



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Sónia Pestana Serrão França Vieira

**A GOVERNANÇA TERRITORIAL E A POLÍTICA
DA COESÃO DA UE**
UMA ABORDAGEM TERRITORIAL DO PT 2020
NUMA LÓGICA MULTIFUNDO

VOLUME 1

Dissertação no âmbito do Mestrado de Administração Pública e Privada, orientada pelo Professor Doutor João José Nogueira de Almeida e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

outubro de 2021



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Sónia Pestana Serrão França Vieira

**A GOVERNANÇA TERRITORIAL E A POLÍTICA
DA COESÃO DA UE**
UMA ABORDAGEM TERRITORIAL DO PT 2020
NUMA LÓGICA MULTIFUNDO

VOLUME 1

Dissertação no âmbito do Mestrado de Administração Pública e Privada, orientada pelo Professor Doutor João José Nogueira de Almeida e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Outubro, 2021

Agradecimentos

Porta 9, FDUC, U.C. Políticas Públicas, onde a viagem realmente começou. Muitas foram as vezes que pensei estar dentro de um simulador de realidade virtual. Sim, isso mesmo! a interação vivida era de tal ordem díspar, entre um misto de sensação de presença em ambiente virtual, diferente do real! Uma imersão de sentimentos que acabou por provocar um envolvimento completo, de compromisso racional e que começou a fazer muito sentido! O meu primeiro reconhecimento de gratidão pelo caminho desbravado nesta aventura é ao mentor do trilho, o Mestre Dr. Ireneu. O meu agradecimento ao meu orientador Professor Doutor João José Nogueira de Almeida. A um grande amigo que encontrei neste caminho Professor Doutor João Bilhim. O meu Bem-Haja!

À minha família, em especial, aos meus pais pelo suporte e apoio ao longo de toda a minha vida. Especial agradecimento à minha MãE, sem este apoio, sem este colo não tinha sido possível! Ao meu PAI, que enche o coração cheio de orgulho. A “Nininha”, como me chamava, é o brilho dos seus olhos que, onde quer que esteja, está a olhar por mim! “Eu consegui papá! Foi tudo em tua memória! Admiro-te a cada tempo que passa!”

Agradeço todos os dias por ter uma Família que me enche o coração, obrigada Ricardo, o meu porto de abrigo, obrigada pela tua compreensão e ombro amigo, sempre disponível! Ao Tomás e à Ritinha, obrigada pelos abraços, beijos e carinhos que me proporcionaram e deram alento! À minha irmã, Carla, a luz que me leva em frente! Ao Josélito, o meu *Dream Maker*, sem a sua inspiração isto não teria sido possível! Ao meu irmão, Marco, sempre acreditou em mim! À minha cunhada, Daniela, uma heroína, um exemplo de força e perseverança! Aos meus sobrinhos que são todos os dias uma bênção para mim: Bia; Sofia; Diogo e Francisco! Aos meus sogros que sempre foram a minha retaguarda!

Cruzei-me com pessoas verdadeiramente especiais, de grande companheirismo e parceria, que me apoiaram, deram força neste percurso, o meu agradecimento a, Andreia; Mayara; Patrícia; Paula e Pedro. O meu obrigada, a todos os docentes do Mestrado pelo conhecimento que transmitiram, aos funcionários dos serviços académicos da FDUC, sobretudo a D. Paula; aos funcionários da Biblioteca Geral e aos funcionários do bar da FDUC.

Aos meus amigos que direta e indiretamente me ajudaram e aconselharam ao longo da evolução deste estudo, muito obrigada!

Com lágrimas encetei este processo e com lágrimas alcanço o epílogo deste caminho!

“Eu sei que o meu trabalho é uma gota no oceano, mas sem ele o oceano seria menor.”

(Madre Teresa de Calcutá)

Resumo

O presente trabalho incide sobre a abordagem territorial no âmbito do PT 2020, especificamente, sobre a articulação e complementaridade dos instrumentos territoriais previstos na regulamentação comunitária e adotados no plano nacional. Estas estratégias de implementação de políticas públicas no território encontram-se alinhadas à escala das NUTS III e visam assegurar a coerência e integração dos investimentos previstos nos programas contratualizados. O período de programação 2014-2020 voltou a investir num quadro programático que procura a integração e coordenação entre operações e financiamentos, numa lógica multifundo, o que implica uma abordagem funcional do desenvolvimento territorial integrado e o desenvolvimento de políticas de base territorial suportadas na coordenação multisectorial das políticas e da governação multinível.

Palavras-chave: Política de Coesão da UE; Governança (Territorial) e Governança Multinível; FEEI – Abordagem Multifundo;

Abstract

This work focuses on the territorial approach within the scope of PT 2020, specifically, on the articulation and complementarity of territorial instruments provided for in community regulations and adopted at national level. These strategies for implementing public policies in the territory are aligned to the scale of the NUTS III and aim to ensure the coherence and integration of the investments foreseen in the contracted programs. The 2014-2020 programming period reinvested in a programmatic framework that seeks integration and coordination between operations and financing, in a multi-fund logic, which implies a functional approach to integrated territorial development and the development of territorially based policies supported by multi-sectoral coordination policy and multilevel governance.

Keywords: EU Cohesion Policy; Territorial Governance and Multi-Level Governance (MLG); European Structural and Investment Fund - Multi-Fund Approach.

Lista de siglas e acrónimos

- AD&C** - Agência para o Desenvolvimento e Coesão
- AG** - Autoridade de Gestão dos Programas Operacionais
- CEE** – Comunidade Económica Europeia
- CEDRU** – Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano
- CIC** – Comissão Interministerial do Acordo de Parceria PT 2020
- CIM** – Comunidades Intermunicipais
- ITI** – Investimentos Territoriais Integrado
- EM** – EM
- EIDT** - Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial
- FC** – Fundo de Coesão
- FEADER** – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
- FEAMP** – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
- FEDER** – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
- FEEI** – FEEI
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- FSE** – Fundo Social Europeu
- NUTS** – Nomenclatura das Unidades Territoriais
- OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- PAEF** – Programa de Assistência Económica e Financeira
- PDCT** – Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial
- PDR** - Plano de Desenvolvimento Regional
- PNDES** – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social
- PNCT** – Programa Nacional para a Coesão Territorial
- PO** – Programa Operacional
- POEFDS** – Programa Operacional Emprego, Formação Profissional e Desenvolvimento Social
- PRODEP** – Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal
- PROVERE** – Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos
- POISE** – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
- POCH** – Programa Operacional do Capital Humano
- POPH** – Programa Operacional Potencial Humano

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

QEC – Quadro Estratégico Comum

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

TFUE – Tratado de Funcionamento da UE

TUE – Tratado da UE

União Europeia – UE

Índice Geral

Agradecimentos	i
Resumo	iii
Abstract.....	iii
Lista de siglas e acrónimos	iv
CAPÍTULO I – Notas Introdutórias	1
1. O Contexto do Modelo de Governação do Portugal 2020.....	3
2. Importância e Relevância do estudo	5
3. Objetivos de Investigação	9
4. Questão de Partida	11
CAPÍTULO II – Política de Coesão da UE-Revisão da Literatura	12
1. Política Regional - Conjuntura Europeia e o Reflexo Nacional	12
2. O Princípio de Coesão Territorial.....	22
<u>2.1. O Conceito de Coesão Territorial e a sua Evolução Histórica.....</u>	<u>24</u>
<u>2.2. Instrumentos e Indicadores de Coesão Territorial</u>	<u>35</u>
3. Da Integração Europeia à Governação Europeia.....	42
<u>3.1. Formas de Cooperação em matéria de Desenvolvimento Territorial..</u>	<u>46</u>
<u>3.1.1. Coordenação Vertical e Coordenação Horizontal</u>	<u>49</u>
4. A Governança das Políticas de Coesão.....	51
<u>4.1. Governança Multinível.....</u>	<u>65</u>
<u>4.2. Perspetiva Histórico-Evolutiva dos FEEI em Portugal</u>	<u>74</u>
<u>4.3. A Gestão dos FEEI e a Política de Coesão no contexto nacional</u>	<u>78</u>
<u>4.4. A Abordagem Territorial no Portugal 2020</u>	<u>86</u>
<u>4.4.1. A Programação PO Temáticos vs. PO Regional do Centro.....</u>	<u>98</u>
<u>4.5. O Futuro da Europa – A AGENDA 2030</u>	<u>104</u>

4.5.1 Política de Coesão para período 2021-2027	107
CAPÍTULO III – Metodologia	109
1. Introdução	109
1.1. Modelo de Referência ao Estudo	110
1.2. Posicionamento Metodológico.....	113
1.3. Instrumento de Recolha de Dados – Entrevista Semiestruturada	115
1.4. Amostra.....	116
CAPÍTULO IV – Análise e Discussão dos Resultados	123
1. Análise e Síntese da Recolha de Dados	123
1.1. Pesquisa Bibliográfica.....	124
1.2. Entrevistas Semiestruturadas	127
CAPÍTULO V – Notas Finais	148
1. Conclusões	148
Bibliografia.....	152
Anexos	170
Anexo I – Guião de Entrevistas	171
Anexo II – Entrevista – AG POISE.....	175
Anexo III – Entrevista – AG POCH.....	181
Anexo IV – Entrevista – AG PO Regional – CENTRO 2020.....	187
Anexo V – Entrevista – CIM – Região de Coimbra.....	201
Anexo VI – Entrevista – Município de Cantanhede.....	203
Anexo VII – Entrevista – Município de Penacova	205
Anexo VIII – Entrevista – Município de Penela	209
Anexo IX – Entrevista – Município de Pampilhosa da Serra.....	213
Anexo X – Entrevista – PROVERE - ADXTUR	216

Índice de Tabelas

Tabela 1-As principais características da abordagem Top-down e Bottom-up.....	6
Tabela 2 - Dez Pilares da Reforma da Política de Coesão	20
Tabela 3 - Propostas para a Definição de Coesão Territorial	23
Tabela 4 - Lista de áreas onde a contribuição da Política de Coesão pode reforçar a dimensão territorial.....	37
Tabela 5 - Práticas, Técnicas e Métodos para melhorar a Governança Territorial	41
Tabela 6 - Estágios dominantes na Administração Pública.....	53
Tabela 7 - Duas perspetivas dominantes na Administração Pública – Nova Gestão Pública e a Governança	55
Tabela 8 - Padrões de Governança no seio da UE.....	57
Tabela 9 - Reforma da Governança Europeia	58
Tabela 10 - Princípios da Boa Governança	59
Tabela 11 - A Governança Semiperiférica dos FEEI em Portugal.....	62
Tabela 12 - Mudanças nos padrões do ato de governar.....	67
Tabela 13 - Ciclos Programação da Política Regional Europeia em Portugal	75
Tabela 14 - Características dos Instrumentos/Políticas/Medidas da Abordagem Territorial do Portugal 2020	91
Tabela 15 - Resultados da Avaliação da Abordagem Territorial – Contributos Positivos.....	93
Tabela 16 - Resultados da Avaliação da Abordagem Territorial – Problemas Detetados	94
Tabela 17 - Recomendações da Avaliação da Abordagem Territorial.....	94
Tabela 18 - Informação Financeira a nível do PO Centro 2020 por Eixo Prioritário e Financiamento FSE.....	99
Tabela 19 - Informação Financeira a nível do PO Centro 2020 por Eixo Prioritário e Financiamento FSE VS Problemas na MLG (Papadopoulos, 2007)	103
Tabela 20 - Comparação Período 2014-2020 vs. Período 2021-2027.....	108
Tabela 21 - Dimensões e Categorias de Análise da Pesquisa Empírica.....	113
Tabela 22 - Síntese da Recolha de dados aos Grupos de Interesse	123
Tabela 23 - Principais lacunas identificadas na Governança Multinível.....	128
Tabela 24 - Entrevista AG dos PO Temáticos - POISE e POCH.....	129

Tabela 25 - Entrevista PO Regional – PO Centro 2020	133
Tabela 26- Entrevistas CIM – Região de Coimbra e Municípios da Região de Coimbra	138
Tabela 27 - Entrevista PROVERE - Entidade ADXTUR	143

Índice de Figuras

Figura 1- Intervenções Territoriais no Portugal 2020	8
Figura 2 - Sucessivos alargamentos da UE e a Política de Coesão da UE	15
Figura 3 - Classificação NUT - Eurostat	18
Figura 4 - Produto Interno Bruto	26
Figura 5 – PIB/habitante, em PPP, por regiões estatísticas NUTS 2, 2008 (Índice UE-27 = 100)	27
Figura 6 - Disparidades regionais PIB per capita, por EM (paridades de poder de compra)	27
Figura 7 - Dispersão do PIB regional per capita, % do PIB nacional por pessoa .	28
Figura 8 - Triângulo de objetivos: desenvolvimento do território equilibrado e sustentável	29
Figura 9 - Dimensões desenvolvimento do território equilibrado e sustentável ...	30
Figura 10 - Formas de cooperação em matéria de desenvolvimento territorial	32
Figura 11 - Relação do Estado com entidades de diferentes níveis.....	49
Figura 12 - Evolução Execução dos Fundos 2001-2013	78
Figura 13 - Dívida Pública em Portugal - % do PIB ao longo dos vários Períodos de Programação dos FEEI	80
Figura 14 - Dívida Pública, por País, nos últimos 10 anos - % do PIB	82
Figura 15 - Portugal face às metas de Estratégia Europa 2020	83
Figura 16 - Estrutura Operacional do Portugal 2020.....	84
Figura 17 – Período de Programação (2014-2020) - Consultas Públicas.....	88
Figura 18 - Taxa de compromisso e de execução por instrumento Territorial	95
Figura 19 - PDCT – Taxa de compromisso e de execução - CIM/AM	96
Figura 20 - DLBC por NUT II – Taxa de compromisso e de execução.....	97
Figura 21 - Ponto de Situação do SI2E – PDCT e DLBC	98
Figura 22 - Organização Temática dos 17 ODS	104

Figura 23 - Política de Coesão da UE para o período 2021-2027	107
Figura 24 - Modelo de Referência ao estudo.....	111
Figura 25 - NUT III - Região Centro	124
Figura 26 - CIM - Região de Coimbra	119
Figura 27 - Informação Estatística - Região Coimbra.....	120
Figura 28 - Informação Estatística - Região Coimbra (continuação).....	120
Figura 29 - Indicadores Demográficos - Região Centro.....	121
Figura 30 - Indicadores Sociais - Região Centro.....	121
Figura 31 - Abordagem Territorial - PT 2020 (NUTS II e III).....	128

CAPÍTULO I – Notas Introdutórias

A Rede Europeia de Observação para o Desenvolvimento Territorial e Coesão, ESPON, é um programa europeu com o objetivo de "Cooperação Territorial Europeia" da Política de Coesão da UE, que promoveu “a *new-style EU territorial cohesion policy*” (Van Gestel & Faludi, 2005, p.88). Assumiu um papel preponderante na discussão territorial da UE, tornou-se numa rede dinâmica de pesquisas e investigação para o desenvolvimento da Política de Coesão Territorial da UE (Van Gestel & Faludi, 2005). A nova edição do ESPON descreve a coesão territorial como um novo começo para o ordenamento do território europeu (Van Gestel & Faludi, 2005).

Os autores Van Gestel & Faludi (2005), quando referem que “*All actors should strive to find common ground at the EU level while respecting national differences*” (Van Gestel & Faludi, 2005, p. 91), revelam os desígnios do estudo que agora se apresenta.

O presente trabalho incide sobre a abordagem territorial preconizada no Acordo de Parceria do Portugal 2020, especificamente, sobre a articulação e complementaridade dos instrumentos territoriais previstos na regulamentação comunitária e adotados no plano nacional. Estas estratégias de implementação de políticas públicas no território encontram-se alinhadas à escala das NUTS III e assumem um referencial para a elaboração das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) que visam assegurar a coerência e integração dos investimentos previstos nos programas contratualizados, assim como nas demais intervenções de cariz sub-regional, de cariz urbano ou de base local (AD&C, 2019).

Em termos regionais os fundos estruturais aprovados no âmbito da Política de Coesão são alocados ao território em função de uma diferenciação positiva das regiões menos desenvolvidas, concentrando-se, no Continente, nas regiões do Norte, Centro e Alentejo e na Região Autónoma dos Açores. São estas as regiões menos desenvolvidas de acordo com a tipologia utilizada pela Comissão Europeia (CE), para efeitos de alocação de fundos comunitários (AD&C, 2019). As restantes regiões (A.M. de Lisboa, Algarve e Região Autónoma da Madeira), registam uma menor alocação de fundos, resultante de serem regiões desenvolvidas e intermédias e, portanto, não estão na mesma classificação que as restantes (AD&C, 2019).

Nesta perspetiva, o estudo circunscreve-se no âmbito regional (NUTS II) à Região Centro, com incidência ao nível das comunidades intermunicipais (NUTS III) ¹, nomeadamente Região de Coimbra e no âmbito específico da coesão territorial, perceber a abordagem funcional do desenvolvimento territorial integrado e o desenvolvimento de políticas de base territorial suportadas na coordenação multisectorial das políticas e da governação multinível. O período de programação 2014-2020, para além de se ter centrado nas orientações da Estratégia Europa 2020 e de reforçar “a orientação para resultados” (Portugal, 2014, p. 208), procurou incentivar a concretização de abordagens territoriais integradas, com uma única finalidade, aliás sobre o escrutínio do Relatório Barca (2009), de aumentar a eficácia da execução (Mateus & CEDRU, 2019).

O período de programação 2014-2020, voltou a investir num quadro programático que procura a integração e coordenação entre operações e financiamentos, numa lógica multifundo (Portugal, 2014). Experiência que tinha sido encetada no QCA III, revelou “que a continuada adesão das entidades e organizações a abordagens integradas de desenvolvimento territorial nem sempre encontrou respostas adequadas por parte das políticas públicas nacionais e regionais” (2014, p. 212). No atual período (2014-2020) assumem relevância particular, no quadro territorial sub-regional e municipal, por via dos Programas Operacionais Regionais (PO Regional), as abordagens territoriais integradas, significativamente estimuladas pela Política de Coesão da UE (2014, p. 212).

A relevância deste estudo reside na assunção da importância que assumem os fundos estruturais comunitários na concretização de investimentos e consequente desenvolvimento nacional, o que não significa que substituam o esforço nacional de investimento, mas, antes, funcionem como alavancagem à concretização desse investimento e de ações de desenvolvimento (Mateus, 2015), tendo presente o princípio da adicionalidade (Portugal, 2014). Para que se verifique uma gestão coerente dos Fundos, o Estado-Membro e a Comissão Europeia definem, numa fase anterior, qual o nível de referência da adicionalidade, que, no caso em concreto, se traduz em % do Produto Interno Bruto (PIB) (2014, p. 222). Este nível de referência dá-nos o enquadramento para as regiões que são abrangidas pelo Objetivo de investimento no crescimento e no emprego – Objetivo 1 de

¹ Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de maio de 2003, sofreu alteração com o Decreto-Lei 244/2002, enquanto que a NUTS III foi sendo alterada desde o Decreto-Lei n.º 46/89 até à última alteração ocorrida pela Lei n.º 21/2010

Convergência – regiões menos desenvolvidas, cujo PIB *per capita* média da UE27 é inferior 75% (CE, 2015), precisamente, onde se centra o âmbito deste trabalho.

O período de programação considerado (2014-2020) acompanhou as tendências da UE na promoção do desenvolvimento harmonioso dos EM através do reforço da coesão económica, social e territorial (Mateus & CEDRU, 2019). A valorização da dimensão territorial da política comunitária de coesão, corresponde ao reconhecimento de que o território deixa de ser apenas o referencial para a concretização de ações e de investimentos de natureza económica e social, passando a protagonizar as dimensões estruturantes das políticas públicas de base territorial, assumindo-se como ator e agente da respetiva conceção e execução (ESPON, 2016).

O período de programação em análise e especificamente no que se refere à política territorial, apesar de uma continuidade do que vinha a ser adotado nos anteriores quadros comunitários de apoio, surge com o reforço na eficácia da Política de Coesão da UE tendo sido reconhecidas estratégias de desenvolvimento territorial, alinhadas com a Estratégia Europa 2020, com o intuito de serem respeitadas as especificidades e os diferentes graus de desenvolvimento das sub-regiões (ESPON, 2016). O Programa Europeu para a “Cooperação Territorial Europeia” – ESPON (2016), aponta as principais vantagens e projeções para os níveis inferiores, onde se inclui a NUT III. De acordo com este relatório, em estruturas urbanas de baixa densidade, a concretização destes objetivos depende do envolvimento das entidades sub-regionais e das autoridades regionais e locais no próprio planeamento e na execução dos seus projetos e na implementação das políticas públicas de coesão, numa ótica de melhorar a acessibilidade e a cooperação territorial, isto é, deve ser dada prioridade ao aumento dos fluxos e interações entre estes níveis, com o objetivo de criar “*bigger cities*” (ESPON, 2016, p. 3).

1. O Contexto do Modelo de Governação do Portugal 2020

Uma das principais políticas preconizadas pela UE, desde a sua constituição, é a concessão de subvenções, de financiamento, através dos FEEI (AD&C, 2019). Este financiamento, à data em que se escreve o presente trabalho, é orientado pela “Estratégia Europa 2020” e num contexto de agravamento das condições sociais, constitui um quadro de referência para as políticas europeias e nacionais devidamente articuladas, no sentido de

promover o emprego, a produtividade e a coesão social. Estas prioridades foram transpostas para o plano nacional, pelo que a arquitetura programática do “Portugal 2020 tem contribuído (...) para concretizar os compromissos que Portugal assumiu no contexto da Estratégia Europa 2020” (AD&C, 2019, p. 105).

Cada um dos FEEI apoia objetivos temáticos, por um lado, os Fundos Estruturais (FEDER e FSE) e por outro lado, os Fundos de Investimento (FC; FEADR e FEAMP).

A arquitetura institucional do modelo de governação dos FEEI, a nível nacional, é constituída pela Comissão Interministerial de Coordenação (CIC Portugal 2020), o órgão de coordenação política para o conjunto dos FEEI; pela AD&C, órgão de coordenação técnica e AG de cada um dos PO, órgãos técnicos responsáveis pela gestão dos programas (Portugal, 2014). Através das AG, as quais assumem uma administração partilhada, podendo ser designada de coadministração entre o Estado-Membro e a Comissão Europeia, são definidos para cada período de programação de fundos comunitários um modelo de governação, que ao longo dos tempos, tem demonstrado uma evolução otimizada na forma de organização administrativa por parte das entidades públicas nacionais que detém esta competência. Sendo este pacote financeiro um orçamento da UE, esta governação exige um equilíbrio entre a garantia da efetividade do direito da UE e uma certa discricionariedade na organização institucional oferecida a cada EM (Portugal, 2014).

A lógica de intervenção dos fundos encontra-se organizada em torno de Domínios Temáticos e nessa medida são descritos os objetivos temáticos previstos na regulamentação comunitária e transposto para a realidade do país. Nesta lógica de programação, consta ainda a preocupação de uma delimitação operacional, isto é, procura-se delimitar a intervenção de cada fundo e de cada Programa Operacional financiador e ainda delimitar a escala territorial de intervenção, ou seja, a articulação de âmbito nacional e regional (Portugal, 2014).

No modelo de governação do Portugal 2020, considerando que a situação não é idêntica em todo o território, este período privilegiou a aposta em estratégias de desenvolvimento do potencial endógeno dos territórios (Portugal, 2014, p. 152).

Para atingir estes objetivos uma das estratégias encetadas logo de início passou pela criação de sinergias e complementaridades entre os domínios temáticos o que exige uma lógica de programação cruzada (Portugal, 2014, p. 153). Quer isto dizer, que as prioridades de investimento foram prosseguidas de forma coerente e articulada entre os PO temáticos e os diversos PO Regionais (Portugal, 2014, p. 161).

Esta possibilidade de integração de fundos permitiu que os PO Regionais passassem a assumir uma natureza multifundo (FEDER; FSE; FEADER e FC), tendo em conta o princípio da proporcionalidade inscrito no n.º 3 do artigo 26.º - *Elaboração dos Programas* do Regulamento (UE) n.º 1303/2021 do Parlamento Europeu e do Conselho. Neste contexto o desenho das intervenções a desenvolver no PO Temático (monofundo) e nos PO Regionais (FEDER) têm em consideração, a complementaridade da atuação dos Fundos, a escala territorial da política e respetivos efeitos e a definição de uma fronteira clara de atuação que elimine a duplicação de oferta de apoios (Portugal, 2014, p. 171). O objetivo prende-se com mecanismos de coordenação global que permitam a articulação entre as intervenções financiadas por diferentes fundos (Portugal, 2014, p. 13). Isto é, os projetos financiados podem ser realizados mediante instrumentos territoriais, previstos no quadro regulamentar comunitário (ITI e DLBC), que possam mobilizar diversos fundos, eixos prioritários e PO, prosseguindo uma estratégia territorial coerente (Portugal, 2014, p. 121).

2. Importância e Relevância do estudo

Para efeitos de delimitação do objeto de estudo e âmbito da análise que se pretende desenvolver, importa ter em consideração os seguintes aspetos de ordem estrutural e operacional (AD&C, CEDRU, Mateus, 2019), designadamente:

- A fragilidade estrutural na programação dos FEEI em Portugal, as debilidades no processo de planeamento e de estratégia para a operacionalização;
- A complexidade e dinâmica das malhas organizacionais presentes nos territórios, sobreposição de estratégias e de meios que, aliada à insuficiente segregação funcional, levam à duplicação de apoios e à redundância operacional;
- Insuficiente valorização dos parâmetros de contexto e enquadramento inadequado dos parceiros e que potenciam conflitos que impedem a colaboração;
- Dificuldades de operacionalização (criação, organização, funcionamento e manutenção) devido à diversidade de atores implicados e à heterogeneidade do seu poder de intervenção;
- Envolvimento de atores com interesses diferenciados ligados ao território conduz ao aparecimento de tensões e conflitos (inter-relacional);

- Complexidade em colocar em prática as decisões políticas, falhas na implementação das decisões políticas. A análise desta implementação parte de duas perspectivas: uma análise descendente (*Top-down*) e uma análise ascendente (*Bottom-up*).

De acordo com os autores Pressman e Wildavsky (1984) a implementação pode ser vista como um processo de interação entre o estabelecimento de metas e ações com o objetivo de alcançá-las (1984, p. xxiii). A implementação da política pública implica a habilidade de moldar elos subsequentes na cadeia causal, de modo a obter os resultados desejados (1984, p. xxiii). Recentemente esta fase das políticas públicas se tornou objeto de estudo, essencialmente, foi sendo perceptível que muitas políticas aparentemente boas e bem estruturadas, encontraram grandes dificuldades na sua aplicação prática (1984, p. xv). As duas perspectivas que consubstanciam esta fase de implementação podem ser resumidas na tabela seguinte (Tabela 1):

Tabela 1-As principais características da abordagem Top-down e Bottom-up

Fase da Implementação das Decisões	
Análise Descendente (<i>Top-down</i>)	Análise Ascendente (<i>Bottom-up</i>)
Os atores têm de perfilar uma cadeia de comando burocrático	Os Burocratas de campo: dilema de satisfazer as necessidades dos utilizadores e por outro lado, implementar corretamente as políticas. Objetivos, por vezes, contraditórios, que em alternativa podem utilizar o poder discricionário e habilidade interpretativa
Implícito o conceito de autoridade para explicar o que falha e como solucionar	A Negociação da Ordem Social: realização das tarefas atribuídas pelos superiores hierárquicos é fruto de negociação e não de obediência. Processo dinâmico e político, dependente das relações de poder existente entre decisores e agentes administrativos
A identificação de uma falha na transmissão da autoridade implica a não produção dos efeitos esperados na implementação da política	Redes de Atores: importante identificar os atores que são determinantes na implementação das políticas; neste processo coletivo nem todos têm o mesmo objetivo e alguns indivíduos aliam-se a outros de forma temporária, em função de interesses comuns
Capacidade diminuída dos governantes em fazer respeitar o organigrama hierárquico quando confrontados com o enredo institucional que compõe a administração	O Poder dos Cidadãos: o sistema representativo que atualmente temos provoca distorção na atuação dos atores; o sistema representativo impede que haja consenso e que os atores possam acordar numa solução através do diálogo; a ação pública tem de ser construída juntamente com a população a que se destina; um programa governamental deve nascer com base num processo de democracia participativa, que permita acomodar queixas e pretensões locais – a comunidade deve ser ouvida; apesar de o processo de implementação se basear num organigrama descendente, o seu cumprimento depende da capacidade de negociação dos agentes superiores
Quanto mais longa é a cadeia de comando, mais elos podem falhar e maior é o défice de implementação	
Quanto mais autores estão envolvidos no programa, maior é a probabilidade de os efeitos pretendidos não se verificarem	
As lutas entre atores, a distorção da informação, a inércia burocrática, os ritmos próprios de cada coletivo, fazem com que seja difícil respeitar o cronograma inicial de implementação da política	

Fonte: Autoria própria, baseado em Pressman e Wildavsky (1984)

Tendo presente a forte relevância atribuída à dimensão territorial na aplicação dos fundos, os Programas Operacionais Regionais e os Programas Operacionais Temáticos conferiram grande importância às políticas/instrumentos de programação que operacionalizam e que requerem mecanismos de articulação, numa lógica de governação integrada e que conceptualmente mantiveram na sua génese, um território; uma parceria; uma abordagem *bottom-up* (AD&C, CEDRU, Mateus, 2019, p. 52).

No âmbito da Abordagem Territorial do Portugal 2020, os instrumentos de aprofundamento da subsidiariedade, são materializados por três tipos de 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 CIC PT2020 (AD&C, CEDRU, Mateus, 2019, p. 14).

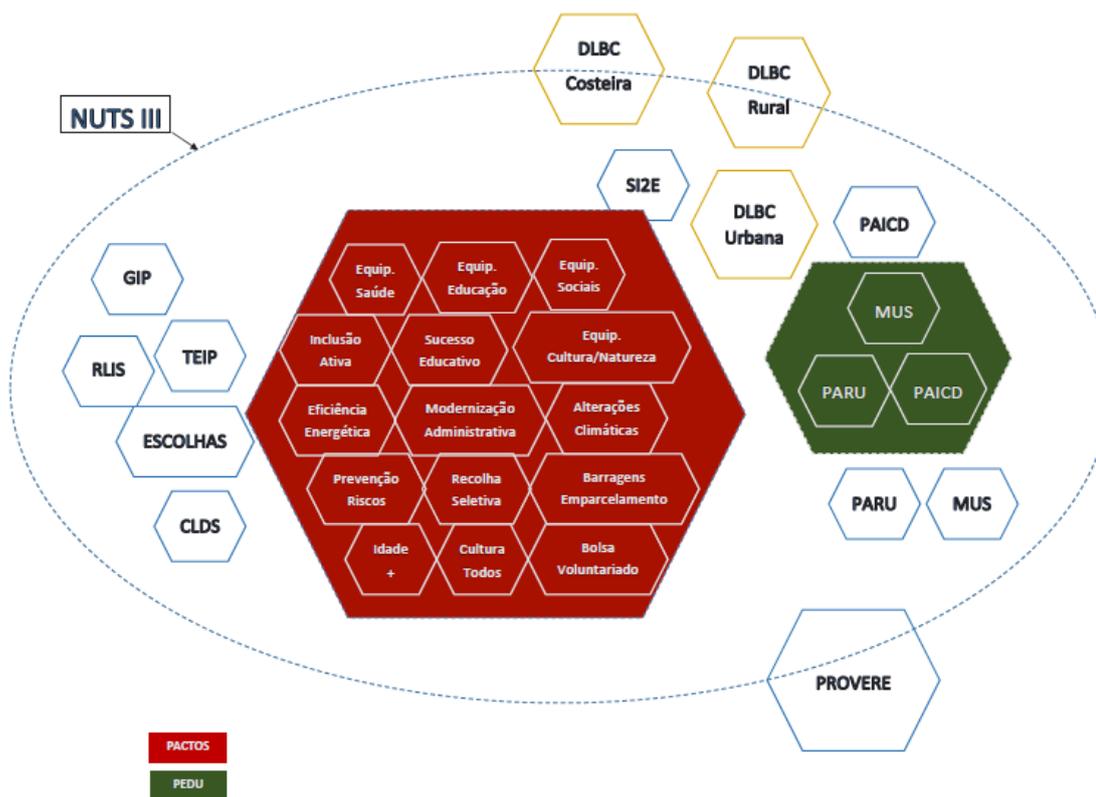
Nesta medida, o planeamento estratégico desenvolvido no âmbito do Portugal 2020, pretendeu desenvolver, simultaneamente, uma lógica *top-down*, e *bottom-up*, capaz de construir agendas temáticas que se entrecruzem e encontrar escalas territoriais de atuação que permitam criar sinergias territoriais (AD&C, CEDRU, Mateus, 2019).

Ao nível do trabalho realizado, pretende-se circunscrever o estudo, conforme referido anteriormente, no âmbito regional da NUT II, considerando que os Programas Operacionais Regionais são por excelência o “primeiro nível de territorialização do PT2020, em termos operacionais” (AD&C, CEDRU, Mateus, 2019, p. 17), concretizando esta abordagem territorial através de políticas integradas de base territorial, estando as mesmas ancoradas nas EIDT de âmbito sub-regional, dinamizadas a um nível sub-regional (CIM e AM), no âmbito regional da NUT III, designadamente através dos seguintes instrumentos: 1) Investimentos Territoriais Integrados/Pactos para o Desenvolvimento Urbano (ITI/PDCT); 2) o Desenvolvimento Urbano Sustentável/Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (DUS/PEDU) e 3) Desenvolvimento Local de Base Comunitária/Estratégias de Desenvolvimento Local (DLBC/EDL) (AD&C, CEDRU, Mateus, 2019).

Estes instrumentos estratégicos constituem uma dimensão central no atual período de programação, no que respeita à Abordagem Territorial e ao modelo de governação multinível que encerra, sendo assumido como solução instrumental para a promoção do desenvolvimento territorial (AD&C, CEDRU, Mateus, 2019). Sendo que, a alocação dos FEEI nos diversos territórios não se esgotam nestes instrumentos territoriais, eles

representam uma parte substancial do total de fundos disponibilizados, tanto pelos PO Regionais como pelos PO Temáticos (AD&C, 2019). Na figura seguinte (Figura 1) podemos analisar cada um dos instrumentos estratégicos territoriais e a sua relação com a contratualização.

Figura 1- Intervenções Territoriais no Portugal 2020



LEGENDA

CLDS – Contrato Local de Desenvolvimento Social

GIP – Gabinete de Inserção Profissional

PAICD – Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas

PEDU – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano

PROVERE – Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos

SI2E – Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego

DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária

MUS – Mobilidade Urbana Sustentável

PARU – Plano de Ação de Regeneração Urbana

RLIS – Rede Local de Intervenção Social

TEIP – Território Educativo de Intervenção Prioritária

Fonte: AD&C (2019, p. 147)

Conforme se conclui, neste processo de contratualização encetado desde o final da década de 1980 até aos dias de hoje (AD&C, 2019), existem, no atual período de programação vários instrumentos de política pública com “sensibilidade territorial” e que encontram financiamento nos fundos europeus, mas que não são integrados no atual modelo de contratualização (e.g. CLDS; Programa Escolhas e os GIP), sendo neste caso preponderante a questão funcional. Por outro lado, os Pactos (PDCT) foram alinhados com

a delimitação administrativa do Continente ao nível das NUTS III (AD&C, 2019). É preciso encontrar este equilíbrio administrativo e funcional, procurando estabelecer prioridades naquilo que são os problemas, as necessidades e os recursos das comunidades locais, que nem sempre coincidem com a delimitação administrativa do país. (AD&C, 2019, p. 147).

3. Objetivos de Investigação

A estruturação operacional dos fundos da política de coesão – FEDER; FEADER; FC e FSE do Portugal 2020, procurou, para além de acompanhar as diretrizes da CE, nomeadamente, da orientação para os resultados e de uma clara definição de indicadores e metas, ir mais além, na inovação de contemplar outros atores na implementação, desde que, devidamente alinhados com a EIDT e a possibilidade de financiamento multifundo das estratégias, para além do FEDER, puderem integrar FSE, FC e FEADER (AD&C, 2019, p. 145), permitindo uma coerência estratégica com os quatro domínios competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano, sustentabilidade e eficiência no uso de recursos.

Nesta medida, este período sobre o qual nos debruçamos (Portugal 2020), pelos desafios de programação que enceta, desde logo, a experiência recolhida ao longo destes anos nos processos de contratualização, que permitiu um alargamento da experiência de governança multinível, nomeadamente, porque permitiu: consolidar o nível sub-regional de governo (CIM e AM), enquanto interlocutor privilegiado no processo de governança multinível; alargar o âmbito temático das intervenções contratualizadas e ainda integrar novos atores no processo de contratualização (AD&C, 2019, p. 146), impulsiona-nos numa reflexão circunstanciada a estes instrumentos estratégicos de políticas integradas (alguns) implementados ao nível das NUTS III e coordenados pelas diferentes CCDR (NUTS II).

O presente estudo, por questões de limitação temporal, procurou incidir a análise numa das regiões do continente – Região de Coimbra, que se insere na NUT II (escala regional) e circunscrever essa análise à CIM da Região de Coimbra, auscultando alguns dos Municípios que integram esta escala sub-regional, selecionados em função do dinamismo ao nível do território que representam e por último, uma entidade que gere um PROVERE (escala local). Tendo presente a premissa de que os PO Regionais devem conjugar o financiamento plurifundos, a presente análise incide apenas sobre a dinâmica plurifundo

articulada entre FEDER e FSE, sendo estruturados de forma a prosseguir, à escala regional e de acordo com as especificidades e potencialidades de cada região, os quatro domínios temáticos enunciados, que neste estudo incide sobre o domínio temático Inclusão Social e Emprego e domínio temático Capital Humano, cujas duas AG foram auscultadas através da realização de entrevistas. Desde logo, tendo por base este enquadramento, o estudo tem como principal objetivo:

- perceber como se traduziu a implementação destes instrumentos no território e perceber se a forma de os coordenar e gerir explicam os resultados alcançados.

Para além do objetivo principal enunciado, serão também considerados os seguintes objetivos secundários:

- Averiguar as implicações detetadas no processo de planeamento e operacionalização de uma abordagem multifundo entre PO Temáticos (monofundo) e os Programas Regionais (multifundo);
- Compreender como se procedeu a operacionalização multifundo, consubstanciado nos instrumentos territoriais, considerando as entidades intermunicipais (no estudo em apreço a CIM-Região de Coimbra) com escala adequada neste tipo de abordagem territorial;
- Analisar da aplicação prática da intervenção multifundos, nomeadamente no reforço de estratégias de governação integrada;
- Verificar se as novas formas de cooperação na gestão do território, destacando a cooperação institucional, o desenvolvimento territorial participativo, asseguram uma governação eficiente entre as várias escalas territoriais;
- Aquilatar a existência de assimetrias de informação (quantidade, qualidade e tipo) entre os diferentes níveis de governação, partes envolvidas no processo;

O desenvolvimento deste estudo, encontra-se estruturado em três partes, que se organizam em capítulos. O primeiro procura identificar a razão de ser deste estudo, apresentando o contexto, a importância e a sua relevância, culminando no objetivo de pesquisa e na conseqüente questão de partida.

O segundo capítulo pretende ser uma revisão da literatura em matéria da Política de Coesão da UE, procurando imprimir nesta sùmula a Política Regional Europeia, apontando a sua conjuntura e o reflexo que tem no contexto nacional. Procurou-se ainda introduzir aspetos relevantes do Princípio da Coesão Territorial, passando pelas Governança das Políticas de Coesão e neste ponto a abordagem ao modelo de governança multinível. Neste capítulo, ainda a perspetiva Histórico-Evolutiva dos FEEI em Portugal, a sua gestão e a Política de Coesão em contexto nacional. No âmbito desta temática e sendo esta dissertação escrita a esta data em que decorre a execução do Portugal 2020, inclui-se uma reflexão sobre a abordagem territorial deste período de programação e um olhar sobre o Futuro da Europa, nomeadamente através da Agenda 2030. Dentro deste capítulo um ponto que procura refletir sobre o processo da Integração Europeia à sua Governança Europeia, traçando aquilo que é o desafio atual de formas de cooperação em matéria de desenvolvimento territorial.

O terceiro capítulo, prende-se com a metodologia adotada neste estudo, com o objetivo de procurar respostas às questões formuladas inicialmente, foi utilizado como instrumento de recolha de dados, pesquisa bibliográfica de entrevistas pertinentes nesta área e a realização de entrevistas semiestruturadas a diferentes atores que integram a implementação de estratégias territoriais.

O quarto capítulo que nos permite analisar e discutir alguns dos resultados obtidos a partir das entrevistas aplicadas e por fim o quinto capítulo que nos leva a registar algumas notas finais, conclusões gerais e específicas desta problemática.

4. Questão de Partida

Partindo do princípio de que existe uma otimização de recursos onde há acesso a vários fundos em simultâneo, ou seja, onde existe uma coordenação de vários e diferentes instrumentos de intervenção, a nossa questão de partida é a seguinte:

Qual o impacto da abordagem multifundo, à escala sub-regional, na CIM Região de Coimbra, na operacionalização de instrumentos de políticas públicas integradas de base territorial?

A questão de partida assume-se de âmbito muito amplo, pelo que, importa suportá-la com outras questões de âmbito mais restrito, com o intuito de alcançar o objetivo da pesquisa, designadamente:

- Na abordagem territorial do Portugal 2020 o planeamento acompanhou a operacionalização efetiva da visão estratégica definida para os diversos instrumentos territoriais?
- Na operacionalização dos instrumentos territoriais existiu uma estratégia concertada entre os diferentes atores responsáveis pela sua implementação?
- Será a organização política do Estado uma limitação aos processos de tomada de decisão relacionados com os instrumentos de políticas integradas de base territorial?
- As discrepâncias entre a organização do Estado e o quadro de competências de cada nível de atuação é impactante na coordenação regional das políticas?
- A base de atuação do modelo de governança multinível é adequado a estes instrumentos estratégicos ao nível do território?

CAPÍTULO II – Política de Coesão da UE-Revisão da Literatura

1. Política Regional - Conjuntura Europeia e o Reflexo Nacional

A UE assume-se como caso paradigmático no que respeita às teorias da integração regional (Ramos, 2005), nessa perspetiva importa fazer uma retrospectiva da construção europeia sustentada na sua política regional.

A construção europeia entendida como projeto comum de uma Europa pacífica e unida remonta aos anos subsequentes à Primeira Guerra Mundial (1914-1918), tendo-se mantido ao longo dos anos numa vontade em reorganizar o mapa político europeu (UE, 2016). São vários os acordos, tratados e organizações que surgem na Europa, ao longo destes anos, com o intuito de alcançar a cooperação internacional, a paz e a segurança e sobretudo reduzir os impactos dos profundos desequilíbrios estruturais provocados. Neste contexto, a preocupação era reconstruir a europa, pelo que nesta fase são privilegiados os objetivos de expansão da economia, a criação de emprego e a melhoria das condições de vida.

O início desta cooperação, marcado pela assinatura da carta da Organização Europeia da Cooperação Económica (OECE), materializada pelo Plano Marshall (1948), procurava assegurar auxílio americano à Europa, tendo sido esta organização que agrupou grande parte dos países da Europa ocidental. São seis os primeiros países que em 1951, assinam o Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), sobretudo para assegurar as matérias-primas essenciais. São os mesmos países que nos próximos seis anos lideram a formação das instituições que evoluíram para a construção da UE como a conhecemos nos dias de hoje. Em 1957, através do Tratado de Roma, que institui a CEE, são consagradas importantes políticas, como a política agrícola comum, a política de transportes e a política da concorrência, mas a política regional, não se assume nesta fase como medida prioritária. Ainda que nesta fase não seja uma prioridade, no seu preâmbulo já se lê a par do desenvolvimento harmonioso do crescimento das atividades económicas, a preocupação pela redução das desigualdades entre as diversas regiões.

Com este Tratado surge o FSE, o principal instrumento da UE para investir nas pessoas, o verdadeiro baluarte de apoio no sentido de melhorar as oportunidades de emprego na comunidade, através da promoção do emprego e do aumento da mobilidade geográfica e profissional dos trabalhadores em toda a UE, investindo no futuro social dos cidadãos europeus há mais de seis décadas.

Nos anos 60 foram encetadas preocupações ao nível de estruturas de planeamento que fossem mais adequadas à articulação entre o serviço central e os interesses locais. É a vertente regional a emergir e a assumir o relevo que até então não tinha (Mafra & Silva, 2004). Associadas à Comissão Europeia surgem várias Direções Gerais, Comissões, Planos Estruturais que visam adequar o início de uma política regional.

Este desígnio assume ainda maior preponderância quando, na década de 70, se assiste ao primeiro alargamento da CEE (Dinamarca, Irlanda e Reino Unido), momento em que as desigualdades entre territórios são cada vez mais notórias (UE, 2021). Os nove membros da CEE reuniram-se em Paris e concluíram que deveriam ser esbatidos os desequilíbrios regionais e estruturais do desenvolvimento económico. A Política Regional, a redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das regiões, passam a ser consideradas na consolidação da Comunidade. Na Cimeira de Paris foi criado o Conselho Europeu e surge a criação do FEDER. O objetivo da criação deste fundo, através do Regulamento (UE) 2021/1058 do Parlamento Europeu e do Conselho, surge, precisamente,

para combater as desigualdades regionais na Comunidade, tendo como principal aliado o FSE, procurando trabalhar em complementaridade. O FSE direcionado na ajuda às pessoas para adquirirem novas competências e o FEDER centrado no desenvolvimento de infraestruturas (CE,2021).

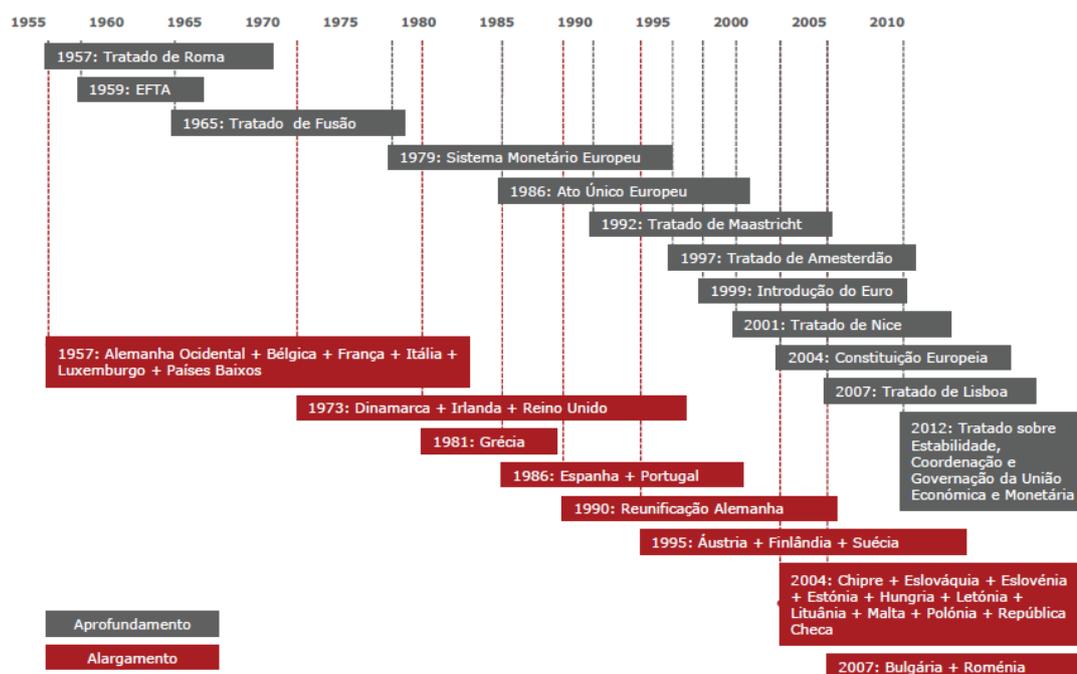
Em 1975 foram criados o Comité do Fundo (FEDER) e o Comité de Política Regional, através do Regulamento (CEE) n.º 724/75 de 18 março, ambos com carácter consultivo. Estas mudanças fazem-se igualmente sentir a nível nacional e através da Lei-Quadro do Planeamento, surgem reflexos na estrutura do planeamento do desenvolvimento económico, social e setorial. Estabelecem-se diferentes órgãos políticos, técnicos (centrais e regionais) e são atribuídas as respetivas competências no processo de planeamento. Quatro anos depois são instituídas, a nível nacional, as Comissões de Coordenação Regional (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) como fortalecimento do poder local. Demonstra a vontade expressa pelo Governo de concretizar novas formas de desconcentrar o sistema da administração pública. Estas comissões, que funcionam como órgãos externos do Ministério da Administração Interna (MAI), através da Lei n.º 494/79, de 21 de dezembro, que cria as Comissões de Coordenação Regional (CCR).

Estes órgãos têm uma capacidade de decisão praticamente nula, apenas beneficiam, em algumas circunstâncias, da delegação de competências, para operacionalizar decisões superiores, comportando-se como um órgão puramente desconcentrado do poder central (Magone, 2017).

Esta modificação substancial na política de coesão europeia acentua-se com o alargamento aos países da Europa do Sul (Grécia em 1981 e Portugal e Espanha em 1986). Neste contexto, aumentam as disparidades regionais e conseqüentemente a necessidade de satisfazer exigências específicas destes estados, que apresentam economias e sociedades menos desenvolvidas, quando se estabelece uma comparação com os EM que inicialmente integraram a Comunidade (Rolo, 2018). Durante o período compreendido entre 1985 e 1994, principalmente com a consagração do Ato Único Europeu (1986), a CE dinamizou a concretização do mercado interno e a consolidação da coesão económica e social. Para atingir o objetivo de uma maior coesão económica e social encetou-se uma Reforma dos Fundos e outros Instrumentos Estruturais (Rolo, 2018).

A leitura da Figura 1, permite-nos perceber que as disparidades regionais da UE foram-se acentuando com os sucessivos alargamentos a outros EM e, nessa medida, tornam o papel da política de coesão europeia o principal desígnio a alcançar (PE, 2021).

Figura 2 - Sucessivos alargamentos da UE e a Política de Coesão da UE



Fonte: Mateus (2013)

A nível nacional e já com uma ideia bem formada de adesão à UE, a década de 80 apresentava “uma Europa em mutação” (Rolo 2018, p. 19) que se centrava, sobretudo numa política de desenvolvimento regional e nessa medida foram atribuídas às CCR funções de planeamento com o objetivo de definir estratégias de desenvolvimento regional e de colaboração nos programas de desenvolvimento regional (Rolo, 2018). Surgem, igualmente, a criação de Investimentos Intermunicipais destinados a intensificar e a aperfeiçoar a colaboração entre os níveis central e local da Administração (Rolo, 2018).

Em Portugal, em 1982, integrando o Programa do VIII Governo Constitucional assistiu-se ao arranque do Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado de Trás-os-Montes (PDRITM), procurando desta forma promover o desenvolvimento desta região, contribuindo para uma efetiva correção das assimetrias regionais, considerado por muitos especialistas precursor na utilização da noção de integração. Com a criação da Direção Geral do

Desenvolvimento Regional (DGDR), com o objetivo de coordenar os instrumentos de política regional, surgem os primeiros instrumentos de planeamento e programação económica e social de natureza plurisectorial e com base territorial, a realizar pelos diferentes setores da Administração Central e pelas Autarquias Locais (Rolo, 2018).

Em janeiro de 1986 entrou em vigor o Tratado de Adesão de Portugal à CEE e no mês seguinte foi assinado o Ato Único Europeu, que criou as bases da Política de Coesão Económica e Social, que desencadearam uma mudança de política no sentido de um objetivo de coesão socioeconómica (Medeiros, 2016). No período pós-adesão e seguindo as orientações do FEDER é aprovado pela CEE, para o período de 1986-1990, o Programa de Desenvolvimento Regional (PDR), cujo objetivo era garantir a candidatura de acesso de projetos de investimento ao FEDER (Rolo, 2018). Por esta altura as CCR assistem a um aumento de competências alargadas aos setores do ordenamento do território e do ambiente e recursos naturais (Rolo, 2018). Com este reconhecimento as CCR passam a exercer uma articulação ativa entre o Governo e Autarquias Locais e entre Estado e os agentes económicos privados locais e regionais. A sua capacidade de decisão aumentou, sobretudo na gestão dos Programas Operacionais Regionais (Rolo, 2018).

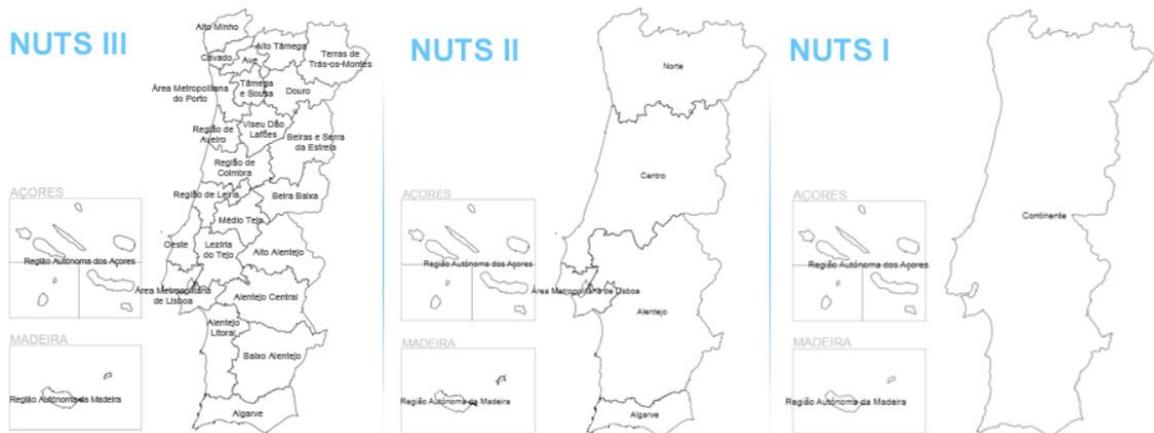
Não obstante, ter sido considerada como uma das grandes inovações, o facto de ter sido dada importância e prioridade ao ambiente e aos recursos naturais, no seio das restantes políticas públicas, ela própria constituiu um fator potenciador de dispersão ao nível da intervenção no território, tendo em conta que esta inovação não foi acompanhada pelas estruturas adequadas de coordenação e articulação horizontal (Bilhim, 2019). Desde logo e segundo o autor, porque não lhes foi atribuída personalidade jurídica, aquando da sua criação, assumindo-se, assim, como “serviços periféricos da administração direta do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira” (2019, p. 185). De acordo com Bilhim (2019, p. 175), quando a temática são os territórios e as regiões, as, atualmente designadas CCDR, são entendidas como *atores chave catalisadores* na prossecução das estratégias de planeamento regional, estabelecendo a parceria *perfeita* entre instituições locais, nacionais e europeias. Acrescenta ainda que, “são atores relevantes da territorialização de políticas públicas” (2019, p. 179), pelo que, o seu papel é importante na estrutura organizativa da Administração Pública portuguesa, mas ainda assim, sem assumirem as efetivas atribuições e competências regionais desconcentradas (2019, p. 185 e 186)

Em 1988 o Conselho Europeu considera prioritária a reforma dos Fundos Estruturais, garantindo que é necessário converter estes fundos em instrumentos de desenvolvimento económico (Rolo, 2018). Esta reforma centra-se em princípios de concentração de recursos nos objetivos e nas regiões prioritárias, da parceria e da subsidiariedade, da programação e da adicionalidade e transparência para o beneficiário (Medeiros, 2016). Esta reestruturação impõe aos EM a apresentação de um PDR com os objetivos e estratégias de desenvolvimento de médio e longo prazo, com programas e ações prioritárias a financiar pela CEE. Realizada a negociação do PDR nacional (1989-1993) e após seis meses foi concluída a aprovação do Quadro Comunitário de Apoio (QCA 1989/1993).

Todo este contexto de reforma da aplicação dos fundos estruturais e consequente aprovação do QCA, veio considerar Portugal como região Objetivo 1 (Rolo, 2018). Para melhor compreender esta nomenclatura, importa termos em conta que: (i) a realização do objetivo prioritário de ajustamento estrutural das regiões com atraso de desenvolvimento, implica uma concentração maior de recursos dos fundos da Comunidade na prossecução desse objetivo; (ii) é conveniente determinar as regiões, as zonas e as pessoas da Comunidade Europeia suscetíveis de beneficiar das suas intervenções estruturais, tendo presente os diferentes objetivos prioritários; (iii) é necessário estabelecer a lista das regiões com atraso de desenvolvimento; (iv) é conveniente identificar, as regiões definidas no nível administrativo NUT II², cujo PIB por habitante, medido em termos de paridade de poder de compra, seja inferior a 75% da média comunitária, conforme se verifica na Figura 3.

² NUTS sistema hierárquico de divisão do território em regiões. Esta nomenclatura foi criada pelo Eurostat no início dos anos 1970, visando a harmonização das estatísticas dos vários países em termos de recolha, compilação e divulgação de estatísticas regionais. Subdivide-se em 3 níveis (NUTS I, NUTS II, NUTS III), definidos de acordo com critérios populacionais, administrativos e geográficos. Em 2015 entrou em vigor uma nova divisão regional em Portugal – NUTS 2013. Em relação à versão anterior – NUTS 2002 –, traduz-se por significativas alterações de número e de composição municipal das NUTS III, as quais passaram de 30 para 25 unidades territoriais, agora designadas de «unidades administrativas». Essas unidades administrativas correspondem às "Entidades Intermunicipais", "Região Autónoma dos Açores" e "Região Autónoma da Madeira". Quanto às NUTS I e II, esta nova versão de 2013 não implicou alterações, tendo apenas a designação da NUTS II "Lisboa" passado para "Área Metropolitana de Lisboa". Assim, atualmente, os 308 municípios de Portugal agrupam-se em 25 NUTS III, 7 NUTS II e 3 NUTS I.

Figura 3 - Classificação NUT - Eurostat



Fonte: Pordata

A ação desenvolvida pela Comunidade com a ajuda dos fundos estruturais, visa permitir a realização de cinco objetivos gerais: Objetivo 1 – Promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas; Objetivo 2 – Reconverter as regiões, regiões fronteiriças ou partes de regiões (incluindo zonas de emprego e as aglomerações urbanas) gravemente afetadas pelo declínio industrial; Objetivo 3 – Lutar contra o desemprego de longa duração; Objetivo 4 – Facilitar a inserção profissional dos jovens; por último o Objetivo 5 – Na perspectiva da reforma da política agrícola comum: 5 a) Acelerar a adaptação das estruturas agrícolas; 5 b) Promover o desenvolvimento das zonas rurais.

De acordo com o Regulamento da CEE n.º 2052/88, de 24 de junho, as regiões abrangidas pelo Objetivo 1 integram, igualmente, e no caso português para o período de programação do QCA 1989-1993, as ações para a prossecução dos outros objetivos (objetivo 3; objetivo 4 e objetivo 5) incluindo todas as intervenções estruturais da comunidade relativas a ações a financiar pelos três Fundos Estruturais (FEDER; FSE e FEOGA-Orientação) e ainda a linha específica do PEDIP (Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria) (Rolo, 2018).

Tendo em conta a perspectiva do alargamento a um conjunto de Estados do leste europeu em 2004 e 2007 (Malta, Chipre, Estónia, Letónia, Lituânia, Polónia, República Checa, Eslováquia, Eslovénia, Hungria, Bulgária e Roménia), torna-se ainda mais evidente o crescimento das disparidades de rendimento e emprego e a consequente necessidade de reforçar as políticas comunitárias, representa mais de 20% da população da UE, mas apenas

5% do PIB (Medeiros, 2016). Neste contexto, as questões de articulação entre o desenvolvimento setorial e o ordenamento do território vêm a assumir cada vez mais importância, traduzindo-se na produção de documentos como a Agenda 2000; a Europa 2000, o Europa 2000+, o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) (Carranca, 2003). Mais uma vez, prevê-se uma nova Reforma dos Fundos Estruturais, por via desta perspectiva do alargamento (Pinho, Varum & Antunes (2013). Na apresentação da Agenda 2000, o Presidente Jacques Santer (CE, 1997), referiu que a Europa deve adaptar-se, evoluir e reformar-se a fim de dar resposta às exigências que o alargamento representa.

Este documento emite orientações para o período de 2000/2006, para os EM as considerem na elaboração dos seus PDR. Neste período entra em vigor o Tratado de Amesterdão, que apenas vem alterar algumas disposições do Tratado da UE (Maastricht), sem, no entanto, o substituir. O ano de 2001 é assinalado pelo Tratado de Nice que vem reformar algumas das instituições da UE e reforçar um funcionamento mais eficaz, em função do alargamento aos 27 EM. (Rolo, 2018). Por esta altura, a nível nacional, assiste-se à extinção das comissões de coordenação regional (CCR) e às Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território (DRAOT) para surgirem as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), alterações que no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio se lê: “inscreve-se no processo de desconcentração e descentralização administrativas, dando concretização a estes princípios constitucionais em matéria de democratização e modernização da Administração Pública”

À luz do que ocorreu em 1989, novamente, é reforçada a sua capacidade estratégica a nível regional, sendo-lhes atribuídas mais competências a nível setorial (Rolo, 2018).

Em 2005 iniciam-se as negociações para o período de programação de 2007-2013 – Quadro de Referência Estratégico Nacional – e em 2006 entra em vigor um conjunto de regulamentos comunitários no âmbito da Política de Coesão. Deste quadro legislativo sobressai o facto de o Fundo de Coesão passar a contribuir, a par, do FEDER para programas de investimento, de forma descentralizada, deixando de depender a sua aprovação da Comissão Europeia (Rolo, 2018). É nesta fase que o Fundo de Coesão passa a fazer parte do objetivo de convergência e neste período de programação integra juntamente com os outros fundos as mesmas regras de programação e de gestão (Rolo, 2018).

No período de 2007-2013 são definidos níveis acrescidos de coerência e de consistência entre as políticas públicas que se dirigem ao desenvolvimento económico,

social e territorial, sendo reforçada a relação entre QREN e a conceção, programação e financiamento das políticas públicas. São privilegiados os contributos para o crescimento, competitividade e emprego. Nesta medida, são conferidos aos instrumentos da intervenção estrutural comunitária, não apenas a promoção da equidade regional, mas sobretudo a intervenção proativa do desenvolvimento económico das regiões (Magone, 2017).

A Europa antecipa uma consulta pública sobre o futuro da Política de Coesão. Neste ano (2007) é assinado o Tratado de Lisboa, que substitui a Constituição Europeia de 2004, atribuindo uma personalidade jurídica própria. É substituído o termo “Comunidade” por “União”. Da consulta pública realizada em 2007, resulta, a publicação do Livro Verde sobre a Coesão Territorial: Tirar Partido da Diversidade Territorial e consequentemente publica o documento *Regions 2020: an assesment of future challenges for EU Regions*. No ano seguinte, a convite da Comissão Europeia, Fabrizio Barca elabora o Relatório Barca (2009), onde é desenvolvida uma análise independente sobre a eficácia da Política de Coesão da UE. Este documento é uma influência na definição da Política de Coesão para o período de 2014-2020, definindo como principal objetivo uma quebra institucional, focando-se nas abordagens territoriais integradas como principal resposta à concretização de políticas de coesão, assente em 10 pilares de governança (Barca, 2009, p. 2 e 3), inscritos na tabela seguinte (Tabela 2):

Tabela 2 - Dez Pilares da Reforma da Política de Coesão

Dez Pilares da Reforma da Política de Coesão	
Ponto 1	Concentração nas prioridades centrais
	“concentrar cerca de 65% do seu financiamento em três ou quatro prioridades centrais, em proporções variáveis consoante os EM e as regiões, em função das respetivas necessidades e estratégias. Em contrapartida, os critérios de atribuição de fundos seriam mais ou menos idênticos aos que se encontram em vigor atualmente (ou seja, conforme o PIB per capita). Uma ou duas prioridades centrais devem focar os problemas de inclusão social, para permitir o desenvolvimento de uma «agenda social territorializada”.
Ponto 2	Novo quadro estratégico
	“O diálogo estratégico entre a Comissão e os EM (ou as regiões, em alguns casos) deveria ser intensificado na base de um <i>Quadro de Desenvolvimento Estratégico Europeu</i> , com princípios, indicadores e objetivos muito claros em termos de aferição de resultados.”
Ponto 3	Renovar o acordo contratual, a implementação e o sistema de relatórios
	“A Comissão e os EM deveriam desenvolver um novo tipo de acordo contratual (um <i>Contrato de Desenvolvimento Estratégico Nacional</i>) assente nos resultados e na verificação dos compromissos acordados.”
Ponto 4	Reforçar a governança das grandes prioridades
	“A Comissão deveria determinar um conjunto de «condições» exigíveis às entidades nacionais, para fins de obtenção de financiamento das prioridades específicas, e deveria avaliar os progressos realizados para se cumprirem as metas fixadas”

	Favorecer a despesa suplementar, inovadora e flexível
Ponto 5	“A Comissão deveria reforçar o princípio de «adicionalidade», que impede que os EM substituam os investimentos nacionais pelos financiamentos comunitários, pela criação de uma ligação direta com o Pacto de Estabilidade e Crescimento. É necessário um compromisso contratual para garantir o carácter inovador e o valor acrescentado das medidas.”
	Promover a experimentação e mobilizar os agentes locais
Ponto 6	“A Comissão e os EM devem promover a experimentação e um maior equilíbrio entre, por um lado, os incentivos à participação dos agentes locais e, por outro, as medidas tendentes a evitar que os interesses de certos grupos predominem em detrimento de outros.”
	Promover o processo de aprendizagem: avançar para uma avaliação de impacto prospetiva
Ponto 7	“Deve fazer-se uma melhor definição e implementação dos métodos, para estimar os resultados que poderiam esperar-se sem a intervenção da reforma, perceber <i>o que funciona melhor e onde</i> , e disciplinar a execução das ações previstas”
	Reforçar o papel da Comissão como centro de competências
Ponto 8	“Há que desenvolver mais especializações no seio da Comissão, com uma coordenação acrescida entre as suas Direcções-Gerais, de modo a corresponder à importância crescente do papel que desempenha e do seu poder de decisão neste domínio. Tal implicaria um investimento significativo em recursos humanos, além de remodelações organizativas.”
	Tratar da gestão financeira e do controlo
Ponto 9	“Importa administrar com maior eficácia a concessão dos fundos estruturais, dando para tal continuação à agenda de simplificação em curso, e ponderar outros meios de reduzir os custos e o ónus impostos à Comissão, aos EM e aos beneficiários.”
	Reforçar o sistema de equilíbrio e controlo dos poderes políticos a alto nível
Ponto 10	“Deve reforçar-se o sistema de equilíbrio e controlo dos poderes entre a Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho, mediante a criação formal de um Conselho para a política de coesão. Encorajar um debate continuado sobre os conteúdos, os resultados e os impactos da política de coesão.”

Fonte: Autoria própria, baseado no Relatório Barca (2009).

Este relatório, bem como os relatórios da OCDE (2009) – *How Regions Grow* e *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, evidenciam a mudança de paradigma para a territorialização das políticas públicas no quadro europeu e internacional (Ferreira & Seixas, 2017). Os autores Feio & Chorincas (2009, p. 137) acrescentam que a “territorialização das políticas públicas é encarada como fator-chave na gestão eficiente dos processos de desenvolvimento” (Ferreira & Seixas, 2017, p. 489). Este é um princípio constante desde a génese da UE, “promover um desenvolvimento harmonioso das atividades económicas pela redução das disparidades entre as diversas regiões” (Santinha, 2014, p. 77) e que se foi intensificando ao longo dos tempos. Embora as desigualdades entre os EM tenham sido esbatidas (em valores de PIB *per capita*) “as disparidades entre regiões NUTS II dentro de cada Estado-Membro aumentara, contrariando assim, os objetivos de base para os quais a Política de Coesão foi desenhada” (Santinha, 2014, p. 77).

2. O Princípio de Coesão Territorial

A política de coesão, consagrada no artigo 4.º, n.º 2, alínea c) do TFUE e no seu Título XVIII com a epígrafe “A coesão económica, social e territorial” é uma das mais importantes políticas da UE e historicamente a política mais significativamente financiada (Polverari, 2016). Apesar da sua dimensão financeira, foi através da política da coesão que a UE conseguiu dar resposta a alguns dos seus principais desafios, desde o desenvolvimento económico à coesão social e territorial (Polverari, 2016). Conforme designa Le Galès (2002) esta é a “dinâmica Delors”, pelo facto de ter sido dado um grande impulso por parte Jacques Delors, enquanto presidente da Comissão Europeia, quando reconheceu as autoridades regionais e locais como atores da política europeia (Citado em Ferrão, 2004).

A Constituição Europeia define a coesão territorial como uma competência partilhada entre a União e os EM. Mas como refere Faludi (2007), o que significa e como é que essa política de coesão territorial se vai operacionalizar?

A esta dificuldade alude Urry (2005) no seu trabalho quando aborda a complexidade da globalização, referindo-se que o próximo século, será o século da complexidade e chama a atenção para o problema de a globalização estar rapidamente a tornar-se numa causa sem argumentos confiáveis (Urry 2005, p. 235). O autor refere que vários analistas sociais quando abordam o tema da modernidade e da globalização baseiam-se em conceitos e ideias de complexidade. Giddens (1990) caracteriza o mundo moderno como sendo um “*driverless out-of-control «juggernaut» sistem*”, que colocou em movimento processos irreversíveis, gerando efeitos colaterais incontroláveis (Urry 2005, p. 235-236). O autor refere-se a Hardt e Negri (2000: 136) que vivemos num ‘mundo tranquilo’, “desterritorializado e descentrado”, sem um centro de poder e sem limites ou barreiras fixas. Tudo é movimento (Citado em Urry, 2005, 236). Esta perspetiva é importante para percebermos que este é um processo complexo e que são necessárias análises globais e de conceitualizações para examinar esses sistemas, por vezes, estranhamente ordenador, mas que são complexos, ricos e não lineares, envolvendo múltiplos ciclo de feedback negativo e positivo. Sistemas estes caracterizados de imprevisibilidade e irreversibilidade (Urry 2005).

Medeiros (2016) recorda, isso mesmo, que a coesão territorial está também relacionada com a sustentabilidade, a boa governação, a necessidade de reforçar um sistema

urbano mais equilibrado e policêntrico e de fomentar a cooperação territorial e o trabalho em rede.

O Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia não dá uma definição do conceito. Apenas diz que a “coesão territorial procura alcançar o desenvolvimento harmonioso de todos estes territórios [os dos EM da UE] e facultar aos seus habitantes a possibilidade de tirar o melhor partido das características de cada um deles” e que, nessa medida, constitui “um fator de conversão da diferença em vantagem, contribuindo, assim, para o desenvolvimento sustentável de toda a UE” (CE, 2008, p. 3).

Este conceito surge de uma nítida preocupação com as disparidades regionais da UE. Embora tenha tido sempre uma referência indireta, é com o Tratado de Lisboa (2009) que a dimensão territorial se assume oficialmente e é adicionada como o terceiro pilar da coesão, acompanhada de um novo conceito de subsidiariedade, proporcionando um fortalecimento de papéis aos atores regionais e locais (Medeiros, 2016). Esta dificuldade e simultaneamente a evolução que o termo tem assumido, levou o autor a inscrever as principais definições atribuídas à Coesão Territorial, resumidas na Tabela 3:

Tabela 3 - Propostas para a Definição de Coesão Territorial

Fonte	Definição
Definições Institucionais	
Livro Verde sobre Coesão Territorial	- Assegurar um desenvolvimento territorial equilibrado e sustentável de toda a UE, reforçando a sua competitividade económica e capacidade de crescimento, respeitando a necessidade de preservar o seu património natural e garantindo a coesão social - Constrói pontes entre a eficácia económica, a coesão social e o equilíbrio ecológico, colocando o desenvolvimento sustentável no centro da formulação de políticas
Terceiro Relatório de Coesão	- Uma política que visa garantir que as pessoas não sejam prejudicadas onde quer que vivam ou trabalhem na União
Quinto Relatório de Coesão	- A coesão territorial reforça a importância do acesso a serviços, desenvolvimento sustentável, 'geografias funcionais' e análise territorial
Documento de base da Agenda Territorial	- Alcançar um desenvolvimento mais equilibrado, reduzindo as disparidades existentes, evitando desequilíbrios territoriais e tornando mais coerentes as políticas setoriais com impacto espacial e a política regional.
Sexto relatório de progresso sobre coesão	- Promover um desenvolvimento harmonioso e sustentável de todos os territórios a partir de suas características e recursos.
Conferência de Kiruna sobre Coesão Territorial	- Coesão Territorial é garantir um desenvolvimento equilibrado de todos estes lugares e garantir que os nossos cidadãos possam tirar o máximo partido das características inerentes ao seu território.
Conferência de Periféricos Marítimos	- Oferecer acesso justo aos serviços de interesse geral e garantir condições ótimas de competitividade para todos os territórios
Declaração de Rotherham	- A Coesão Territorial traduz o objetivo de desenvolvimento sustentável e equilibrado atribuído à União em termos territoriais

Interpretações Científicas	
Roberto Camagni (2008)	- A coesão territorial pode ser vista como a dimensão territorial da sustentabilidade - além das dimensões tecnológica, comportamental e diplomática
Andreas Faludi (2004; 2013)	- Para reduzir o domínio de uma área urbana central não só economicamente, mas também em termos de acesso à tomada de decisão - A coesão territorial é pensada em termos de quão bem as atividades dentro e entre os agentes envolvidos se harmonizam entre si
Willen Molle (2007)	- A coesão territorial pode ser vista como uma situação em que as pessoas e as empresas não são prejudicadas indevidamente por diferenças espaciais no acesso a serviços básicos, infraestruturas básicas e conhecimentos
ESPON 2.2.1 (2005)	- Considera-se que a coesão territorial aborda o potencial, a posição e a situação relativa de uma determinada entidade geográfica. Ele pode ser analisado e operacionalizado em vários níveis ou escalas geográficas, ou seja, nos níveis micro, meso ou macro
ESPON INTERCO (2011)	- Crescimento inteligente em uma Europa competitiva e policêntrica - Desenvolvimento inclusivo e equilibrado e acesso justo aos serviços - Condições de desenvolvimento local e especificidades geográficas - Dimensão ambiental e desenvolvimento sustentável - Governança e coordenação de políticas e impactos territoriais

Fonte: Autoria Própria baseado em Medeiros (2016b, p. 8)

Os autores Bærenholdt, & Simonsen, (2017) quando se debruçam sobre a noção de territorialidade, mostram que a territorialidade envolvida não é aquela de identificações de vínculo interno dentro das fronteiras do estado-nação (como defendido pelos municípios locais). Em vez disso, para ganhar a vida nas periferias rurais dependem da mobilização de redes transversais que envolvem 'pontes territoriais' e 'ligações móveis' (Bærenholdt, & Simonsen, 2017, p. 93).

Tal como refere Faludi (2007) não existe uma definição oficial do conceito de Coesão Territorial, no entanto, a DG Regio quer continuar a evocar a coesão do território, no sentido de manter coesas as políticas existentes, adiantando que se trata do desenvolvimento de oportunidades para encorajar a cooperação e o *networking*, prestando mais atenção aos pontos fortes do território, fazendo direcionar de uma forma efetiva os instrumentos de política pública. (2007, p. 7).

2.1. O Conceito de Coesão Territorial e a sua Evolução Histórica

Progressivamente, as abordagens de base territorial têm vindo a assumir uma visibilidade cada vez mais significativa na formulação das políticas públicas (Santinha, 2014). A importância da dimensão territorial encontra-se patente desde a conceção das políticas estruturais da UE, essencialmente, quando nos referimos à intervenção dos FEEI

(FEDER, FSE, FC; FEADER; FEAMP) (Livro Verde, 2008). Aliás a dimensão territorial, em particular, o nível regional, surge, no que respeita às políticas estruturais, como fator de elegibilidade para beneficiar de apoios (Scotti, 2013). A coesão territorial surge como visão estratégica do território europeu, surge como novo paradigma de desenvolvimento do território europeu (Santinha, 2014).

Importa perceber qual a estratégia da Política de Coesão e sobretudo perceber como é que ela se operacionaliza, na coordenação, governança e instrumentos das políticas europeias, especificamente na política de coesão. A coesão territorial assume-se como uma dimensão da política de coesão, complementar às dimensões social e económica (Santinha, 2014).

Em 2007 e posteriormente em 2011, as políticas voltaram a ser redirecionadas para a dimensão da coesão territorial na UE (UE). Altera-se o TUE e o Tratado da Comunidade Europeia, atualmente TFUE – Tratado de Funcionamento da UE e concretiza-se o projeto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (Tratado Constitucional), é criada uma nova arquitetura da política europeia, que apesar de, formalmente não incluir um artigo que impõe o direito da União sobre a legislação nacional, a declaração anexa recorda a jurisprudência emanada nessa matéria. No seu artigo 5.º n.º 3 TUE inscreve-se o Princípio da Subsidiariedade, uma referência explícita à dimensão regional e local, que pela sua importância será abordado no ponto seguinte.

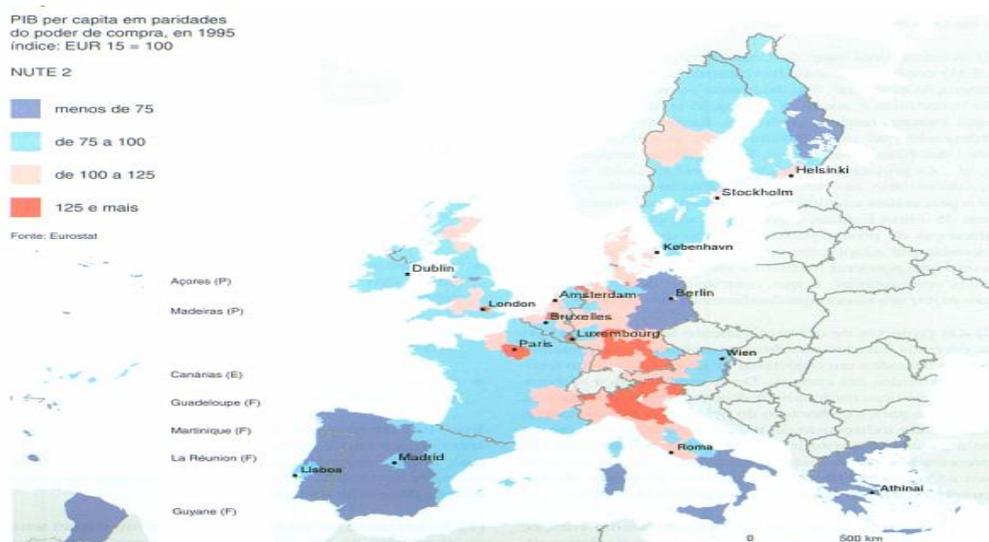
Em 2008, o Livro Verde sobre a Coesão Territorial e a ratificação do Tratado de Lisboa (2009) impulsionam o princípio de Coesão Territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento do espaço europeu. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009) assume-se a convicção de que os Fundos Estruturais devem reforçar a coesão territorial. Este passou a ser o desígnio da UE, a nova dimensão da política europeia (Santinha, 2014).

Na senda dos objetivos definidos pela UE, emergem apoios que devem ser direcionados às políticas setoriais nacionais, que apoiam as cidades e regiões, complementando-se com as políticas setoriais comunitárias (Ferrão, 2004). Estas linhas orientadoras de desenvolvimento territorial definidas em comum, entre os EM e em cooperação com a Comissão Europeia, foram apresentadas no Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), tendo sido identificados três fatores primordiais que influenciam aquele desenvolvimento territorial: (i) a integração económica cada vez maior, da qual decorre uma cooperação reforçada entre os EM; (ii) a importância crescente das

autarquias locais e regionais e o seu papel no desenvolvimento territorial; (iii) o alargamento previsível da UE e a evolução do seu relacionamento com os Estados vizinhos. Estes tornam-se os pilares para atingir o reforço da coesão do território europeu. O território da UE é marcado por uma diversidade cultural, que deve ser preservada à medida que são implementadas as medidas nos territórios. De acordo com Ferrão (2004), “a ideia do ordenamento transnacional do espaço europeu encontra-se claramente consagrada em documentos de referência não só para os vários EM da UE, mas para todos os países europeus (Conselho da Europa)” (2004, p.50)

O objetivo é sobretudo evitar o aprofundamento de assimetrias regionais, conforme se pode verificar pela Figura 4, onde se consegue testemunhar a situação do território europeu, caracterizado pelas suas disparidades regionais, com desequilíbrios económicos consideráveis e que na prática dificultam a implementação de uma política territorial equilibrada e sustentável (EDEC, 1999, p.10). Conforme referenciado no EDEC (1999, p. 9) e perceptível na Figura 3 o centro da UE caracterizado pelas principais metrópoles europeia, contribuem para cerca de 50% do PIB comunitário, enquanto nas suas fronteiras meridionais – Portugal à Grécia, passando pelo sul da Itália – o PIB por habitante atinge apenas cerca de 50 a 65% da média comunitária” (EDEC, 1999).

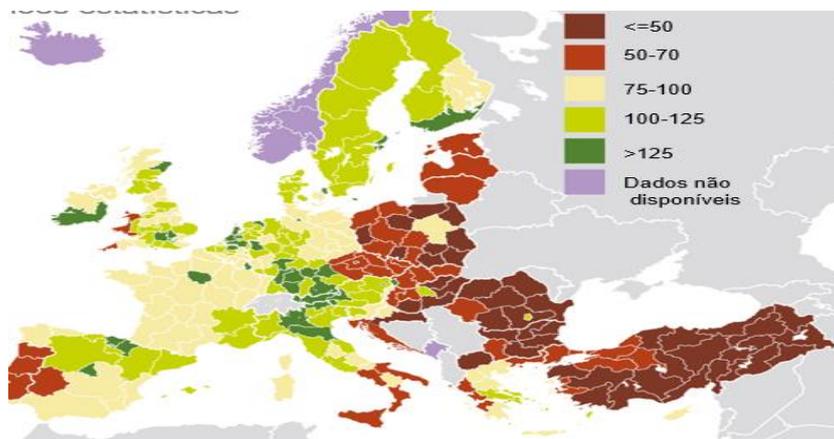
Figura 4 - Produto Interno Bruto



Fonte: EUROSTAT (1999, p. 8)

Neste documento, é realçado o facto de ao longo destes anos ter-se verificado uma certa recuperação, ainda que de forma lenta. Passados nove anos (EUROSTAT, 2008), a leitura da Figura 5 comprova isso mesmo.

