

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

novembro 2019

O que é a Abordagem Territorial do Portugal 2020?

O Acordo de Parceria materializou a Abordagem Territorial num amplo leque de políticas/instrumentos de programação:

– **Políticas integradas de base territorial**, que visam operacionalizar um conjunto de políticas a partir do território, que estão ancoradas em Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) de âmbito sub-regional: Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT); Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU) [que 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)] em centros urbanos de 1º nível; PARU, PAICD e MUS, em centros urbanos complementares; Desenvolvimento Local de Base Comunitário (DLBC) (rural, urbano e costeiro); e Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE/PADRE);

– **Políticas setoriais territorializadas**, que mobilizam o território para a sua implementação e se operacionalizam através de uma governação multinível de instrumentos de programação: Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP); Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS); Programa Escolhas. Acrescem as RIS3 e os **Clusters**.

Durante a implementação do Portugal 2020 foram, adicionalmente, definidas **medidas de diferenciação positiva dos territórios de baixa densidade**, estabelecidas por Deliberação da CIC PT2020, a ser consideradas na implementação dos **Programas Operacionais Regionais e Temáticos**: abertura de concursos específicos; critério de bonificação na apreciação de candidaturas; majoração das taxas de apoio.

Avanços da Abordagem Territorial no Portugal 2020 limitados por dificuldades de regulamentação e operacionalização e insuficiências estruturais da governança multinível

Resultados da avaliação

Com o objetivo de aumentar a convergência económica e a coesão territorial, a Abordagem Territorial do Portugal 2020 intensificou soluções implementadas em períodos de programação anteriores com os seguintes resultados positivos:

- Aprofundou os processos de planeamento estratégico territorial às escalas regional e sub-regional, o que foi *indispensável para promover a participação dos atores territoriais na identificação partilhada de problemas/opportunidades, capacitar as organizações, legitimar as lideranças e responsabilizar todos os parceiros na obtenção dos resultados contratados*.
- Fomentou o **encadeado lógico dos instrumentos desenvolvidos na fase de conceção**, o que foi promotor de um *quadro de articulação estratégico vertical (regional – sub-regional – local), essencial para uma territorialização eficaz e eficiente*.
- Em termos conceptuais, considerou os **princípios adequados para promover a integração das políticas sectoriais pertinentes**: *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*.
- Reforçou um **modelo de governação territorial** que *ao potenciar a capacidade de liderança territorial, a cooperação entre atores e uma gestão mais próxima dos beneficiários, contribui para uma maior coordenação entre políticas, programas e instrumentos, ao nível vertical e horizontal*.

Não obstante os avanços, as soluções definidas *não permitiram superar estrangulamentos estruturais das abordagens territoriais no âmbito da Política de Coesão em Portugal*, ao que não são alheias as **limitações do quadro político-institucional vigente para cumprir os objetivos definidos nesta abordagem**, nomeadamente em termos de planeamento e de coordenação e liderança institucional do processo de desenvolvimento regional.

A **passagem do planeamento para a operacionalização e programação financeira** resultou numa **insuficiente adaptação da execução às necessidades específicas** dos territórios e em **débeis níveis de sinergia e complementaridade**. Para que tal ocorresse terá contribuído:

- **Limitações na mobilização e articulação das políticas públicas** que melhor respondem às necessidades e oportunidades territoriais devido: i) à *limitada apropriação da Abordagem Territorial pelos promotores das políticas sectoriais e à não salvaguardada da articulação entre as políticas setoriais territorializadas e as EIDT/PDCT*; ii) à *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 conseqüente priorização dos investimentos segundo esta lógica*; iii) *prevalência da lógica de coesão e redistribuição sobre uma lógica de convergência e de competitividade*; iv) *reduzida articulação entre as medidas de diferenciação positiva dos territórios de baixa densidade e os demais instrumentos de base territorial que atuam nestes territórios*.
- Confronto entre o **modelo de governança territorial** adotado e as **insuficiências estruturais de governação multinível** que não se encontram ultrapassadas, bem como a **heterogeneidade de desempenhos das CIM/AM em termos de liderança de instrumentos de base territorial e de promoção da cooperação intermunicipal**.
- Debilidades na **arquitetura de instrumentos afetos à territorialização das políticas públicas** dado que se verificou: i) uma **densificação instrumental** e o **robustecimento de domínios que integram esses instrumentos**, o que conduz a *situações de potencial sobreposição estratégica, redundância operacional de metas e eventual canibalização de grupos-alvo*; ii) *um privilegiar do alinhamento entre a territorialização dos instrumentos e a organização do Estado*, o que pode limitar em alguns territórios a *capacidade de acelerar as dinâmicas funcionais que se colocam em matéria de desenvolvimento regional*; iii) uma **uniformização regional na afetação das Prioridades de Investimento por NUTS III**, realizada a partir de um *processo de concertação entre as Autoridades de Gestão dos PO Regionais e as CIM/AM*; iii) 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 urbanas/regionais/nacionais**; iv) a **abordagem adotada** e o **mapeamento** utilizado na base da operacionalização das medidas de diferenciação positiva para “territórios de baixa densidade”, *revelam margens muito significativas de melhoria e clarificação, no sentido de aumentar a sua relevância, eficácia e impacte*.

