Programa de Valorização do Interior

Estudo sobre a implementação e impacto do PVI | Relatório Final

spi Sociedade Portuguesa de Inovação
AD&C Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.
PAT Programa Assistência Técnica 2030
Os Fundos Europeus mais próximos de si.
PORTUGAL 2030
Cofinanciado pela União Europeia

Objetivos

Apoiar a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C) na elaboração do Estudo sobre a Implementação e Impacto do Programa de Valorização do Interior (PVI)

1. Aferir e **sistematizar o nível de implementação do PVI** e da Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço (ECDT), em termos de realizações, resultados e impactes
2. Contribuir para **melhorias no processo de monitorização** do PVI
3. Refletir sobre os **critérios que delimitam geograficamente a implementação** das medidas previstas no PVI
4. Elaborar **recomendações** para uma futura revisão do PVI

Metodologia

Junho 2024 a julho 2025

ETAPA 1
Planeamento detalhado do projeto e aprofundamento da metodologia

Relatório Inicial

Junho 2024

ETAPA 2
Desenvolvimento dos trabalhos de recolha e análise da informação e apresentação dos primeiros resultados

Relatório Intermédio

Novembro 2024

ETAPA 3
Apresentação dos resultados consolidados e elaboração das conclusões e recomendações

Relatório Final Preliminar
Relatório Final

Março e maio 2025

Objeto do estudo

RCM n.º 18/2020, de 27 de março | ***aprova a Revisão do PVI***

Diário da República, 1.ª série

N.º 62 — 27 de março de 2020 — Pág. 16

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/2020

Sumário: Aprova a revisão do Programa de Valorização do Interior.

O Programa do XXII Governo Constitucional elegeu como desafios estratégicos da governação a preparação para enfrentar as alterações climáticas, a resposta aos desafios demográficos, a redução das desigualdades e a construção da sociedade digital, da criatividade e da inovação. Uma das dimensões do desafio do combate às desigualdades é a promoção da coesão territorial, através de uma estratégia integrada de desenvolvimento regional e de valorização dos territórios do interior. Com efeito, «as assimetrias territoriais persistem em constituir um fator de bloqueio ao desenvolvimento equilibrado do país, limitando fortemente o nosso potencial de desenvolvimento. Promover a coesão territorial, em todas as suas declinações, é por isso uma prioridade não só em termos de justiça social e de aproximação entre todos os portugueses, mas também de resposta a outros desafios como a valorização dos nossos recursos, a sustentabilidade demográfica ou um desenvolvimento económico equilibrado, mitigando as assimetrias e reforçando o sentimento de pertença a um desígnio comum.»

A criação de uma nova área governativa — a Coesão Territorial — é, pois, um sinal político claro, a par do processo de descentralização de competências em curso, da necessidade de políticas públicas dirigidas à correção das assimetrias regionais, conjugando estratégias transversais e integradas de promoção da coesão e de reforço da competitividade dos diferentes territórios, com especial atenção aos territórios de baixa densidade. A nova política de coesão territorial, no que diz respeito à valorização do interior, assenta na correção das assimetrias territoriais, através da atração de investimento para o interior, da diversificação e qualificação do tecido produtivo associadas ao estímulo da capacidade empreendedora e empresarial, do aproveitamento do potencial endógeno, da promoção da fixação de pessoas nos territórios do interior e da afirmação dos territórios transfronteiriços.

A atual política de valorização do interior consolida o trabalho desenvolvido pelo XXI Governo Constitucional, nomeadamente através da Unidade de Missão para a Valorização do Interior, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2016, de 22 de janeiro, do Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2016, de 24 de novembro, e da identificação das áreas territoriais beneficiárias das medidas do PNCT, aprovadas pela Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho. O PNCT constitui um instrumento pioneiro de política pública, assente em dois pilares fundamentais: o da transversalidade do programa, concretizado na capacidade de identificar medidas de desenvolvimento do território de caráter interministerial; e o pilar da articulação com os agentes presentes no território, envolvendo as autarquias locais, as comunidades intermunicipais, as instituições de ensino superior, as associações empresariais, as empresas e as associações de desenvolvimento local.