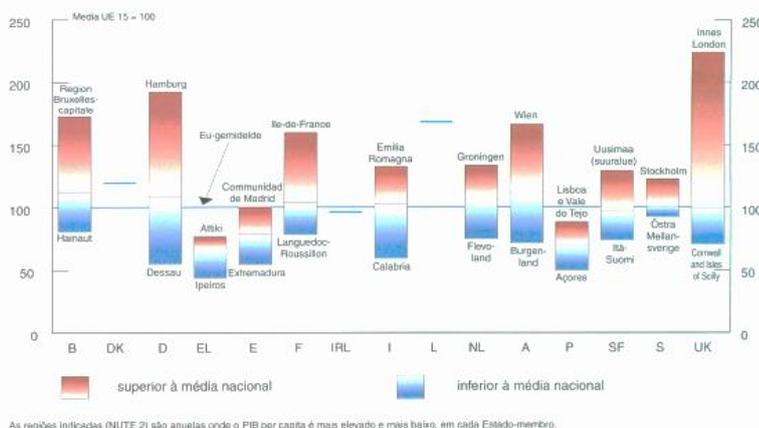
Figura 5 – PIB/habitante, em PPP, por regiões estatísticas NUTS 2, 2008 (Índice UE-27 = 100)



Fonte: EUROSTAT

Sobressai ainda um outro aspeto interessante, o facto de as assimetrias regionais no interior dos respetivos EM progredirem. Através das duas figuras (Figura 6 e Figura 7) podemos perceber a nossa posição face à UE. Exatamente como referenciado no ponto anterior, embora em termos de análise do PIB *per capita* as desigualdades entre os EM tenham diminuído, sucede que são as disparidades entre regiões NUTS II dentro de cada EM que aumentaram (Santinha, 2014) conforme se verifica nas Figuras seguintes:

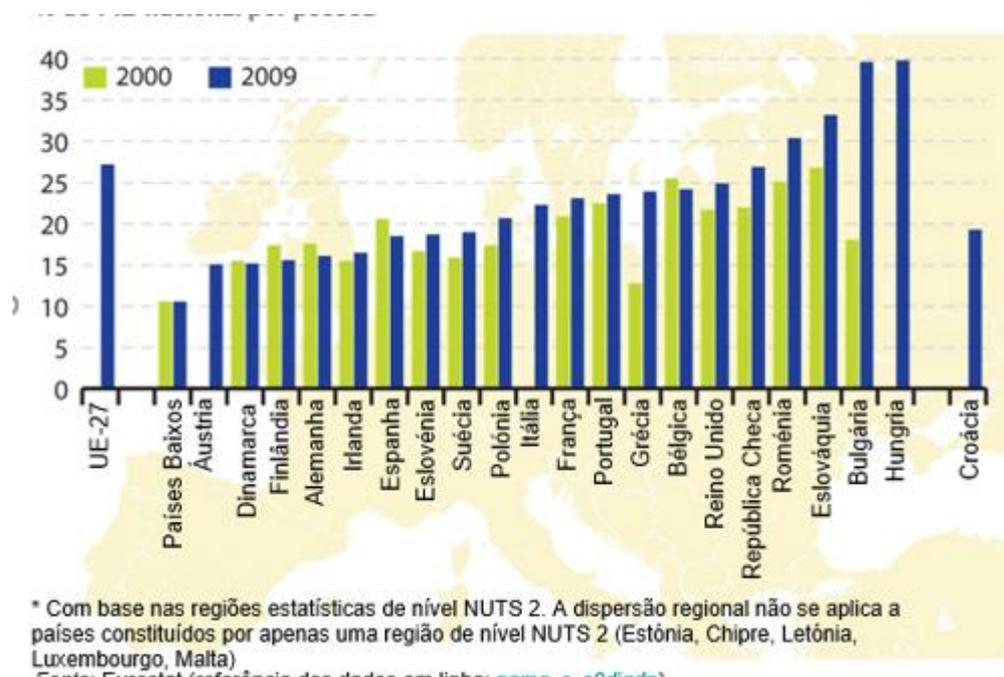
Figura 6 - Disparidades regionais PIB per capita, por EM (paridades de poder de compra)



Fonte: EUROSTAT, 1996

O estudo aponta esta característica a quatro países da coesão (Grécia, Espanha, Portugal e Irlanda), adiantando uma explicação, que se prende com a taxa de crescimento ser relativamente elevada nos centros urbanos, por apresentarem resultados económicos favoráveis em comparação com as áreas agrícolas mais débeis. Esta situação também se verifica nos EM mais ricos, mas neste caso as disparidades resultam das regiões que antes eram ricas e agora apresentam uma indústria em declínio colocando-as na mesma situação débil.

Figura 7 - Dispersão do PIB regional per capita, % do PIB nacional por pessoa



Fonte: EUROSTAT, 2009

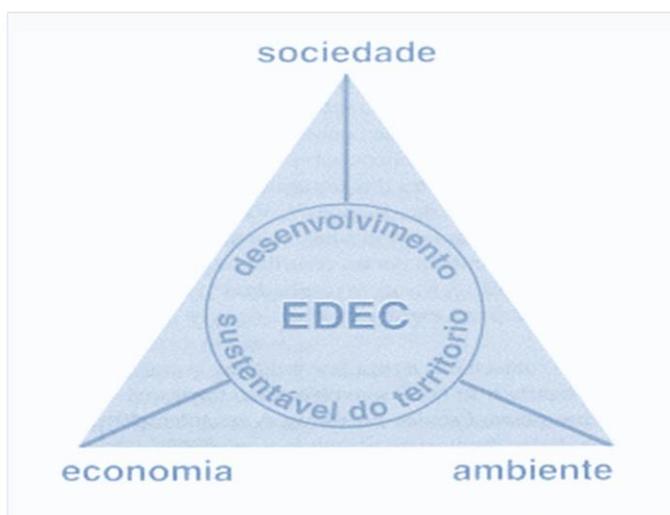
A propósito e focando o contexto nacional, num estudo desenvolvido no âmbito de uma tese de doutoramento,³ que procurou perceber o processo de convergência entre as regiões portuguesas ao nível das NUTS III, para o período de 1991-2000 (dados disponibilizados pelo INE), examinou a evolução dos níveis de vida através da utilização do rendimento per capita; através da distribuição sectorial do emprego entre as regiões, e sobretudo investiga a dicotomia nacional Litoral/Interior e o impacto dos Fundos Estruturais (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional).

³ Soukiazis, E., & Antunes, M. (2004). *A evolução das disparidades regionais em Portugal ao nível das NUTS III: uma análise empírica com base nos processos de convergência*. *Estudos Regionais*, 6, 65-85.

O estudo realizado apresenta indícios fortes de que são as regiões a litoral mais beneficiadas na atribuição dos fundos e os apoios comunitários não parecem exercer um impacto significativo sobre o processo de convergência regional nas regiões do Interior. Conclui ainda que, em média, o litoral recebeu mais que o interior no período estudado. O estudo realça que pertencer ao Litoral constitui uma vantagem a priori para as respetivas regiões. Por fim, ao proceder a estimacões separadas para os dois grupos de regiões, conclui-se que o interior converge ligeiramente mais, mas o litoral aproveita mais os Fundos (Soukiazis, & Antunes, 2004). Como é referido, os valores mantêm-se praticamente inalterados ao longo dos anos, entre litoral e interior (Soukiazis & Antunes 2004, p. 52).

O EDEC (1999) marca um importante processo de integração Europeia. É precisamente a este nível que a nova política europeia procura ir ao encontro, no sentido de esbater as disparidades regionais, implementando uma política regional sustentada, que passa não só pelo desenvolvimento económico e social, mas sobretudo salvaguardando a diversidade regional. É necessário integrar os três objetivos políticos: “(i) a coesão económica e social; (ii) a preservação do património natural e cultural e (iii) uma competitividade mais equilibrada do território europeu” (1999, p.11). Os objetivos do EDEC devem ser prosseguidos em conjunto não só pelas instituições europeias como pelos vários níveis políticos e administrativos nacionais, regionais e locais.

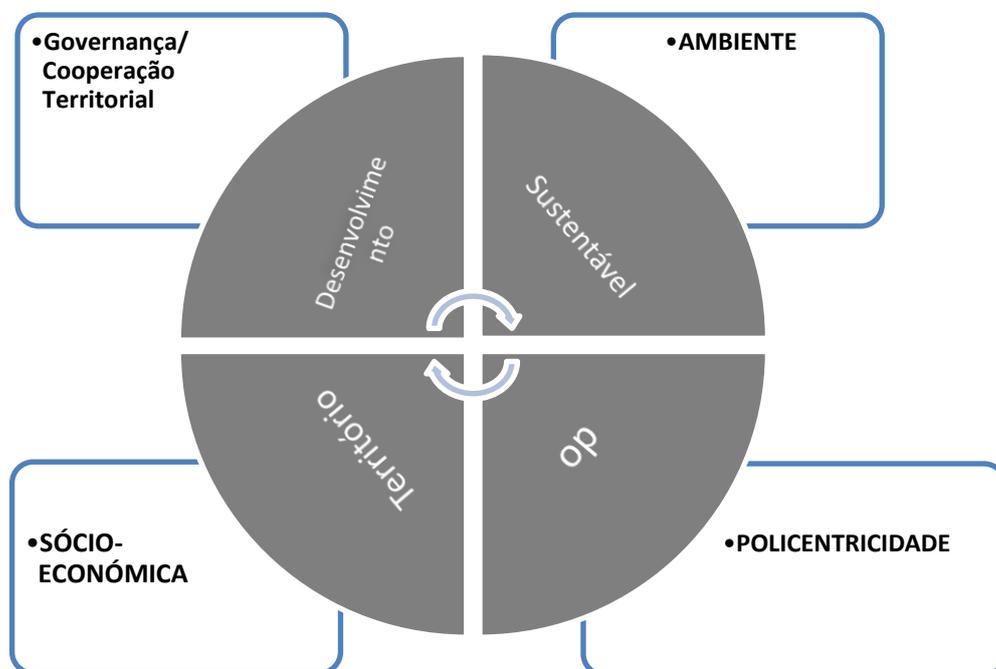
Figura 8 - Triângulo de objetivos: desenvolvimento do território equilibrado e sustentável



Fonte: EDEC (1999)

Segundo Medeiros (2014) a base conceptual deste modelo assenta neste triângulo que intitula de “politicamente correto”, porque abrange a dimensão social, económica e ambiental da coesão, sendo que para este autor, às dimensões da coesão socioeconómica e da sustentabilidade ambiental, devem ser acrescentadas as dimensões da governança/cooperação territorial e da policentricidade, de modo a imprimir um cariz verdadeiramente territorial à noção de coesão (2014, p. 7). Com base nesta perspetiva podemos prognosticar uma outra figura que possa incluir estas dimensões, conforme se observa na Figura 9:

Figura 9 - Dimensões desenvolvimento do território equilibrado e sustentável



Fonte: Autoria própria, adaptado de Medeiros (2014)

Os principais desafios para atingir os objetivos a que se propõe a UE, passam por combater o desemprego; intensificar as preocupações ambientais, reduzindo a emissão de poluentes e a preservação do património natural e cultural (EDEC, 1999). Este documento destaca-se pela importância que assume no ordenamento territorial transnacional, designadamente, ao nível da (i) “afirmação de um novo sistema de governança multinível do espaço europeu” e (ii) “definição de uma nova estratégia de alocação de fundos estruturais” (Ferrão, 2004, p. 53 e 54).

Os Fundos Estruturais exerceram uma influência direta no desenvolvimento do território, foi com base no reconhecimento dos fundos estruturais como instrumento, como elemento constituinte de políticas públicas (são exemplo os Programas CLDS, Escolhas, TEIP e GIP), que são reconhecidas preocupações em promover a coesão social e territorial, em revelar a importância da abordagem territorial (Monteiro & Romão, 2018).

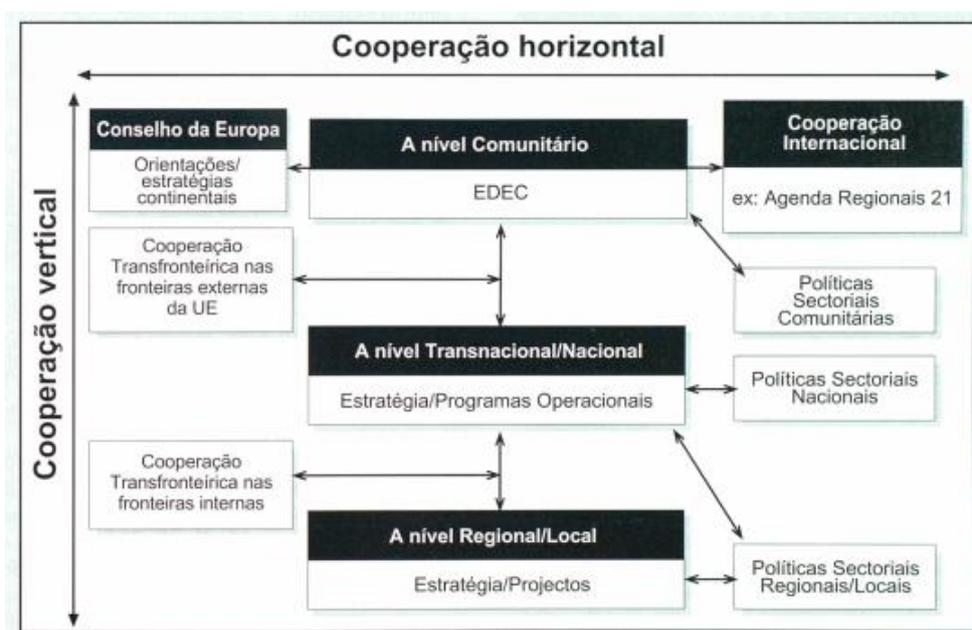
Todavia, os Fundos Estruturais nem sempre têm o impacto desejado. Tal resulta da falta de mecanismos de coordenação territorial, pelo que a política dos fundos, para além do quadro tradicional das zonas elegíveis, conforme vimos anteriormente, terá de dar uma maior importância às tipologias territoriais no seu quadro de atuação. O EDEC reconhece e desencadeia sobre o desenvolvimento espacial do território comunitário impactos contrastantes (Ferrão, 2004), o que justifica cada vez mais, neste processo de abordagem territorial, ponderar a melhor forma de combinar as especificidades territoriais (administrativas e funcionais), respondendo aos problemas, às necessidades e os recursos das comunidades locais, para além da delimitação administrativa do país (Monteiro & Romão, 2018). Para além do que, a realização dos objetivos de desenvolvimento territorial, nem sempre estão associados aos montantes financeiros atribuídos pela UE, mas sobretudo a um nível de cooperação ao nível das políticas setoriais com impacto no território, permitindo estimular a competitividade e sustentabilidade dos territórios (Araújo, 2014).

A construção deste documento – EDEC – é exemplo disso mesmo, o desenvolvimento de um instrumento que define objetivos políticos e opções políticas que possam ser aplicáveis aos territórios, de modo a maximizar, através de uma política de desenvolvimento territorial, as oportunidades oferecidas pela integração na UE (Araújo, 2014). Apesar da importância que assumiu no contexto da coesão territorial, este documento evocou alguma controvérsia, nomeadamente, na falta de competência da Comissão Europeia em relação a este acordo, considerando que a própria Comissão não assume competências formais na área do Ordenamento do Território, pelo que não pode exigir aos EM qualquer direito e responsabilidade sobre o mesmo (Faludi, 2004). É precisamente a este nível que, segundo Ferrão (2004), o reconhecimento desses impactos contrastantes “justifica a necessidade de assegurar uma melhor articulação entre as diferentes políticas e que, por isso, “legitima” o papel coordenador do EDEC” (2004, p. 54)

Do ponto de vista do EDEC e conforme se pode observar na Figura 10, é necessário um nível de cooperação mais exigente entre políticas setoriais e entre os responsáveis pelo

desenvolvimento territorial (cooperação horizontal) e por outro lado, entre as políticas comunitárias e as de nível transnacional, regional e local (cooperação vertical). “A cooperação é a chave para uma política de desenvolvimento territorial integrada, constituindo uma mais-valia em relação à implementação isolada das políticas sectoriais” (EDEC, 1999, p. 39)

Figura 10 - Formas de cooperação em matéria de desenvolvimento territorial



Fonte: EDEC, 1999, pág. 39

“É em função destas disparidades e das potencialidades de desenvolvimento das diferentes regiões, que se encontram alicerçados os objetivos desta nova forma de cooperação proposta pelo EDEC. É deste modo que o princípio da Subsidiariedade assume a sua maior plenitude. Não obstante, esta mudança de paradigma ser consensual, a dificuldade é sentida pelos EM (EM) no âmbito da sua operacionalização. (EDEC, 1999, p. 39)”

Os EM que são claramente influenciados pelas orientações da Comissão Europeia (CE), procuraram transpor o princípio de Coesão Territorial da agenda europeia para a agenda da política nacional. A Comissão Europeia recomendava estes processos de desconcentração e deslocalização, recomendava critérios e medidas que visavam permitir uma localização dos serviços públicos que assegurem de forma coerente a presença do

Estado no território. São modelos que tiram do centro do governo o processo de governar e envolvem diversas mudanças nos padrões de governar (Peters, 2008). Como referiu Pollitt e Talbot “a desconcentração é uma dessas mudanças, associadas ao *New Public Management*, tem criado diversas organizações autónomas (...) geralmente chamadas agências (...) uma boa parte da elaboração e implementação das políticas (...) tem sido delegada a essas organizações” (citado em Peters, 2008, p. 291)

O EDEC representa um referencial estratégico, no entanto, como refere Ferrão (2004), “como passar da etapa da retórica para uma etapa de “institucionalização” (...) como evoluir de um discurso comum (...) para a concretização (...) do referencial estratégico que o EDEC representa” (2004, p. 52).