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

Porquê esta avaliação?

Considerando...

- a relevância que a Abordagem Territorial assume no Portugal 2020 como contributiva para a exploração do potencial de desenvolvimento dos territórios e a redução das assimetrias regionais, e consequente reforço da convergência económica e da coesão territorial;

- a quantidade e diversidade de políticas/instrumentos de programação que a operacionalizam e que requerem mecanismos de articulação, coordenação e de governança (multinível e multi *stakeholders*);

... afirmou-se como relevante a realização de uma avaliação de processo que permitisse sustentar recomendações para decisões de gestão, programáticas e de política, tendo em vista o reforço, ajustamento ou alteração da configuração e/ou da implementação das políticas/instrumentos de programação relevantes para a operacionalização da Abordagem Territorial do Portugal 2020 e programação do pós 2020.

Metodologia

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.

Para o efeito foi concretizado um roteiro metodológico abrangente e com uma base de auscultação muito alargada visando a recolha de evidências, incluindo:

- análise documental
- entrevistas a 22 atores estratégicos
- inquéritos a entidades líderes de instrumentos e a beneficiários de medidas de diferenciação positiva
- 5 *workshops* regionais (NUTS II)
- 5 Estudos de Caso (NUTS III Alto Minho, Viseu Dão Lafões, Área Metropolitana de Lisboa, Baixo Alentejo e Algarve) – incluindo análise documental, inquéritos a executores e 10 *focus group*

Ficha técnica da avaliação

Período de realização dezembro de 2017 a novembro de 2019

Equipa de avaliação CEDRU / EY – Augusto Mateus & Associados

Entidade responsável AD&C

Âmbito programático PO Temáticos e PO Regionais Continente

Procedimento de adjudicação Concurso Público

Custo 85.000€

Grupo Acompanhamento AD&C, PO Temáticos, PO Regionais Continente, ANMP, CES

A configuração e implementação da Abordagem Territorial no ciclo de programação 2021–27 deverá beneficiar de melhorias incrementais

Recomendações da avaliação

Com base nas suas conclusões, e condicionado ao quadro político-administrativos e modelo territorial vigente, a avaliação recomenda ponderar:

- ⇒ Uma configuração da Abordagem Territorial assente em *processos participados de planeamento estratégico de escala regional e sub-regional*, mas com um reforço da *articulação* entre estes processos e os associados à *definição dos instrumentos de programação*, desenvolvendo um conjunto de ações com essa finalidade.
- ⇒ *A capacitação das entidades intermunicipais, reforçando as suas competências na dinamização de processos de planeamento estratégico territorial e na condução de instrumentos de políticas integradas de base territorial.*
- ⇒ *A atribuição às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional de um papel mais ativo no acompanhamento da construção dos instrumentos, como copromotores, facilitando a articulação vertical, a governação multinível e a intersectorialidade das intervenções.*
- ⇒ *A reavaliação da arquitetura de instrumentos (ponderando a mais valia de cada um) e do mix de políticas destes, com a finalidade de acelerar a convergência económica das regiões face às médias europeias, definindo um modelo de Abordagem Territorial, que para além da utilização dos instrumentos atuais que se revelem pertinentes, possa considerar de forma isolada ou conjugadamente outras soluções.*
- ⇒ *A estruturação de uma abordagem ao desenvolvimento urbano 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.*
- ⇒ *O aumento do 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, nomeadamente reduzindo o número de instrumentos e clarificando o enquadramento e racionalidade da sua mobilização.*
- ⇒ *A revisão dos critérios subjacentes à definição do mapa dos territórios beneficiários das medidas de diferenciação positiva para os territórios de baixa densidade e os fins da sua utilização, valorizando a análise multicritério assente em critérios e indicadores que inequivocamente evidenciem o tipo de problemas/desvantagens que caracterizam estes territórios e confinando a 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.*
- ⇒ *A adoção de mecanismos de acompanhamento colaborativo no âmbito do processo de construção das estratégias de desenvolvimento territorial e na definição e implementação dos instrumentos de políticas integradas de base territorial e criação de mecanismos de prémio/penalização que assegurem o cumprimento das responsabilidades de monitorização e avaliação partilhada dos resultados dos instrumentos.*

Avaliações publicadas em www.adcoesao.pt

Cofinanciado por:

