

# 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 Comunitária (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 (multi-nível 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 audição 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 CI, PO ISE, PO CH, PO SEUR, PO Norte, PO Centro, PO Alentejo, PO Lisboa, PO Algarve

**Procedimento de adjudicação** Concurso Público

**Custo** 85.000€

**Grupo Acompanhamento** AD&C, PO Temáticos, PO Regionais Continente, ANMP, Conselho Económico e Social

## 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 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](http://www.adcoesao.pt)

Avaliação  
Realizada por:



Cofinanciada por: