de Mudança da Abordagem Territorial do PT2020 é suposto que existam sinergias e complementaridades entre si**, permitindo por exemplo, maiores níveis de mobilização e participação da iniciativa privada e, conseqüentemente, uma maior dinamização da base económica nestes territórios.
295. **Contudo no decorrer do processo de investigação não foram recolhidas evidências que tal esteja a acontecer**, sendo muito reduzidas ou incipientes as articulações entre os instrumentos ou os mecanismos de territorialização das políticas públicas (por exemplo, DLBC Rurais, PROVERE/PADRE) e as medidas de discriminação positiva (ao nível dos sectores, das elegibilidades e dos recursos territoriais).
296. Acresce que **em nenhum dos Avisos de Concurso Específico aplicado aos territórios de baixa densidade, dirigidos a atores públicos locais, está prevista a existência ou a necessidade de apresentação de evidências na candidatura de qualquer articulação ou alinhamento com a EIDT** ou é pedido parecer à CIM/AM.
297. **A situação revela-se mais positiva no que concerne à articulação entre estas medidas e as estratégias de especialização inteligente**. Por exemplo, no âmbito do estudo de caso do Algarve foi possível encontrar em Avisos de Concurso Específicos associados aos Sistemas de Apoio a Ações Coletivas: Internacionalização e Qualificação, a preocupação em orientar os apoios para os domínios estratégicos definidos na RIS3 regional, nomeadamente turismo e lazer, mar e agroalimentar e floresta.
298. Em suma, apesar de uma parte significativa das intervenções dos PDCT, dos DLBC Rurais e dos PROVERE/PADRE, ser direcionada para os territórios de baixa densidade, **não existem mecanismos de articulação que permitam potenciar os resultados**. Por outro lado, ao contrário do desejável, também estas medidas de diferenciação positiva não estão a potenciar os instrumentos de política de base territorial. A título de exemplo, assinala-se o importante papel que os Concursos Específicos associados aos Sistemas de Apoio às Ações Coletivas para territórios de Baixa Densidade poderiam assumir para enquadrar e potenciar as intervenções a apoiar pelos DLBC Rurais e pelos PROVERE/PADRE. Ou seja, **face às debilidades existentes e às respostas necessárias, o papel dos Sistemas de Apoio às Ações Coletivas pode ser decisivo nestes territórios, pelo que a sua articulação com as EDL definidas e o envolvimento dos GAL seriam dimensões-chave a privilegiar, o que não está a acontecer**.

DA EFICÁCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS DE DIFERENCIAÇÃO

299. A análise efetuada à eficácia das medidas de diferenciação positiva dos territórios de baixa densidade suportou-se no inquérito realizado junto dos beneficiários que procuraram beneficiar destas medidas. Todavia, o limitado número de respostas obtidas embora permita significância estatística para leituras globais, apenas permite apontar tendências relativamente a cada uma das modalidades desenvolvidas.
300. Assim sendo, emerge como principal conclusão transversal **de que a implementação destas medidas está a permitir aumentar o acesso aos FEEI nos territórios alvo**, sobretudo para os agentes que tiveram dificuldade em cumprir os critérios de mérito e admissibilidade ou que tinham limitações financeiras no anterior período de programação. **Está também a permitir ultrapassar parte os constrangimentos existentes**, como sejam o facto de o valor dos apoios previstos ser insuficiente face ao retorno expectável ou serem menos competitivas que outras entidades mais experientes / melhor capacitadas localizadas noutros territórios. Por outro lado, com

base no volume de financiamento em causa, e do número de candidaturas apresentadas⁴⁷, parece evidente que **os territórios têm revelado dinâmicas capazes de aproveitar as condições criadas por estas medidas.**

