



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
<b>Relevância Estratégica</b>	» 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.	<ul style="list-style-type: none"> <li>» A definição da Abordagem Territorial do PT2020 suporta-se nas avaliações realizadas durante o QREN.</li> <li>» A Abordagem Territorial do PT2020 foi definida em articulação com os atores territoriais.</li> <li>» Os Instrumentos de Políticas Integradas de base territorial mobilizam o mix de políticas pertinentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Prevalência da lógica de coesão sobre uma lógica de convergência.</li> <li>» Manutenção da lógica de programação assente em destinatários, em vez da orientação para os resultados.</li> <li>» Resistência sectorial à inclusão de políticas nas abordagens territoriais.</li> <li>» Reduzido conhecimento sobre a evolução recente das dinâmicas de divergência e coesão territorial.</li> <li>» Desadequação das prioridades de investimento e objetivos temáticos incluídos nos instrumentos de políticas integradas de base territorial.</li> </ul>
	» 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Instrumentos de políticas integradas de base territorial e os Instrumentos de políticas sectoriais territorializadas definidos para responder às realidades territoriais específicas.</li> <li>» Instrumentos de políticas integradas de base territorial podem mobilizar as políticas que melhor se ajustam às necessidades territoriais.</li> <li>» As estratégias territoriais de referência visam valorizar os recursos endógenos a potenciar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Pressão contextual para a rápida implementação do PT2020.</li> <li>» Os regulamentos europeus introduzem rigidez insuperável.</li> <li>» Falta de massa crítica territorial às escalas de atuação desejadas.</li> </ul>

**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"> <li>» 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.</li> <li>» A escala territorial dos instrumentos de políticas integradas de base territorial e os Instrumentos de políticas sectoriais territorializadas permite explorar sinergias.</li> </ul>	» 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"> <li>» A liderança dos instrumentos de base territorial atribuída aos atores chave do território.</li> <li>» Adequada mobilização de atores para promover a integração das políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Debilidades institucionais limitadoras da liderança territorial.</li> <li>» A organização do Estado condiciona a liderança territorial.</li> </ul>
<b>Eficiência Programática</b>	» 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"> <li>» Os instrumentos de programação criam condições para a integração de políticas à escala sub-regional e local.</li> <li>» 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.</li> <li>» Instrumentos de políticas integradas de base territorial concebidos em articulação entre si.</li> <li>» Os atores locais interagiram na definição dos diversos instrumentos.</li> <li>» A definição dos Instrumentos de políticas sectoriais territorializadas atendeu aos instrumentos de políticas integradas de base territorial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» O alinhamento da territorialização das políticas públicas com a organização territorial do Estado limita as sinergias e complementaridades.</li> <li>» As políticas territorializadas obedecem apenas a lógicas nacionais não se relacionando com as política/instrumentos territoriais.</li> <li>» Falta de cultura de governação intersectorial.</li> <li>» Fraca capacitação dos atores para desenvolver sinergias e complementaridades entre políticas.</li> </ul>
	» 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"> <li>» Os instrumentos de programação criam condições para a integração de diversas escalas de ação das políticas.</li> <li>» 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.</li> <li>» Vários instrumentos de políticas integradas de base territorial estabelecem interações estratégicas entre si.</li> <li>» Existe capacidade de coordenação e planeamento, na escala territorial adotada, permitindo a integração dos instrumentos de política mobilizados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Fraca capacitação e experiência dos atores locais em desenvolver iniciativas que potenciem sinergias e complementaridades entre escalas.</li> <li>» Falta de mecanismos institucionais que promovam o alinhamento e articulação entre os atores institucionais.</li> <li>» Fragilidades de liderança política intermunicipal.</li> </ul>

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

**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.
<b>Eficácia de Implementação</b>	» 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"> <li>» Os instrumentos de programação criam condições para a valorização do potencial endógeno.</li> <li>» Instrumentos focalizados nos ativos endógenos específicos.</li> <li>» Instrumentos focalizados no alargamento da base territorial de criação de valor.</li> </ul>	» 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"> <li>» Os instrumentos de programação criam condições para valorizar o capital de experiência e conhecimento dos atores do território.</li> <li>» A experiência e os conhecimentos técnicos e estratégicos dos atores envolvidos na implementação determinam a definição das intervenções.</li> <li>» Conhecimento dos atores locais permite responder de forma focalizada à superação dos problemas locais e sub-regionais e ao aproveitamento das oportunidades específicas.</li> </ul>	» 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"> <li>» Os concursos específicos para as áreas de baixa densidade permitiram encontrar financiamento para intervenções que de outra forma não seriam financiadas.</li> <li>» 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.</li> <li>» A facilitação no acesso aos FEEI permitiu diferenciar positivamente os territórios de baixa densidade e aumentar o volume de financiamento dirigido a estes territórios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Os mecanismos de financiamento previstos no Portugal 2020 já respondiam adequadamente às procuras.</li> <li>» Os territórios não revelam dinâmicas capazes de aproveitar as condições criadas.</li> <li>» A extensão territorial da Baixa Densidade não cria identidade dos atores com estas medidas tornando difícil a sua apropriação pelos atores.</li> <li>» Os mecanismos de discriminação definidos não são suficientes para gerar procura qualificada nos territórios de baixa densidade.</li> <li>» 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.</li> </ul>
<b>Impacto</b>	» 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.