Sobre esta matéria, Dallabrida (2015) acrescenta “até que ponto as propostas definidas teoricamente têm uma tradução em termos da realidade factual” (2015, p. 304). É uma questão premente, considerando sobretudo as dúvidas que persistem em relação à sua legitimidade e democraticidade, considerando sobretudo que a Comissão Europeia, apesar de ter visto as suas competências alargadas ao longo das sucessivas alterações dos seus tratados e de ter apoiado múltiplas iniciativas ao desenvolvimento do espaço comunitário, não possui competências legitimadas ao nível do ordenamento do território (Faludi, 2004).

Portanto, algumas dúvidas surgem, considerando a forma como foi constituído e aprovado, através de um comité (órgão meramente consultivo) e de reuniões exclusivamente informais (Conselhos de Ministros do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional). Na prática tal enquadramento poderá contribuir para a criação de novas tensões de natureza institucional, umas no interior da Comissão Europeia, outras entre esta e os EM (Ferrão, 2004). Até porque, é sabido que as instâncias comunitárias não têm competência para intervir nesta matéria (Ferrão, 2004).

A UE é caracterizada pela sua diversidade territorial e cultural, com sistemas nacionais muito distintos de ordenamento e planeamento do território, o que dificulta ainda mais a operacionalização deste referencial (Ferrão, 2004). Ora, esta nova escala europeia ao nível do ordenamento do território comunitário e as alterações que já foram sendo verificadas em alguns países favoráveis à afirmação do nível regional, sugere que a governança multinível associada à Política de Coesão poderá estar na iminência de uma mudança. Ou seja, passando a encarar as estratégias supranacionais de ordenamento do território, como uma componente essencial do processo de integração comunitária, através de uma

governança multinível (regional, nacional, comunitário). A este nível, o papel da Comissão Europeia é importante, no sentido de fazer com que se implementem estes referenciais a nível do território, atuando num quadro que não poderá ser de imposição, mas sim de negociação. Daí a função relevante da Comissão em coordenar democraticamente o processo, salvaguardando o princípio da subsidiariedade (Ferrão, 2004). A posituação deste princípio constitui um pilar fundamental da Política Regional europeia e consiste na aceitação de que as regiões têm de ser solidárias (Fonseca, 2004).

Efetivamente, nos últimos anos, foi sem dúvida a gestão contratualizada de fundos comunitários, que mais contribuiu para consolidar a capacidade de intervenção ao nível sub-regional. Porquanto, a estratégia dos FEEI segue uma abordagem ascendente descentralizada (lógica *bottom up*), que contribui, substancialmente, para o desenvolvimento económico, social e territorial das regiões (European Commission, 2008; EEA, 2010; Medeiros, 2016).

No quadro do desenvolvimento pretendido, tem implicado que os EM coloquem a ênfase no potencial endógeno de cada região como meio de se projetarem de forma ascendente (*bottom up*) no contexto europeu (Santinha & Marques, 2012). Tem significado ainda o reforço da ‘governança multinível’, entenda-se, da coordenação estratégica, integração de políticas e articulação de atores dos diversos níveis territoriais (CE, 2001).

Faludi (2004) defende, ainda que, o EDEC deve evoluir para uma nova forma de governança multinível capaz de integrar as políticas regionais. Como refere Ferrão (2004) o EDEC é um “conceito “holístico” de desenvolvimento e pressupõe uma concretização incremental em total respeito pelo princípio da subsidiariedade” (Ferrão, 2004, p. 50).

Apesar da pertinência deste referencial estratégico surgem críticas e problemas à sua concretização efetiva, que devem de assumir a sua necessária centralidade, serem discutidas na tentativa de os ultrapassar, o facto de poder potenciar conflitos de natureza institucional, recaindo sobre a CE e nas Comissões dos próprios países da União, pois o EDEC exige uma grande articulação entre políticas e deixa de lado as visões setoriais para o território (Faludi, 2007), a informalidade do processo intergovernamental que lhe deu origem, ou seja, surgem as dúvidas de legitimidade e democraticidade, o que o “torna num discurso demasiado tecnocrático e o processo pouco democrático” (Ferrão, 2004, p. 52).

Arkinson (2001) adianta mesmo que o impacto do EDEC só se fará sentir quando tiver suporte em termos de financiamento e de enquadramento legislativo (citado em Ferrão, 2004, p. 53). Kunzmann (1996) é da opinião que o seu processo de construção se tornou tão

importante ao mais do que o plano em si que dificilmente se assiste a um retrocesso (citado em Ferrão, 2004, p. 53). Por outro lado, Richardson e Jensen (2000) entendem que é importante que o EDEC ultrapasse o círculo restrito dos decisores, passando a fazer parte dos valores básicos dos cidadãos (citado em Ferrão, 2004, p. 53). Por último, destaca-se pela sua relevância o papel que o “ordenamento territorial transnacional poderá vir a desempenhar em termos de: (a) afirmação de um novo sistema de governança multinível do espaço europeu e (b) definição de uma nova estratégia de alocação de fundos estruturais” (Ferrão, 2004, p. 54).

Por fim, Faludi (2002) reforça a ideia transmitida anteriormente, que o EDEC deve evoluir para uma nova governança multinível, capaz de integrar as políticas regionais, nacionais e comunitárias num processo articulado de aprendizagem coletiva. Salienta ainda o papel crucial de “coordenação a ser desempenhado pela CE, o qual deve assentar em duas componentes complementares: a coordenação através de discursos e ideia comuns, por um lado, e a coordenação através de incentivos negociados bilateralmente entre a Comissão e os níveis subnacionais dos vários EM” (citado em Ferrão, 2004, p. 55). Desta forma, estaremos a contribuir para que se faça cumprir um dos objetivos essenciais do EDEC: “estimular a participação pública no debate político sobre a UE” (Ferrão, 2004, p. 59).

2.2. Instrumentos e Indicadores de Coesão Territorial

Tem vindo a ser evidente, através de inúmeros estudos elaborados, nomeadamente, ao nível do ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion) e mesmo através de estudos da CE (Santinha, 2014), que apesar de se identificar como principal apanágio das políticas da UE, procurar que os EM consigam alcançar um desenvolvimento harmonioso/equilibrado do território, têm-se vindo a demonstrar que algumas das tendências atuais têm tido efeitos assimétricos no território e comprovam que “os contextos territoriais podem, eles mesmos, serem amplificadores de desequilíbrios” (Santinha, 2014, p. 83). A coesão territorial, procura precisamente realçar as características do território ao nível dos problemas, mas sobretudo das oportunidades (Santinha, 2014). Esta assume-se como nova abordagem, isto é, através da identificação dos problemas combater as disparidades regionais (Santinha, 2014). Este autor reconhece ainda, que ao nível das políticas públicas com impacto territorial, surgindo de várias referências importantes de

atuação no território, nomeadamente, através das políticas públicas emanadas pela UE, pela própria Agenda Territorial, quer pelas políticas setoriais, quer ainda pela própria Política de Coesão, a problemática que se mantém é que estas políticas não estão suficientemente articuladas entre elas. Considera o autor, que a Coesão Territorial poderá “servir de plataforma de articulação dessas políticas” (Santinha, 2014, p. 83).

Nesta medida, os FEEI assumem-se como instrumento da UE para alcançar objetivos de crescimento económico, redução de disparidades e coesão social e económica (Pinho, Varum & Antunes 2013). Ainda que a partir de 2014 se tenha assistido a uma tendência de considerar estes fundos numa linha de Política de Investimento (Medeiros, 2016a), tendo em conta que é a partir desta data que começam a ser designados de Fundos Europeus e Estruturais de Investimento (FEEI), continua a estar bem patente no artigo 174.º do TFUE a lógica destes fundos na necessidade de continuar a reforçar aqueles objetivos (Medeiros, 2016a). De acordo com este autor, alguns estudos realizados têm concluído que apesar de se verificarem impactos positivos da Política de Coesão da UE na promoção do desenvolvimento territorial em todas as suas principais dimensões, não foi suficiente para contrariar as tendências territoriais que favorecem o desenvolvimento dos principais aglomerados urbanos, face às zonas periféricas e menos povoadas (Medeiros, 2016a, p. 14).

Nesta perspetiva, a concretização deste objetivo de coesão territorial na UE não vinga apenas com o financiamento adicional para apoiar o desenvolvimento das regiões atrasadas, sobretudo, é fundamental traçar uma estratégia territorial clara que possa beneficiar as cidades e locais de reduzida densidade, como âncoras de desenvolvimento da UE, para um território mais equilibrado e policêntrico (Medeiros, 2016a, p. 14).

De acordo com Medeiros (2016a) para que seja cumprido o papel da Política de Coesão da UE, na promoção do desenvolvimento territorial e na tentativa de concretização do objetivo da coesão territorial, existem áreas onde a contribuição da Política de Coesão pode reforçar a dimensão territorial. Existem estudos e relatórios produzidos que têm contribuído para isso mesmo, como é o caso do ESPON, os estudos realizados da própria CE e os estudos do Comité das Regiões, conforme se pode verificar na Tabela seguinte (Tabela 4):

Tabela 4 - Lista de áreas onde a contribuição da Política de Coesão pode reforçar a dimensão territorial

Política de Coesão da UE	Componente da Dimensão Territorial
Programa ESPON	- Análise Territorial - Avaliação de Impacto Territorial
INTERREG/Objetivo de Cooperação Territorial	- Programas de Cooperação Transfronteiriços - Estratégias de Cooperação Macrorregional - Programas de Cooperação Inter-regional - Programas de Cooperação Transnacional - Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial - Euro-regiões e outras entidades transfronteiriças
Elaboração de Estratégias e Programas de Intervenção	- Acordo de Parceria e programas - Programas operacionais regionais - Aplicação do princípio de parceria - Aplicação do princípio de concentração - Aplicação do princípio da subsidiariedade
Apoio às Políticas Setoriais com dimensão territorial	- Transportes e acessibilidades - Ambiente - Renovação urbana - Pesquisa e Inovação - Inclusão social
Processos de avaliação e monitorização	- Relatórios de avaliação - Registo e recolha de dados regionais - Foco em resultados e impactos
Fundo de Coesão Adoção de Legislação e Práticas de Governança	- Transporte e projetos ambientais - Governança territorial - capacidade administrativa dos níveis local e regional
Governança Multinível	- Envolvimento do nível local - Envolvimento do nível regional
Abordagem Local (<i>The Place-based approach</i>)	- Uma política adequada às necessidades do território - Promova a governança multinível
Investimentos Territoriais Integrados	- Facilitar a implementação de estratégias territoriais - Promova uma forma de formulação de políticas "baseada no local"

Fonte: Autoria própria, adaptado de Medeiros (2016a)

Em todas as fases de programação das Políticas de Coesão da UE, sempre esteve presente a preocupação de implementar procedimentos de avaliação de políticas melhores e mais completas (Medeiros, 2016a). A CE, ao longo dos tempos, tem vindo a dar uma importância relevante à avaliação de impactos (Medeiros, 2014). O propósito do projeto ESPON (2006), financiado pela CE prendia-se, precisamente, com essa preocupação, em desenvolver estudos académicos com reflexo na programação dos fundos estruturais (Van Gestel & Faludi, 2005) e sobretudo procurar realizar estudos sobre as práticas de governança territorial nos diferentes EM a partir de indicadores territoriais e multinível, tanto na dimensão horizontal como vertical (Dallabrida, 2015). As práticas de governança territorial têm demonstrado que a preocupação deve centrar-se não só na execução, mas também na sua avaliação, contribuindo de uma forma eficaz para o desenvolvimento territorial (Dallabrida, 2015), a expressão “place-based” encontra sustentação pela primeira vez no seio da UE durante a preparação da política de coesão para o período de programação 2014-2020

(ESPON-TANGO, 2012). A CE pretende que sejam formulados critérios objetivos para alocar os fundos, mas simultaneamente, quer ter uma palavra forte em todo este processo e, acima de tudo, quer resultados “*just-in-time*” adequados à sua agenda (Van Gestel & Faludi, 2005, p. 82). Colocando alguma pressão sobre estas investigações para apresentarem resultados, ao contrário, os investigadores consideraram que era necessário um tempo de maturação e de trabalho sistemático no sentido de promover uma base objetiva para o desenvolvimento de políticas territoriais (Van Gestel & Faludi, 2005). Todavia, mesmo que a Comissão permitisse aos investigadores, despende todo o tempo que é reclamado por estes, no desenvolvimento dos seus estudos, jamais chegariam a indicadores verdadeiramente objetivos (Van Gestel & Faludi, 2005). Segundo estes autores, a razão para este desapontamento é que todos os indicadores têm um elemento político (Van Gestel & Faludi, 2005, p. 82). Os autores adiantam que, uma forma de aproximar estes dois papéis importantes, investigadores do ESPON e CE, seria através da aplicação do Método Aberto de Coordenação – “*Open Method of Coordination*” (OMC), que sobretudo, iria permitir o envolvimento dos EM na formulação de políticas de coesão territorial. Aliás, seria difícil imaginar a construção de uma política de coesão territorial da UE sem a mesma ser formulada pela cooperação dos seus EM (Van Gestel & Faludi, 2005, p. 82). A alternativa que se criou baseada no artigo 10.º dos Fundos Estruturais⁴ é que o ESPON deixaria de ser um programa piloto, para assumir-se como uma iniciativa a longo prazo. Durante uma fase teste de dois anos, foi possível os regulamentos providenciarem o financiamento necessário. A partir daqui, assiste-se a uma divisão no que se refere a trabalhos de investigação e pesquisa, por um lado, o observatório - ESPON e por outro lado, o *Nordic Centre for Spatial Development (NORDREGIO)* (Van Gestel & Faludi, 2005). O problema instalado, prendia-se com legitimidade na atuação e liderança destes estudos de investigação, tendo como consequência a alocação de financiamento para estes estudos. Em 1999, com a aprovação da CE, foi criada uma equipa de coordenação que iniciou a formulação de um trabalho sobre *polycentricity* (policentricidade), centrando-se *on rural-urban partnership*, com base em critérios (indicadores) para o desenvolvimento espacial, utilizando para o efeito cartografia ilustrada (Van Gestel & Faludi, 2005, p. 85). A continuidade do programa ESPON encontrou solução na própria política regional, quando foi integrado no INTERREG III, considerando

⁴ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, disponível no sítio oficial da AD&C em “Regulamentação dos FEEI”

que o regulamento daquele programa, encontra semelhanças com o programa ESPON (Van Gestel & Faludi, 2005). A atuação do ESPON encontra similitudes com as várias vertentes de cooperação que integram o INTERREG: Vertente Transfronteiriça (INTERREG A); Vertente Transnacional (INTERREG B) e Vertente Inter-Regional (INTERREG C)⁵.

A este respeito, Faludi (2005) coloca em foco, que desde o Tratado de Lisboa, através do programa ESPON, o método de governança adotado, atrás referenciado OMC – Método Aberto de Cooperação, permitiu dar forma a um processo policêntrico das políticas europeias. Como descreve o autor, este modelo foi um facilitador para um *new-style* da Política de Coesão Territorial da UE (Faludi, 2005, p. 12), permite ser um regulador de cooperação e do conflito na formulação das políticas europeias (Faludi, 2005, p. 11).

Torna-se premente que a CE, apesar de não ter competências em matéria de planeamento do território, sendo esta uma competência dos EM, com a Coesão Territorial no horizonte, talvez seja agora o momento ideal para a CE e os EM juntarem forças e colocarem o seu foco, no recente alargamento de países à UE, com as consequências inerentes ao nível espacial do território (Van Gestel & Faludi, 2005, p. 91). Van Gestel & Faludi (2005) concluem que o esforço é único e global, todos os atores da UE devem encontrar um nível de atuação que respeite as diferenças nacionais (2005, p. 91).

O grande ímpeto da CE passa por concretizar esse objetivo, de uma forma simples e eficaz, produzindo técnicas de avaliação dos mecanismos que desempenham um papel fundamental na definição da abordagem territorial e perceber os seus impactos no território (ESPON-TANGO, 2012). O efeito deste desígnio levou a UE a alocar verbas avultadas à Política de Coesão da UE e consequentemente a pensar na tarefa de avaliar os *outputs*, resultados e impactos (CE, 2010). Foram vários os documentos divulgados que congregam informação sobre o processo de avaliação de projetos/programas /políticas apoiadas pelos fundos comunitários, destacando-se o MEANS (CE, 1999) e o EVALSED (CE,2008) (Medeiros, 2014). Este autor, em relação aos dois estudos, aponta o facto de o processo de avaliação dos fundos comunitários incidir, fundamentalmente, na dimensão socioeconómica, nos efeitos socioeconómicos dessas políticas no espaço comunitários (Medeiros, 2014, p. 4 e 6). E aponta dois fatores fundamentais para essa ocorrência, por um

⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/cooperation/european-territorial/ consultado em 28-09-2021

lado, a visão fortemente economicista na elaboração das políticas comunitárias e por outro lado, a excessiva complexidade que envolve a análise territorial (Medeiros, 2014, p. 6).