301. Com base na auscultação que foi efetuada através do inquérito, **verifica-se que 3/5 dos que tiveram candidaturas aprovadas em concursos abertos nessas modalidades não tinham apresentado candidatura no âmbito do QREN.** Por um lado, por ainda não existirem (indiciando que estão a ser mobilizadas empresas constituídas recentemente), por outro lado, porque desconheciam os apoios existentes ou não conseguiram superar obstáculos no acesso ao crédito. Releve-se também que as poucas entidades ouvidas que apresentaram candidatura ao QREN, mas não viram as suas candidaturas aprovadas, apontaram como principal razão para esse fracasso o facto de não possuírem mérito suficiente ou não cumprirem os critérios de admissibilidade para a sua aprovação, **o que atesta da pertinência das medidas propostas.**
302. Em termos gerais, **os Concursos Específicos que foram abertos para os territórios de baixa densidade podem ser organizados em três tipologias distintas, com resultados potenciais diversos:**
- » Em primeiro lugar, os que **visaram responder a problemas territoriais específicos da baixa densidade**, nomeadamente na cobertura de saneamento de águas residuais e na oferta de espaços para acolhimento empresarial. Sendo de iniciativa pública, estes projetos concorrem para valorizar os territórios e aumentar a sua atratividade, quer para a visitação, quer para a fixação de empresas. Considerando o seu carácter pontual, **a utilização deste tipo de modalidade é tão mais efetiva quanto seja utilizada de forma sectorial e espacialmente criteriosa. Se no caso do Aviso Norte-53-2019-10 foi focada especificamente nos concelhos da baixa densidade da região Norte com menor dinâmica exportadora, já no caso do Aviso POSEUR-12-2017-26, verifica-se que o Aviso era elegível especificamente para os territórios de baixa densidade, mas apenas abrangendo os concelhos com menos de 10.000 habitantes⁴⁸.** Considerando que nem todos estes concelhos revelam o mesmo grau de insuficiências e de oportunidades, o Aviso deveria ter previsto outros fatores de elegibilidade, por exemplo confinando o financiamento aos concelhos contíguos a albufeiras de águas públicas.
 - » Em segundo lugar, os que **visaram alavancar dinâmicas de que são exemplo os Avisos, na região Norte e na região Algarve, associados aos Sistemas de Apoio às Ações Coletivas para territórios de baixa densidade, nomeadamente ao nível da promoção do espírito empresarial, da internacionalização e da qualificação.** Sendo complementares aos sistemas de incentivos diretos às empresas, atuam a montante ou a jusante dos mesmos, procurando potenciar os seus resultados. Ou seja, através da criação ou melhoria das condições envolventes, apoiando fatores imateriais de competitividade de natureza coletiva, disponibilizando serviços ou bens coletivos capazes de induzir efeitos de arrastamento na economia, quer através da dinamização do empreendedorismo (deteção, estímulo e apoio), quer de iniciativas de mentoria e *coaching*, quer de infraestruturas de aceleração e incubação de ideias, negócios ou iniciativas empresariais. **Este tipo de medida é plenamente adequado face às debilidades institucionais existentes nestes territórios e podem potenciar os resultados das medidas de apoio às empresas** (quer implementadas no âmbito das medidas de diferenciação positiva, quer no âmbito dos instrumentos de base territorial) aumentando os níveis de procura e o alinhamento das candidaturas com as estratégias locais.

⁴⁷ Com base em informação datada a 30 de setembro de 2018, tinham sido aprovados 481 projetos, em Concursos Específicos para os territórios de baixa densidade, representando 192,5 milhões de euros de investimento elegível (126,2 milhões de euros de Fundo). Esse valor representa cerca de 93% do investimento total proposto pelos promotores. Os 1.250 projetos aprovados no âmbito do Portugal 2020, que contemplaram majorações das taxas de apoio pela sua localização em territórios de baixa densidade, foram responsáveis por um investimento elegível de 264,6 milhões de euros (169,2 milhões de euros de Fundo). Foram alvo de bonificações na apreciação das candidaturas, por estarem localizados em territórios de baixa densidade, 444 projetos, que representam um investimento elegível de 54,4 milhões de euros (30,8 milhões de euros de Fundo).

⁴⁸ As entidades que apresentaram candidatura ao Aviso POSEUR-12-2017-26 não foram incluídas na amostragem de beneficiários inquiridos, pelo fato do Aviso não se destinar aos territórios de baixa densidade nos termos definidos pela Deliberação da CIC, sendo mais limitado o critério de elegibilidade e a aplicação do coeficiente de majoração (“concelhos com população residente inferior a 10.000 habitantes”).

- » Em terceiro lugar, **os que visam aumentar o acesso ao financiamento das entidades empresariais sediadas em territórios de baixa densidade**, como os Sistemas de Incentivo para a Qualificação e Internacionalização PME, Inovação e Qualificação e Empreendedorismo Qualificado e Criativo. Com estes Avisos procurou-se apoiar a exploração económica de novas ideias, a criação de novas empresas e promover a inovação produtiva, a internacionalização e a modernização do tecido empresarial existente, de modo a aumentar a competitividade das PME e a sua capacidade de resposta aos desafios do mercado global.
303. Considerando a auscultação realizada junto de 48 beneficiários desta última modalidade verifica-se que **o lançamento de Avisos de Concurso específicos para estes territórios parece estar a permitir superar problemas de falta de informação no acesso aos FEEI**. Com efeito, a esmagadora maioria dos beneficiários, ouvidos, no momento da apresentação da candidatura tinha conhecimento que se tratava de um concurso em que estava implícita uma diferenciação positiva, o que indica um conhecimento prévio em conseguir encontrar os mecanismos de apoio que melhor pudessem sustentar os seus investimentos.
304. **É também de relevar que esta modalidade facilitou o acesso aos FEEI para 10 dos 48 beneficiários que afirmaram que na ausência deste tipo de concursos específicos não teria apresentado candidatura a financiamento comunitário**, apontando como principais razões o facto de nos concursos “gerais”: (i) a procura ser muito elevada e dificilmente a entidade seria apoiada face ao volume de apoios financeiros a concurso; (ii) não responderem às especificidades do seu território; (iii) existir uma forte concorrência por parte de entidades mais experientes / melhor capacitadas; (iv) existir uma maior dificuldade de cumprir os critérios de elegibilidade das operações e em apresentar candidaturas com elevado mérito. É também de assinalar que 10 dos 48 inquiridos referiu que caso não tivesse sido aprovada a candidatura, teria excluído o projeto do plano de investimentos da entidade.
305. Todavia, **no entendimento destes atores o número de Avisos lançados é manifestamente insuficiente face às necessidades e mais de ¼ das entidades auscultadas considera que as tipologias de elegibilidade presentes nesses concursos apenas respondem parcialmente às suas necessidades**, apontando que **as tipologias de elegibilidade são praticamente as mesmas dos restantes concursos** (restritivas e desadequadas). Apontam-se ainda outras condicionantes, nomeadamente a insuficiência dos valores de apoio, a excessiva carga burocrática e a desadequação do calendário de abertura.
306. Relativamente às **majorações das taxas de apoio** de projetos em território de baixa densidade, em que foi recolhida a apreciação de 45 beneficiários, **o principal resultado que está a ser alcançado a partir da apreciação deste grupo, prende-se com o financiamento de projetos apresentados por promotores com menor robustez financeira**.
307. Todavia, considerando o elevado número de entidades candidatas inquiridas que referiu que na ausência das majorações apresentaria na mesma candidatura a financiamento comunitário ou que referiu que caso a candidatura não tivesse sido aprovada implementaria o projeto, mesmo que parcialmente, com recurso a outra fonte de financiamento, **deduz-se que ou a modalidade não está a chegar aos beneficiários a que se dirigia ou que os atores destes territórios não registam as dificuldades que se antecipavam**.
308. A primeira opção parece no entanto pouco plausível dado que a quase totalidade das entidades beneficiárias desta modalidade teve conhecimento de que se tratava de um concurso em que estava implícita uma diferenciação positiva, o que **reflete uma boa divulgação pelas Autoridades de Gestão junto dos potenciais beneficiários, aspeto essencial para o sucesso deste tipo de medidas**.
309. No que respeita às **bonificações na apreciação de candidaturas** de territórios de baixa densidade em que foram obtidas informações junto de 33 beneficiários, **o principal resultado que parece estar a ser alcançado é o de viabilizar projetos de promotores com menor capacitação na elaboração de candidaturas**. Com efeito, segundo algumas das entidades entrevistadas, nos primeiros Avisos de Concurso aos Sistemas de

Incentivo à Inovação e à Internacionalização, os critérios de mérito prejudicavam fortemente os territórios de baixa densidade, dado que **a muitas das empresas destes territórios não possuía capacidade**, nem **condições de concorrer em igualdade de circunstâncias** com as restantes, situação que se tentou corrigir com a introdução de bonificações na apreciação das candidaturas.

310. Não obstante, também neste caso, **aparentemente a modalidade ou não está a chegar aos beneficiários-chave ou as dificuldades que se antecipavam não estão efetivamente a ocorrer**, num quadro em que **a larga maioria das entidades candidatas** que foram inquiridas afirmou que, na ausência das bonificações, **apresentaria na mesma candidatura e metade** afirmou que caso esta não fosse aprovada **implementaria o projeto (mesmo que parcialmente), com recurso a outra fonte de financiamento**.
311. Ainda assim, deve assinalar-se que uma importante proporção de entidades beneficiárias inquiridas afirmou que na ausência de concursos com estas características, não teria apresentado candidaturas, por um lado, porque nos concursos sem bonificação existe uma forte concorrência por parte de entidades mais experientes / melhor capacitadas e dificilmente a entidade seria apoiada e, por outro lado, porque nos concursos sem bonificação não conseguiriam ter mérito suficiente para ser alvo de aprovação, pelo que não iriam investir na preparação da candidatura. Neste quadro, **mesmo que sem ter atingido a expressão que se antecipava**, parece perspetivar-se que os critérios de bonificação para a apreciação das candidaturas resultaram efetivamente num **aumento de acesso porque muitos dos beneficiários não consideravam que os instrumentos existentes garantissem essa possibilidade**.
312. Em termos globais, cerca de 2/3 das entidades inquiridas considerou manifestamente insuficientes os concursos já realizados, sendo que 3/4 afirmou que nesses concursos a tipologia de elegibilidades apenas parcialmente respondia às suas necessidades de investimento (praticamente as mesmas dos restantes concursos, muito limitadas, restritivas e específicas; deveriam ser mais abrangentes), enfatizando-se a **necessidade dos critérios de mérito (e as bonificações associadas) apresentarem uma maior sensibilidade e adequação aos territórios**, promovendo um maior alinhamento com as suas especificidades.
313. Importa ainda assinalar que a implementação destas medidas **está a gerar outro tipo de resultados fora do âmbito dos FEEL e que proveem da apropriação do mapa da baixa densidade pelo PNCT o que influencia o aparecimento de outros Avisos**. A título de exemplo, destaque-se a Linha de Apoio à Valorização Turística do Interior, enquadrada pelo Programa Valorizar e que tem como objetivo apoiar projetos e iniciativas de investimento que, por meio de atividades associáveis ou potenciadoras da atividade turística, concorram para o desenvolvimento sustentado do interior e para fomentar a coesão económica e social deste território.

(Esta página foi deixada propositadamente em branco)

CAPÍTULO 6. PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

6.1. PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO

314. 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**.
315. 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**.
316. **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.
317. **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.
318. 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.
319. 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.**

320. **As limitações do quadro político-institucional vigente para cumprir os objetivos definidos na Abordagem Territorial do PT2020 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 CCDR, 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 PT2020**, (da governança multinível, à diferenciação territorial dos PDCT), independentemente das virtudes dos modelos de governação territorial de fundos encontrados em cada ciclo da Política de Coesão e que no caso do PT2020 foram apreciados por esta avaliação.
321. 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 PT2020**, realizada no capítulo anterior. 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 PT2020, 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

322. O âmbito da avaliação desenvolvida incidiu sobre a configuração e sobre a implementação da Abordagem Territorial do PT2020 procurando verificar a 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/oportunidades, 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 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 (PDCT) e acessibilidade (PAMUS); (ii) no momento da elaboração da estratégia sub-regional não eram conhecidos o tipo de territórios de incidência dos PEDU, permitindo sinalizar prioridades sub-regionais; (iii) a incidência muito localizada dos PARU e PAICD (rua ou de bairro), é distante das escalas de análise sub-regionais.

C03. Uma das principais fragilidades da Abordagem Territorial do PT2020 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 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 desconfiças 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 PT2020, 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 PT2020, 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 PT2020.

DA MOBILIZAÇÃO E DA ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS

^{323.} A capacidade de a Abordagem Territorial do PT2020 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 PT2020 **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 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 conceituais, o desenho da **Abordagem Territorial do PT2020 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 PT2020 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 os 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 PT2020, a forma como têm vindo a ser implementadas, sem explorar potenciais sinergias e complementaridades, nem envolvendo os atores que promovem os Instrumentos de Políticas Integradas 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 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 PT2020 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 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

^{324.} A Abordagem Territorial do PT2020 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 PT2020 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 CLDS, para mais no atual quadro 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

^{325.} A Abordagem Territorial do PT2020 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 PT2020 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 Políticas Integradas 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 desconfiças 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.

6.2. RECOMENDAÇÕES

326. Conforme se evidenciou nas conclusões da avaliação da operacionalização da Abordagem Territorial do PT2020, embora na globalidade esta abordagem constitua um avanço face a períodos anteriores de execução dos FEEI em Portugal, em linha com o reforço da dimensão territorial na Política de Coesão da UE, revela diversas insuficiências que abrangem não só a configuração e a implementação dos instrumentos e medidas que a integram, mas também a forma como os diversos atores têm atuado no âmbito da sua operacionalização. Estas conclusões constituem um quadro de ensinamentos que suporta um conjunto objetivo e exequível de recomendações que visam aumentar a eficácia e a eficiência da territorialização e transversalização dos instrumentos de política pública apoiados pelos FEEI com a finalidade última de maximizar os resultados obtidos em termos de coesão territorial e convergência económica.
327. Dado que no momento atual a execução do Portugal 2020 se encontra numa fase avançada e de grande comprometimento, o quadro de lições obtido com a presente avaliação revela-se especialmente pertinente para o período 2021-2027, ajudando na sua preparação estratégica, na programação operacional e na sua implementação.
328. O quadro apresentado seguidamente procura definir para cada recomendação o seu modo de operacionalização e os atores que deverão liderar a sua concretização, sem prejuízo de em cada caso, consoante a sua abrangência e nível de implementação, possa ser necessário envolver outros atores num processo colaborativo de co-construção dos instrumentos de promoção do desenvolvimento regional. Sublinha-se ainda que as recomendações apresentadas assentam no princípio da evolução incremental das políticas públicas, para as quais os processos de avaliação são fundamentais.

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
Âmbito	<p>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.</p> <p>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 PT2020, gerarem avanços significativos na ótica da maximização da coesão e da convergência será reduzida.</p> <p>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.</p> <p>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).</p> <p>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 PNPO.</p>
R.01	Preparar o ciclo 2021-2027 da Política de Coesão assente em processos participados de planeamento estratégico de escala regional e sub-regional

Operacionalização	<p>» 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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atendem ao quadro de prioridades europeias e às condicionalidades regulamentares da Política de Coesão; • Atendem ao quadro de prioridades nacionais de desenvolvimento regional e sectorial; • Tenham uma abrangência estratégica dos domínios chave de desenvolvimento regional de cada território específico; • Garantam uma articulação coerente entre escalas; • Deem contributos claros para a prossecução da política de cidades às escalas regional e sub-regional; • Estejam suportados na avaliação das experiências de planeamento e execução de fundos 2014-2020; • 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. <p>» 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.</p>
Destinatário(s)	<p>» Ministério do Planeamento</p> <p>» Ministério da Coesão Territorial</p> <p>» Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional</p> <p>» Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas</p>
Correspondência com Conclusão	» C01 / C02

R.02	Articular os processos de planeamento estratégico territorial e a definição dos instrumentos de programação a implementar no período 2021-2027
Operacionalização	<p>» 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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 <i>ex-ante</i> 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.
Destinatário	<p>» Ministério do Planeamento</p> <p>» Ministério da Coesão Territorial</p> <p>» Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional</p> <p>» Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP</p>
Correspondência com Conclusão	» C03

R.03	Facilitar o estabelecimento de sinergias e complementaridades entre operações enquadradas em diferentes Avisos de Concurso
Operacionalização	<p>» 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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lançamento de Avisos de Concurso conjuntos; • Lançamento de Avisos de Concurso em contínuo;

R.03	Facilitar o estabelecimento de sinergias e complementaridades entre operações enquadradas em diferentes Avisos de Concurso
	<ul style="list-style-type: none"> • 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.
Destinatário	<ul style="list-style-type: none"> » Ministério do Planeamento » Ministério da Coesão Territorial » Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP » Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais do Portugal 2020 ou a implementar entre 2021-27
Correspondência com Conclusão	» C04
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
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> » Na preparação do período de programação 2021-2027 deverá: <ul style="list-style-type: none"> • 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 conjugadamente, outras soluções, tais como: <ul style="list-style-type: none"> • 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.
Destinatário	<ul style="list-style-type: none"> » Ministério do Planeamento » Ministério da Coesão Territorial » Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP.
Correspondência com Conclusão	» C06 / C12 /C13 / C14 /C15

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
Operacionalização	<p>» 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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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,...).
Destinatário	<p>» Ministério do Ambiente e da Transição Energética.</p> <p>» Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.</p> <p>» Agências públicas responsáveis pela definição e implementação de políticas públicas, tais como eficiência energética, adaptação climática, saúde, cultura, educação, emprego, inclusão social, turismo, conservação da natureza, agricultura e desenvolvimento rural, proteção civil,...</p>
Correspondência com Conclusão	» C08

R.06	Desenvolver exercícios planeamento regional e de programação intermunicipal da provisão de serviços sociais de interesse geral
Operacionalização	<p>» 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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. <p>» 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.</p>
Destinatário	<p>» Ministério da Coesão Territorial</p> <p>» Ministério da Educação</p> <p>» Ministério da Saúde</p> <p>» Ministério do Planeamento</p> <p>» Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social</p> <p>» Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional</p> <p>» Comunidades Intermunicipais e Autarquias (designadamente de territórios de baixa densidade)</p>
Correspondência com Conclusão	» C10 / C21

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
Operacionalização	<p>» 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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconhecer-se que o desenvolvimento urbano deve ser operacionalizado a partir de 3 escalas de atuação, correspondendo cada escala a instrumentos programação específicos:

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
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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). <ul style="list-style-type: none"> • 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.
Destinatário	<ul style="list-style-type: none"> » Ministério do Ambiente e da Transição Energética » Ministério da Coesão Territorial » Direção-Geral do Território » Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional » Comunidades Intermunicipais / Áreas Metropolitanas » Autarquias
Correspondência com Conclusão	» C11

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
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> » 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: <ul style="list-style-type: none"> • 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 <i>ex-ante</i> dos instrumentos de programação ou no âmbito da Avaliação Ambiental Estratégica de cada Programa.
Destinatário	<ul style="list-style-type: none"> » Ministério do Planeamento » Ministério da Coesão Territorial » Ministério da Agricultura » Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP
Correspondência com Conclusão	» C16 / C23

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
Operacionalização	<p>» 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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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). <p>» 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.</p> <p>» 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.</p>
Destinatário	<p>» Comissão Interministerial de Coordenação do Portugal 2020</p> <p>» Ministério da Coesão Territorial</p> <p>» Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional</p>
Correspondência com Conclusão	» C17

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.
Operacionalização	» 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.
Destinatário	<p>» Ministério da Coesão Territorial</p> <p>» Ministério do Planeamento</p> <p>» Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP</p> <p>» Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional</p> <p>» INA</p>
Correspondência com Conclusão	» C19

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
Operacionalização	<p>» 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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No reforço de competências na coordenação dos serviços desconcentrados da Administração Central; • 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

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
	Central e pela salvaguarda da articulação entre as abordagens sub-regionais e as abordagens regionais e nacionais.
Destinatário	» Ministério da Coesão Territorial » Ministério do Planeamento » Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
Correspondência com Conclusão	» C19 e C20
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.
Operacionalização	» 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.
Destinatário	» Ministério da Coesão Territorial » Ministério do Planeamento » Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional » Agências públicas responsáveis pela definição e implementação de políticas públicas, tais como eficiência energética, adaptação climática, saúde, cultura, educação, emprego, inclusão social, turismo, conservação da natureza, agricultura e desenvolvimento rural, protecção civil,...
Correspondência com Conclusão	» C20
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.
Operacionalização	» 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 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.
Destinatário	» Ministério da Coesão Territorial » Ministério do Planeamento » Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores
Correspondência com Conclusão	» C22

(Esta página foi deixada propositadamente em branco)

CAPÍTULO 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a) Documentos de programação e do sistema de informação:

- » Acordo de Parceria Portugal 2020;
- » Avaliação *Ex-Ante* do Acordo de Parceria Portugal 2020;
- » Avisos de abertura de Concursos do Portugal 2020;
- » Boletins Informativos dos Fundos da União Europeia;
- » Documentos de diagnóstico dos Programas Operacionais e outros documentos de diagnóstico do contexto de intervenção;
- » Listas de Operações Aprovadas no Portugal 2020;
- » Programas Operacionais Regionais e Temáticos do Portugal 2020;
- » Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN);
- » Relatórios Anuais dos Fundos da União Europeia;
- » Relatórios Anuais dos Programas Operacionais Regionais e Temáticos do Portugal 2020;
- » Relatórios das Avaliações *Ex-Ante* dos Programas do Portugal 2020;
- » Textos integrais dos Programas do QREN.

b) Regulamentos europeus referentes ao período de programação 2014-2020:

- » Regulamento (UE) n.º 1303/2013 Geral dos Fundos Estruturais e de Investimento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e das Pescas;
- » Regulamento (UE) n.º 1301/2013 do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego;
- » Regulamento (UE) n.º 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Conselho – Regulamento (UE) n.º 1300/2013 do Fundo Coesão, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo de Coesão;
- » Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

c) Legislação nacional referente ao Portugal 2020:

- » Decreto-Lei n.º 137/2014 - D.R. n.º 276/2014, Série I de 2014-09-12 - Modelo de Governação do Acordo de Parceria e dos Programas Operacionais 2014-2020;

- » Decreto-Lei n.º 159/2014 - D.R. n.º 207/2014, Série I de 2014-10-27 - Estabelece as regras gerais de aplicação dos Programas Operacionais e dos Programas de Desenvolvimento Rural financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, para o período de programação 2014-2020;
- » Deliberação 23/2015 de 26 de março, alterada a pela Deliberação 55/2015 de 1 de julho (deliberação da Comissão Interministerial de Coordenação Portugal 2020) - estabelece os concelhos e freguesias que integram os territórios de baixa densidade e que podem ser alvo de medidas de diferenciação positiva.

d) Outra legislação nacional

- » Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo;
- » Lei n.º 58/2018 de 21 de agosto, cria a Comissão Independente para a Descentralização;
- » Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro, primeira revisão do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (revoga a Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro).

e) Regulamentos específicos dos Domínios Temáticos do Portugal 2020

- » Portaria n.º 60-C/2015 – D.R. n.º 42/2015, 2º Suplemento, Série I de 2015-03-02, Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Educação e Ciência – Adota o Regulamento Específico do Domínio do Capital Humano;
- » Portaria n.º 311/2016 - D.R. n.º 236/2016, Série I de 2016-12-12. Quarta alteração ao Regulamento Específico do Domínio do Capital Humano, aprovado em anexo à Portaria n.º 60-C/2015, de 2 de março;
- » Portaria n.º 148/2016 – D.R. n.º 99/2016, Série I de 2016-05-23. Terceira alteração ao Regulamento Específico do Domínio do Capital Humano, aprovado em anexo à Portaria n.º 60-C/2015, de 2 de março;
- » Portaria n.º 190-A/2015 - D.R. n.º 123/2015, 1º Suplemento, Série I de 2015-06-26. Segunda alteração à Portaria n.º 60- C/2015, de 2 de março que adota o Regulamento Específico do Domínio do Capital Humano;
- » Portaria n.º 181-A/2015 - D.R. n.º 118/2015, 2º Suplemento, Série I de 2015-06-19. Primeira alteração à Portaria n.º 60- C/2015, de 2 de março, que adota o Regulamento Específico do Domínio do Capital Humano;
- » Portaria n.º 97-A/2015 – D.R. n.º 32/2015, Série I de 2015-03-30, Presidência do conselho de Ministros e Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social – Adota o Regulamento Específico do domínio da Inclusão Social e Emprego;
- » Portaria n.º 265/2016 - D.R. n.º 197/2016, Série I de 2016-10-13. Segunda alteração ao Regulamento Específico do Domínio da Inclusão Social e Emprego, aprovado em anexo à Portaria n.º 97-A/2015, de 30 de março;
- » Portaria n.º 181-C/2015 - D.R. n.º 118/2015, 2º Suplemento, Série I de 2015-06-19. Primeira alteração à Portaria n.º 97- A/2015, de 30 de março, que adota o regulamento específico do domínio da Inclusão Social e Emprego;
- » Portaria n.º 57-A/2015 – D.R. n.º 41/2015, 1º Suplemento, Série 1 de 2015-02-27, Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Economia – Adota o regulamento específico do domínio da Competitividade e Internacionalização;
- » Portaria n.º 142/2017 - D.R. n.º 78/2017, Série I de 2017-04-20, Quarta alteração ao Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internacionalização, aprovado em anexo à Portaria n.º 57-A/2015, de 27 de fevereiro;