Após um ano e meio de implementação, em junho de 2018, o PNCT foi objeto de um balanço global de execução, do qual resultaram reajustamentos, a reorganização e a recalendarização de medidas em curso e de medidas por iniciar, bem como o aditamento de novas medidas, adequando-o a novos desafios e contextos socioeconómicos, bem como a contributos da sociedade civil, em particular do Movimento pelo Interior, passando dessa data em diante a designar-se Programa de Valorização do Interior (PVI), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/2018, de 6 de setembro.

Importa, atualmente, um ano e meio após a referida data, reavaliar as medidas do PVI no sentido de selecionar ações específicas nos territórios do interior com impacto significativo para estes territórios e incorporar novas iniciativas, nomeadamente soluções orientadas para dinâmicas de maior proximidade, programas de financiamento com dotação específica e critérios adaptados ao interior, bem como projetos territorializados construídos em rede e dirigidos ao aumento da competitividade. As iniciativas incluídas na revisão do PVI organizam-se pelos seguintes eixos prioritários, numa lógica de transversalidade e de concretização:

Eixo 1: Valorizar os Recursos Endógenos e a Capacidade Empresarial do Interior;
Eixo 2: Promover a Cooperação Transfronteiriça para Internacionalização de Bens e Serviços;

Figura 4. Evolução dos mapas dos "territórios do interior" publicados em Portaria e aplicados ao EBF

Portaria n.º 1467-A/2001 — Portaria n.º 1117/2009 — Portaria n.º 208/2017

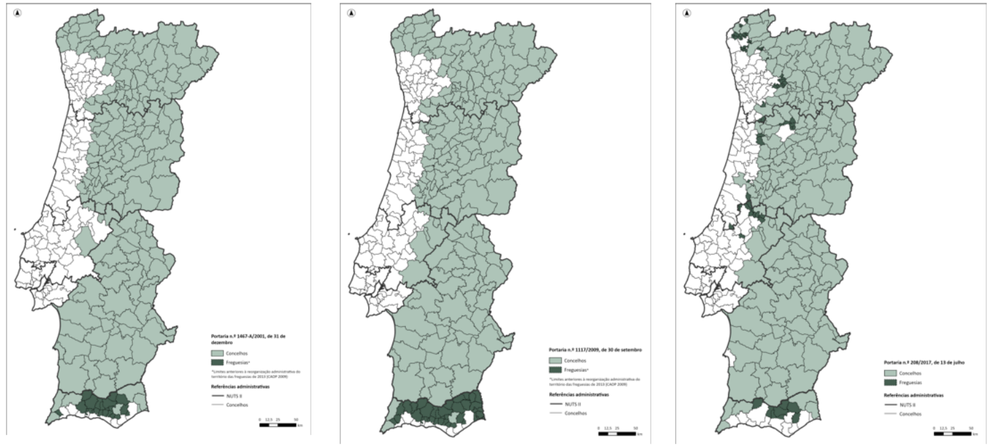
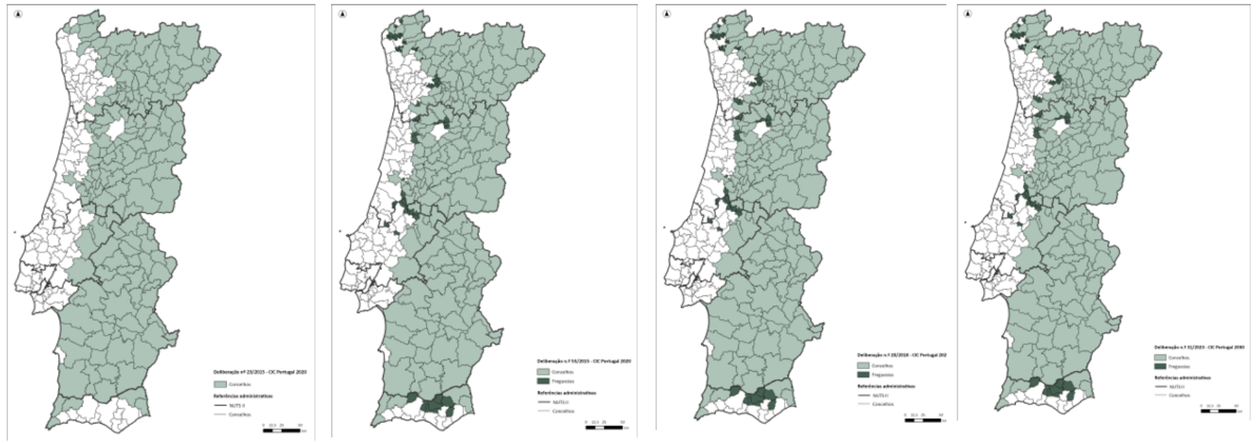


Figura 5. Evolução dos mapas dos "territórios de baixa densidade", aprovados por deliberações das CIC com exclusivo impacto na aplicação de financiamentos dos quadros financeiros plurianuais

Del. n.º 23/2015 - CIC Portugal 2020 — Del. n.º 55/2015 - CIC Portugal 2020 — Del. n.º 20/2018 - CIC Portugal 2020 — Del. n.º 31/2023 - CIC Portugal 2030



- *66 418 km² (**75%** da área de Portugal continental)*
- *1,97 M habitantes (**20%** da população de Portugal continental)*
- *165 municípios e 73* freguesias*

Processo mobilizador

Cerca de 300 participantes

Entrevistas

- **19 entrevistas** | Entidades da administração pública central e parceiros sociais (CCDR, AG Programas Regionais, AT, ANMP, ICNF, DGT, IEFP, FCT, Federação Minha Terra,, CEP, etc.)

Workshops

- **18 sessões de trabalho** | Representantes das entidades locais e das entidades regionais e sub-regionais das NUTS III que abrangem territórios de baixa densidade

Focus groups

- **3 grupos focais** | (i) Agenda | Plano de Ação para a valorização e diferenciação territorial da Baixa Densidade e dos territórios de fronteira; (ii) Modelo de governação e sistema de monitorização de impactos da Agenda e (iii) Metodologia e critérios para a identificação da geografia da baixa densidade e dos territórios de fronteira

Boas práticas internacionais

- **4 entrevistas com responsáveis governamentais** |

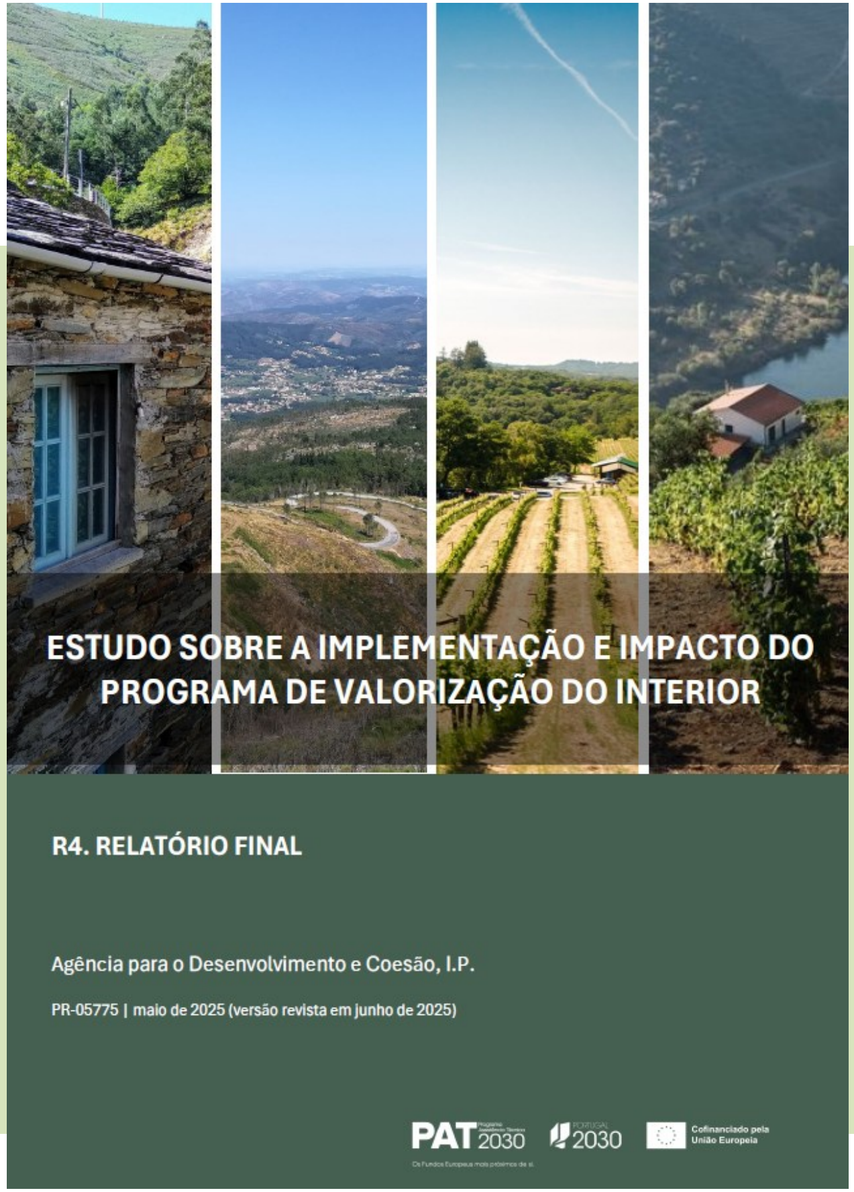
  Itália: Estratégia nacional para territórios do Interior

  Irlanda: Departamento de Desenvolvimento Rural e Comunitário

  Espanha: Lei 2/2021 (Medidas económicas, sociais e fiscais contra o despovoamento e para o desenvolvimento do meio rural de Castela-Mancha)

  Finlândia: Conselho de Política Rural

Resultado | Relatório final



1. Enquadramento, objeto e objetivos do Estudo

2. Metodologia

3. Sistematização das realizações, resultados e impactos da implementação do PVI e da ECDT

4. Descrição do sistema de monitorização em vigor para acompanhamento do PVI e da ECDT

5. Análise crítica sobre critérios que presidem à delimitação territorial da aplicação do PVI

6.Reflexões e recomendações

12 meses de trabalho

210 páginas + 7 anexos

- ANEXO 1. CONTEXTO TERRITORIAL – TRANSFORMAÇÕES E IMPACTOS | FIGURAS E TABELAS
- ANEXO 2. SÍNTESE DOS RESULTADOS DA AUSCULTAÇÃO | ENTREVISTAS, WORKSHOPS E *FOCUS GROUPS*
- ANEXO 3. BASE DE DADOS ESTATÍSTICOS DE CARACTERIZAÇÃO DE CONTEXTO (36 indicadores 2011 – 2021 e subsequente)
- ANEXO 4. SÉRIES TEMPORAIS TRIMESTRAIS DA TAXA DE DESEMPREGO E DA POPULAÇÃO EMPREGADA – MODELOS SARIMA
- ANEXO 5. INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR POR MEDIDA DO PVI (34 +61 medidas)
- ANEXO 6. BASE DE DADOS COM OS INDICADORES ESTATÍSTICOS DISPONÍVEIS UTILIZADOS NO APURAMENTO DOS TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE
- ANEXO 7. BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS

Principais conclusões e recomendações

Domínios-chave

A.
Potencial revisão do PVI

9 RECOMENDAÇÕES

B.
Revisão do sistema de monitorização

5 RECOMENDAÇÕES

C.
Critérios de identificação dos TBD

5 RECOMENDAÇÕES

A. POTENCIAL REVISÃO DO PVI

CONCLUSÕES

- Necessidade de uniformização da terminologia
- Elevado número de medidas de caráter abrangente e que se aplicam à escala nacional
- Não identificação clara e objetiva do território de incidência.
- Ausência de sistema de monitorização e modelo de governação
- Revisão da abordagem assegurado ser "rural proofing", numa perspetiva de continuidade

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO 1

Uniformizar nomenclatura e geografia do objeto de trabalho

(baixa densidade)

RECOMENDAÇÃO 2

Assegurar o compromisso político e técnico e a articulação e capacitação institucional

(da elaboração à avaliação)

RECOMENDAÇÃO 3

Aplicar a abordagem "*Rural proofing*" na definição e execução do Programa

(aferir capacidade potencial de atenuar desequilíbrios)

A. POTENCIAL REVISÃO DO PVI

CONCLUSÕES

- Reconhecimento da relevância de discriminação positiva destes territórios
- Fragilidade do PVI pela abrangência das medidas sem foco nos TBD
- Necessidade de revisão dos domínios da "agenda"

- Fortes disparidades dentro do mapa atual dos TBD
- Persistência de problemas estruturais – com diferentes impactos potenciais da implementação

- Foco e concretização nos TBD
- Fragilidades no compromisso político intersectorial e modelo de governança estável - a garantia de articulação e corresponsabilização

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO 4

Assegurar um maior foco estratégico e territorial do Programa

(objetividade, número reduzido de medidas estruturais, visão de valorização dos ativos /recursos dos TBD – abandonar abordagem depreciativa)

RECOMENDAÇÃO 5

Reformular o âmbito e modelo de aplicação das medidas enquadradas no Programa

(aplicação diferenciada de medidas, baseada nas diferentes realidades)

RECOMENDAÇÃO 6

Garantir dotação financeira, período de vigência, recursos afetos e estabelecimento de papéis e responsabilidades coordenadas e claras na preparação e execução

A. POTENCIAL REVISÃO DO PVI

CONCLUSÕES

- Na perspetiva de continuidade há necessidade de fortalecer o envolvimento da comunidade

- Falta de modelo e/ou estratégia de comunicação e de canais de comunicação que tivessem acompanhado esta “agenda”
- Profundo desconhecimento do PVI por parte dos atores dos TBD

- Inexistência de sistema de monitorização
- Fragilidades ao nível do acompanhamento da execução e da disponibilização de documentação

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO 7

Assegurar processos de cocriação e corresponsabilização - envolvimento dos atores dos TBD

(ao longo de todo o processo – da elaboração à monitorização e revisão; mecanismos de participação regular)

RECOMENDAÇÃO 8

Implementar uma estratégia de comunicação e transparência

(melhorar a comunicação como forma de ativação e reforço do compromisso coletivo)

RECOMENDAÇÃO 9

Implementar um sistema de monitorização e avaliação

(modelos e metodologias claras (acompanhar, avaliar resultados e impactos e rever se aplicável) e disponibilização de informação)

B. REVISÃO DO SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO

CONCLUSÕES

- Inexistência de modelo de governação claro com identificação dos organismos constituintes e responsabilidades (não foi possível acesso a pontos focais por ex.)
- Inexistência de um sistema/modelo de monitorização com responsabilidades definidas e conjunto de indicadores e metas aferidos regularmente

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO 10

Assegurar o compromisso político intersectorial

(modelo de governança coerente e estável, envolvimento de equipas técnicas que, em possíveis mudanças de contexto, assegurem a continuidade na implementação e acompanhamento)

RECOMENDAÇÃO 11

Garantir a articulação e corresponsabilização das entidades envolvidas no Programa

(assegurar o modelo de governança como parte estrutural da política/programa; identificação de responsabilidades política, executiva e de avaliação)

RECOMENDAÇÃO 12

Criar um sistema de indicadores, com pontos de partida e metas

(indicadores objetivos, com fontes oficiais e apuramento regular)