- » Portaria n.º 328-A/2015 – D.R. n.º 193/2015, 4.º Suplemento, Série I de 2015-10-02. Segunda alteração à Portaria n.º 57- A/2015, de 27 de fevereiro, que adota o regulamento específico do domínio da Competitividade e Internacionalização;
- » Portaria n.º 181-B/2015 - D.R. n.º 118/2015, 2º Suplemento, Série I de 2015-06-19. Primeira alteração à Portaria n.º 57- A/2015, de 27 de fevereiro, que adota o regulamento específico do domínio da Competitividade e Internacionalização.
- » Declaração de Retificação n.º 30-B/2015 - D.R. n.º 123/2015, 1º Suplemento, Série I de 2015-06-26 Retifica a Portaria n.º 181-B/2015, de 19 de junho, da Presidência do Conselho de Ministros que procede à primeira alteração à Portaria n.º 57- A/2015, de 27 de fevereiro, que adota o regulamento específico do domínio da Competitividade e Internacionalização, publicada no Diário da República n.º 118, I série, 2.º suplemento, de 19 de junho de 2015.
- » Portaria nº 57-B/2015 – D.R. nº 41/2015, 1º Suplemento, Série I de 2015-02-27, Presidência do Conselho de Ministros e Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia – Adota o Regulamento Específico Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (Índice Auxiliar do Regulamento Específico);
- » Declaração de Retificação n.º 17/2016 - D.R. n.º 185/2016, Série I de 2016-09-26 Retifica a Portaria n.º 238/2016, de 31 de agosto, do Planeamento e das Infraestruturas que procede à segunda alteração à Portaria n.º 57-B/2015, de 27 de fevereiro, e ao Regulamento Específico Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, aprovado em anexo à referida portaria, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 167, de 31 de agosto de 2016.
- » Portaria n.º 238/2016 - D.R. n.º 167/2016, Série I de 2016-08-31. Segunda alteração à Portaria n.º 57-B/2015, de 27 de fevereiro, e ao Regulamento Específico Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, aprovado em anexo à referida portaria.
- » Portaria n.º 404-A/2015 – D.R. n.º 226/2015, 1º Suplemento, Série I de 2015-11-18. Primeira alteração à Portaria n.º 57- B/2015, de 27 de fevereiro, que adota o Regulamento Específico Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos.

f) Documentos de política:

- » Estratégia Cidades Sustentáveis 2020;
- » Estratégia de Inovação Regional para a Especialização Inteligente (estratégia RIS3) – Norte;
- » Estratégia de Inovação Regional para a Especialização Inteligente (estratégia RIS3) – Centro;
- » Estratégia de Inovação Regional para a Especialização Inteligente (estratégia RIS3) – Alentejo;
- » Estratégia de Inovação Regional para a Especialização Inteligente (estratégia RIS3) – Lisboa;
- » Estratégia de Inovação Regional para a Especialização Inteligente (estratégia RIS3) – Algarve;
- » Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS 2015);
- » Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial (EIDT) do Alto Minho;
- » Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial (EIDT) de Viseu Dão-Lafões;
- » Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial (EIDT) para a Área Metropolitana de Lisboa;
- » Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial (EIDT) do Baixo Alentejo;
- » Plano Intermunicipal de Alinhamento com a Estratégia Regional Algarve 2020: Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial e Plano de Ação;

- » Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) do Alto Minho 2020;
- » Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) de Viseu Dão-Lafões 2020;
- » Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) da Área Metropolitana de Lisboa 2020;
- » Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) do Baixo Alentejo 2020
- » Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos (PROVERE);
- » Plano Nacional de Reformas (PNR);
- » Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT);
- » Programa Nacional de Ação para o Crescimento e Emprego (PNACE);
- » Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT).

g) Avaliações:

- » Agência para o Desenvolvimento e Coesão - Avaliação Estratégica do QREN - Contributo do QREN para a inclusão social de indivíduos residentes em territórios urbanos problemáticos (Lote 2) – Síntese de Resultados e Recomendações, Sumário Executivo;
- » Agência para o Desenvolvimento e Coesão - Estudo de Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das EEC – PROVERE - Síntese de Resultados e Recomendações;
- » Agência para o Desenvolvimento e Coesão e Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2020 (2015), Plano Global de Avaliação Portugal 2020;
- » Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional e Urbana - Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Cohesion Fund European Regional Development Fund – Concepts and Recommendations, 2014;
- » Comissão Europeia, Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão - Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy European Social Fund – Guidance document: Annex D – Practical guidance on data collection and validation, 2015;
- » Comissão Europeia, Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, European Social Fund (ESF) 2007-2013 ex-postevaluation: investment in human capital, 2015;
- » Comissão Europeia - EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development – Evaluation guide. • Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional e Urbana, EVALSED Sourcebook: Method and Technic, 2013.

h) Estudos e outros documentos consultados:

Acemoglu, D and M Dell - "Productivity Differences between and within Countries", American Economic Journal: Macroeconomics 2010, 2(1):169-188.

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP - *Working papers*:

- » WP04 – Governança Multinível em Portugal: Descentralização sub-regional e local e o papel dos fundos europeus (2018)
- » WP03 - Governança Multinível em Portugal: Fundamentos teórico-conceituais (2018)
- » WP02 -O desenvolvimento urbano sustentável na Política de Coesão (2018)

- » WP01 -Urbes sociais. A incidência territorial de instrumentos de inclusão social na AML: uma agenda de investigação futura (2018)

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP - Cadernos Temáticos

- » CT02 - Doing Business. O contributo dos Fundos Estruturais para a redução dos Custos de Contexto
- » CT01 - O Financiamento das Políticas de Proteção e de Inclusão Social em Portugal a partir do ano 2000

Agência para o Desenvolvimento e Coesão – Relatório do Desenvolvimento e Coesão (2018)

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP - Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia n.º 17 - Informação reportada a 30 de junho de 2019 (2019)

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP - Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia n.º 16 - Informação reportada a 31 de março de 2019 (2019)

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP - Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia n.º 15 - Informação reportada a 31 de dezembro de 2018 (2018)

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP - Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia n.º 14 - Informação reportada a 30 de setembro de 2018 (2018)

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP - Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia n.º 13 - Informação reportada a 30 de junho de 2018 (2018)

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP - Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia n.º 12 - Informação reportada a 31 de março de 2018 (2018)

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP - Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia n.º 11 - Informação reportada a 31 de dezembro de 2017 (2017)

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP - Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia n.º 10 - Informação reportada a 30 de setembro de 2017 (2017)

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP - Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia n.º 9 - Informação reportada a 30 de junho de 2017 (2017)

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP - Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia n.º 8 - Informação reportada a 30 de março de 2017 (2017)

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP - Relatório Anual dos Fundos da União Europeia 2017-2018 (2018)

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP - Relatório Anual dos Fundos da União Europeia 2016-2017 (2017)

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP - Reportes trimestrais de monitorização territorial (2019)

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP - Reportes trimestrais de monitorização territorial (2018)

Aghion, P and P Howitt - “Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework”, Journal of the European Economic Association, 4(2-3):269-314.04-05 (2006)

Barca, Fabrizio - “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy”, Independent report, EC, Brussels, 2006.

Comité das Regiões Europeias - Investimentos territoriais integrados – Um desafio para a política de coesão da UE após 2020, 2017.

European Policies Research Centre - Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?, 2017

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy - Scenarios for Integrated Territorial Investments, 2015.

Departamento de Prospeção e Planeamento e Relações Internacionais, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional - PROVERE Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos, Das ideias à acção: Visão e Parcerias, 2008.

Ferrão, João - Portugal, três geografias em recombinação : espacialidades, mapas cognitivos e identidades territoriais, Portugal, une identité dans la longue durée, Lusotopie (pp 151-158), 2002.

Mateus, Augusto et al. A eficácia dos investimentos suportados pelas políticas comunitárias de coesão e convergência na competitividade internacional de Portugal: Identificação e influência dos fatores externos chave, Lisboa, 2017a.

Mateus, Augusto (Org.) - O mundo rural e o desenvolvimento económico e social de Portugal: Uma Agenda para o futuro, Naturtejo, 2017b.

Mateus, Augusto (Org.) – Três décadas de Portugal Europeu. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015.

Mateus, Augusto (Org.) - 25 anos de Portugal europeu: a economia, a sociedade e os fundos estruturais. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013.

Mateus, Augusto (Coord.), CIRIUS, Geoldeia e CEPREDE - Competitividade Territorial e a Coesão Económica e Social, 2005.

OECD - How Regions Grow: Trends and Analysis, OECD, Paris, 2009.

OECD - OECD Regional Outlook 2011 “Building Resilient Regions for Stronger Economies”, Paris, 2011

Observatório do QREN (E+Cadernos) - 1. Zooms Territoriais - Inclusão Social. Relatório síntese dos principais resultados e aprendizagens; 2. Estratégias de Eficiência Coletiva

Observatório do QREN (E+Cadernos) - Estratégias de Eficiência Coletiva (EEC) – Notas de Apoio à Participação do Observatório do QREN na Comissão de Avaliação das EEC (2009)

Tavares, José; Freitas, Ernesto; Pereira dos Santos, João - O Impacto Económico dos Fundos Europeus: A experiência dos municípios portugueses, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017.

Tavares, António e Sousa, Luís (Coord.) - Qualidade da governação local em Portugal, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2018



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
Sónia Vieira
Luis Carvalho

Vânia Rosa

Steering Committee:

Augusto Mateus
Jorge Gaspar
José Manuel Simões
Mário Vale

Fase:

Fase 4. Validação e eventual reformulação de conclusões e recomendações

Documento:

Relatório Final

Designação do arquivo:

ATPT2020_V003_Relatorio_Final_22Nov2019.pdf