B. REVISÃO DO SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO

CONCLUSÕES

- Inexistência de sistema de monitorização
- Fragilidades ao nível do acompanhamento da execução e da disponibilização de documentação | ausência de referencial de análise/avaliação
- Inexistência de modelo e/ou estratégia de comunicação do Programa

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO 13

Assegurar a clarificação e cumprimento de metodologia de monitorização e avaliação

(metodologia de monitorização que promova o trabalho em rede e se traduza na melhoria da transparência e apropriação do programa pelos agentes dos TBD)

RECOMENDAÇÃO 14

Promover a melhoria e otimização da comunicação, divulgação e transparência

(externa | página do programa com toda a informação relevante e atualização regular; interna: efetivação de uma equipa interministerial com representantes mandatados pata o acompanhamento e monitorização)

C. CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO DOS TBD

CONCLUSÕES

- Uniformização da terminologia
- Identificação do território de incidência
- Obsolescência dos dados estatísticos utilizados
- Incongruências em matéria de escala utilizada (freguesia e mapa inexistente desde 2013)

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO 15

Uniformizar e clarificar terminologia e "conceito" de verificação de critérios

(uniformizar e clarificar, de maneira a evitar múltiplos termos e equívocos; adoção de um índice com revisão periódica regular e visualização geográfica)

RECOMENDAÇÃO 16

Definir a escala de abordagem, considerando desafios de operacionalização/execução e coesão

(avaliar, tendo em conta que a implementação de políticas públicas ou o acesso aos serviços de interesse geral tem o município como unidade; avaliar a pertinência de áreas de transição (freguesias)

C. CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO DOS TBD

CONCLUSÕES

- Fortes disparidades dentro do mapa atual dos TBD
- Necessidade de ajuste e simplificação de critérios.
- Necessidade de revisão e de análise mais granular que permita hierarquizar as políticas de acordo com o peso da intensidade de determinados fenómenos.
- Total desconhecimento dos atores dos TBD sobre os critérios subjacentes ao “mapa”

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO 17

Proceder ao tratamento estatístico e utilização de SIG e diferenciação potencial entre TBD

(dados atualizados, georreferenciados e possibilidade de verificação de “zonamentos” que contribuam para a diferenciação de TBD e melhor alocação de medidas)

RECOMENDAÇÃO 18

Revisão e verificação de indicadores/critérios

(indicadores – novos temas, valorização dos TBD; envolvimento dos atores/comunidades dos TBD no processo; paralelismos com indicadores a monitorização para potenciar a avaliação de impacto)

RECOMENDAÇÃO 19

Garantir a comunicação e transparência associada aos critérios de delimitação dos territórios de baixa densidade

(Caráter público dos critérios e de toda a informação associada aos mesmos)

Em suma:

1. Consenso e relevância de **dar continuidade a políticas de valorização dos territórios de baixa densidade**.
2. **Relevância de uma definição clara dos territórios de baixa densidade e da diversidade que estes encerram** (indicadores/critérios claros que sustentem a definição e baseados em informação/fontes de caráter público).
3. Definição de uma **política estrutural**/compromisso interministerial (político e técnico) **que suporte o programa**.
4. **Construção de um programa claro e incisivo** na resolução/atenuação das fragilidades e desequilíbrios com **medidas específicas para os territórios de baixa densidade**, de diferentes naturezas, mas com a necessária objetividade em termos de foco, incidência territorial, orçamento, prazo e responsabilidade de execução.
5. Criação e **implementação de um modelo de governação/governança de maior proximidade** com o território e os seus agentes (operante ao longo de todo o processo de execução do programa).
6. Criação e **implementação de um sistema de monitorização – indicadores objetivos e mensuráveis**, com aferição periódica de resultados que devem ser consequentes na avaliação de resultados e impactos e, se aplicável, alteração do programa.
7. Reforço da **participação e comunicação** tornando o processo transparente e mobilizador.

Sociedade Portuguesa de Inovação

AD&C
Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

PAT Programa Assistência Técnica 2030

PORTUGAL 2030

Os Fundos Europeus mais próximos de si.

Cofinanciado pela União Europeia