Conclui que, efetivamente, o Programa ESPON (2006) foi a epígrafe decisiva para a consagração da avaliação dos impactos territoriais das políticas comunitárias (Medeiros, 2014), foram realizados inúmeros estudos e produzidas várias metodologias de avaliação de impactos territoriais. De acordo com Medeiros (2014) o verdadeiro avanço surge com a associação da avaliação de impactos territoriais às dimensões, ou componentes principais do conceito de coesão territorial, com o objetivo de avaliar os impactos territoriais das várias políticas comunitárias (2014, p. 6).

O novo período de programação da política de coesão da UE para 2014-2020 foi profícuo em melhorar a interação entre atores e organizações, através dos programas de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), baseado na experiência da Iniciativa Comunitária LEADER, uma ferramenta cuja sua intervenção é dedicada ao nível sub-regional, podendo representar uma oportunidade relevante à identificação de grupos de ação local e/ou de uma estratégia de desenvolvimento local (ESPON-TANGO, 2012, p.20). Uma outra ferramenta para o período 2014-2020 é o Investimento Territorial Integrado (ITI) que reconhece uma abordagem integrada, territorial e multidimensional, adaptada para características e resultados específicos do local. Este tipo de abordagem ultrapassa as fronteiras administrativas tradicionais e exige uma maior disposição de diferentes níveis do governo para cooperar e coordenar ações com o propósito de atingir objetivos comuns (ESPON-TANGO, 2012, p.20).

A preocupação e a importância da Governança Territorial no projeto Europeu, desde o nível local ao nível da UE, ganhou consistência por duas vias: com a estratégia “Europa 2020”, procurando tornar a UE numa economia inteligente, sustentável e inclusiva e com o Relatório Barca (2009), que descreve a abordagem “*place-based*” e a governação territorial como fatores decisivos para cumprir a agenda definida pela Europa 2020. O desenho das intervenções integradas deve ser adaptado ao território (ESPON-TANGO, 2012, p.6).

É nesta perspetiva que o projeto de pesquisa do ESPON TANGO – *Territorial Approaches for New Governance* (2012) aponta práticas, técnicas e métodos para melhorar a Governança Territorial, os quais são sistematizados na Tabela 5.

Tabela 5 - Práticas, Técnicas e Métodos para melhorar a Governança Territorial

Práticas para melhorar a governança territorial	
1. Abordagem “place-based”	Identificar o território apropriado Identificar o interesse geral Apoio ao conhecimento territorial
2. Uso de ferramentas de planeamento	Compreender a estrutura geral da política Usar os potenciais Atores
3. Atitudes operacionais para melhorar as práticas	Facilitar a liderança pró-ativa Utilizar a transferência de conhecimento
Técnicas e métodos para uma melhor governança territorial	
4. Projeto de estrutura estratégica	Processos de política de quadros em conjunto Facilitar a integração Aumentar a capacidade institucional
5. Eficácia dos acordos de parceria	Promover a participação efetiva Garantir informações mútuas e contínuas Manter a impetuosidade
6. Qualidade do processo de monitoramento e avaliação	Reconhecer a utilidade do monitoramento e avaliação Empregar avaliação e avaliação orientada para o território Considerar indicadores para governança territorial

Fonte: Autoria própria, adaptado de ESPON TANGO (2013)

A Política de Coesão da UE tornou-se numa ferramenta financeira cada vez mais importante para tornar o território mais coeso, ganhando especial reconhecimento após o Tratado de Lisboa (2009), momento em que é incluída a dimensão territorial da coesão (Medeiros, 2016a). Nesta medida iniciou-se uma discussão sobre a operacionalização e os efeitos da Política de Coesão da UE e a necessidade de concretizar um modelo analítico que estudasse a utilização dos fundos ao nível do território (Van Gestel & Faludi, 2005), sobretudo sobre as práticas de governança territorial adotadas nos EM, a partir de indicadores territoriais e multinível (Dallabrida, 2015). Medeiros (2014) identifica resumidamente, os modelos adotados pela UE para avaliação dos impactos das atividades financiadas por fundos comunitários no território, destacando, em primeiro lugar a divulgação do EDEC (1999), posteriormente surge o programa ESPON 3.2 (2006), que patrocina uma série de estudos financiados pela UE. Estes estudos assentam na construção de um modelo com critérios múltiplos, surgindo o denominado TEQUILA, associando uma avaliação de impactos territoriais às dimensões, nomeadamente, eficiência territorial; qualidade territorial e identidade territorial (Medeiros, 2014). Este último modelo foi alvo de alterações sendo substituído pelo ESPON TIPTAP (2010). Em 2012 surge outro relatório ESPON EATIA (2012), que apresenta uma abordagem alternativa, procurando evitar a perspetiva *top-down* vigente noutros modelos e fortemente ancorada na análise das regiões

estatísticas (NUTS) e centrar-se numa abordagem *bottom-up* no sentido de permitir a participação complementar dos *stakeholders* regionais e locais neste processo (Medeiros, 2014, p. 7). Este modelo pressupõe matrizes de aplicação fáceis assentes em quatro fases: rastreio; âmbito; identificação dos impactos e avaliação dos impactos. Ainda assim, Medeiros (2014) considerando que estes instrumentos não são suficientemente abrangentes face às dimensões que encerra a abordagem territorial, construiu um modelo designado *TARGET_TIA* cujo operacionalização é multidimensional. Este modelo encontra-se sustentado no conceito de “desenvolvimento territorial”, consubstanciado em três premissas: criação de riqueza; retenção de riqueza e distribuição de riqueza num dado território (Medeiros, 2014, p. 12). Medeiros (2014), admite, no entanto, a complexidade da operacionalização de um modelo desta natureza e com este propósito, até porque a análise territorial engloba uma série de dimensões de análise que não devem ser negligenciadas (2014, p. 15).

3. Da Integração Europeia à Governação Europeia

Gomes Canotilho (2012), no prefácio do livro de Jürgen Habermas “Um Ensaio sobre a Constituição da Europa” traduz, as *inquietações* e o *desassossego* do autor nos desígnios da Europa, que procura dar um rumo à crise europeia. Sobretudo preocupado com a fragilidade que a UE demonstra no seu plano da legitimidade democrática das suas instituições (Habermas, 2012).

É comumente assumido que a construção da UE é a nível internacional reconhecida como uma organização internacional *sui generis* (Haas, 2006, p. 33), provavelmente porque representa uma forma não convencional de soberania (Lobo-Fernandes, 2006). Para que se compreenda o projeto comunitário, importa, em primeiro lugar, abordar a questão da integração na UE como *processo* e assim, percebermos a mudança de paradigma que ocorreu. Podemos mesmo avançar que a discussão do projeto europeu passou do estudo da *integração* para o estudo da *governação* europeia (Lobo-Fernandes, 2006). Ainda assim e para percebermos a estrutura multidimensional da governação, importa abordar primeiro o processo de integração europeia que ainda hoje continua a marcar o seu modelo.

As principais teorias explicativas da integração regional são o federalismo, o funcionalismo, o neofuncionalismo, o neoinstitucionalismo e o intergovernamentalismo

(Szucko, 2017). Resumidamente, o federalismo, tem um carácter altamente normativo (Szucko, 2017, p.30), repousa sobre acordos entre comunidades, para agirem em conjunto ainda que se mantenham separadas, não traz valor acrescentado ao motivo que leva o processo de integração a contruir-se (Szucko, 2017). Por outro lado, a teoria funcionalista, surge como alternativa, com o fim da Segunda Guerra Mundial, afirma-se pela cooperação intraestatal em áreas técnicas e funcionais específicas, tendo como veículo promotor as organizações internacionais. Esta integração regional é favorecida pela emergência de problemas que não conseguem ser resolvidos no plano nacional e reivindicam a cooperação com outros Estados que apresentam as mesmas necessidades (Szucko, 2017). O neofuncionalismo surge na década de 60, impulsionado por Ernst B. Haas (1966) que distingue o debate sobre a natureza política da construção da UE, através da sua teoria das relações internacionais, o supranacionalismo baseado na corrente neofuncionalista, que ao longo dos anos foi aprimorando (Lobo-Fernandes, 2006). Um dos aspetos que caracteriza o modelo é a importância atribuída aos atores e às suas interações, colocando ênfase na integração como processo e não como *end-state* (Lobo-Fernandes, 2006, p.148). A sua teoria do neofuncionalismo, que aprofunda a pesquisa sobre a integração regional na Europa criou uma contribuição fundamental para pesquisas futuras (Hart, 2002) e gerou o conceito de *spillover*, gerar um compromisso inicial de integrar um setor vital de uma economia nacional com os de outros estados, levará inevitavelmente a decisões de integração de setores adicionais (Hart, 2002).

Haas (1966) define integração como o processo pelo qual os atores políticos em vários cenários nacionais distintos são persuadidos a deslocar as suas expectativas e atividades políticas em direção a um novo centro, o resultado final desse processo, é uma nova comunidade política, sobreposta às pré-existentes (Hart, 2002). O processo de integração induz quatro motivações: (i) promoção da segurança comum; (ii) o desenvolvimento económico e o bem-estar social; (iii) interesse de uma nação mais forte controlar os seus aliados; (iv) vontade comum de unificar as sociedades (Lobo-Fernandes, 2006). O conceito que desenvolveu do efeito *spillover*, concretizou-se na criação de novas dinâmicas de interação, aumentando os níveis de interdependência, conduz a um processo de cooperação e de integração política. Isto é, para que este efeito se concretize é necessária a criação de uma burocracia pronta a administrar as questões, de preferência com carácter supranacional (Lobo-Fernandes, 2006).

Nos anos 70 e 80, impulsionado por uma pressão político-económica externa ainda mais dinâmica (Keohane & Hoffman, 1991) esta teoria foi ultrapassada pela teoria neoinstitucionalista e pela teoria intergovernamentalista. A primeira abordagem privilegia as instituições criadas pelo Estado, com o intuito de alcançar objetivos comuns, conduzindo a uma estratégia de cooperação. Por outro lado, a teoria intergovernamentalista, destingue os governos nacionais (cooperação intraestatal) dentro das instituições regionais como força condutora da integração regional (Lobo-Fernandes, 2006).

Durante os anos 90 e apesar de a teoria neofuncionalista ter sido considerada uma teoria demasiado ambiciosa, até pelo próprio autor, acabou por persistir e acabou por ser redescoberta e novamente valorizada. Conforme define o autor Lobo-Fernandes (2006), o carácter multi-sistémico da UE prende-se com estas multi-perspetivas que foram acompanhando a evolução da UE.

A teorização sobre a integração europeia foi ganhando novos contornos com o surgimento de um novo termo, a *Europeização* (Adshead, 2005). De acordo com Goetz (2002) assiste-se ao desenvolvimento de estudos cujas análises são as de “primeira geração” da UE, associada à literatura das décadas de 1970 e 1980 (citado em Adshead, 2005, p. 159), normalmente, nesta fase o impacto da integração europeia foi sempre feito numa abordagem de cima para baixo, em que o foco da mudança é encarado numa relação hierárquica entre a UE e o governo nacional (Adshead, 2005). De acordo com aquele autor, as análises de “segunda geração” da UE encontram-se associadas a meados da década de 90, existindo um reconhecimento de que o processo pode compreender as dinâmicas “de cima para baixo” e “de baixo para cima”, podendo envolver dimensões verticais e horizontais de mudança nos estilos de governança nacional (Adshead, 2005, p. 160).

Como refere Hoffmann (1991), esta é “uma forma de regenerar e adaptar o estado-nação aos dilemas do mundo contemporâneo” (citado em Lobo-Fernandes, 2006, p. 153), a integração europeia existe em função de uma soma de interesses nacionais convergentes. Keohane & Hoffmann (1991), reconhecem à UE um estilo de tomada de decisão supranacional, com ênfase nas negociações intergovernamentais, que antecedem essa tomada de decisão. Numa perspetiva que os autores dizem aproximar-se da teoria de Haas “*perhaps surprisingly, the most appropriate label for the political process of European Community is Haas’s notion of ‘supranationality’*” (1991, p. 15). Haas define-a como um estilo de comportamento político, através dos quais os interesses políticos são realizados,

portanto esta tomada de decisão não é “despolitizada”. Segundo Keohane & Hoffmann (1991) assenta em três premissas que resumem os resultados institucionais do estilo de tomada de decisão supranacional: (i) padrão institucional suficientemente elucidativo deve marcar o resultado do processo de integração; (ii) os conflitos de interesses entre parceiros regionais e outros devem ser resolvidos em favor dos parceiros regionais; (iii) as decisões devem ser tomadas com base num incrementalismo desarticulado (1991, p. 15 e 16).

A UE está longe de ser catalogada numa única abordagem, o desafio é constante perante a extraordinária transformação institucional que se assiste (Keohane & Hoffmann, 1991). A sua história tem demonstrado um aumento sucessivo de competências desta entidade supranacional (Vila Maior, 2006), essencialmente, como reação a uma acentuada fraqueza dos governos dos países em reagirem a situações adversas situadas no plano da economia internacional, justificando o que Moravcsik (1993) argumenta do progressivo e contínuo acréscimo dos poderes da UE (citando em Vila Maior, 2006, p. 299). Se por um lado, podemos afirmar que a integração europeia pode aumentar a capacidade das instituições nacionais para lidar com os efeitos da internacionalização económica. Por outro lado, pode exercer pressão sobre os EM para que se adaptem às regras e regulamentos europeus e, portanto, pode afetar o quadro institucional nacional de formulação de políticas (Kersbergen, & Waarden, 2004). Esta preocupação está patente no artigo de Maduro (2007) quando fala do reconhecimento mútuo como instrumento desta governança e o impacto que pode assumir no equilíbrio dos poderes de decisão de um Estado. Apresenta-o envolvido em três paradoxos: (i) ao reconhecer que num processo de tomada de decisão desta natureza, como uma forma de governança, pode desde logo se assumir como uma regra de conflito; (ii) apesar de se apresentar como instrumento de promoção da integração preservando a diversidade e a autonomia regulatória dos Estados, o reconhecimento mútuo tem um impacto importante na soberania dos Estados e (iii) por último, a extensão do reconhecimento da diversidade implicado no reconhecimento mútuo, que depende de um certo grau de identidade comum, já que é a esta que se atribui a base para a confiança mútua necessária para implementar o reconhecimento mútuo (Maduro, 2007, p. 814). O autor introduz uma perspetiva nesta matéria, de que o reconhecimento mútuo, muitas vezes, leva à harmonização posterior e o que muda não é tanto o grau de soberania transferido, mas mais como ela é transferida. (Maduro, 2007, p. 819). Considera que o reconhecimento mútuo é um instrumento que reforça o poder dos governos nacionais. Alerta para a resistência a estes

processos, pode conduzir a desconfiança do reconhecimento mútuo, afetando o equilíbrio do poder dentro dos Estados e não tanto entre os Estados (Maduro, 2007).

3.1. Formas de Cooperação em matéria de Desenvolvimento Territorial

Um dos principais exercícios que levou os EM a abdicarem da respetiva soberania nacional, foi compreenderem que a domesticação dos mercados passa por uma atuação conjugada, seja à escala internacional, seja em experiências de integração regional (Vila Maior, 2006). O desafio para a Europa é mobilizar-se em função de objetivos primordiais que vão além dos profundos problemas económico-financeiros, assumir um passo importante de alterar a sua estrutura e modelo, reconstituindo-se e conferindo aos cidadãos o papel que até agora tem sido monopólio dos EM. Os cidadãos deverão ser atores e não apenas espetadores (Habermas, 2012, p. 346 e 347).

Numa outra perspetiva, a integração europeia é encarada como processo de criação de políticas cujas influências são partilhadas a vários níveis de governo – subnacional, nacional e supranacional (Marks, Hooghe & Blank, 1996). Neste modelo não existe um vácuo político (1996, p. 345), mas rejeitam que a integração europeia seja definida como coordenação de políticas entre Estados-nação, não prosseguem a suposição básica que o Estado é um ator unitário e racional e defendem que não são a conexão exclusiva entre política interna e a negociação intergovernamental na UE (Kersbergen, & Waarden, 2004).

Exatamente como defende Peters & Pierre (2004), a governança deve ser uma alternativa ao governo na assunção de objetivos coletivos, o Estado continua a ser um ator central e poderoso, importa é perceber qual o seu papel nestas formas emergentes de governança (2004, p. 80).

Para Peters & Pierre (2004), a grande característica é que a governança, engloba um conceito mais amplo e vasto, do que a visão convencional de governo. Como definiu Rhodes (1996) no título do seu artigo “*The New Governance: Governing without Government*” a governança é uma mudança no significado do governo, é um novo processo de governar, um novo método pelo qual a sociedade é governada (1996, p. 652 e 653). Trata-se da passagem de uma ótica de “governo” para uma ótica de “governança” (Ferrão, 2010, p. 131). Efetivamente, como refere Rhodes (1996), esta passagem para a governança eficaz requer todo um reexame do *kit* de ferramentas de governar, em que a direção do processo,

de definição de normas, é separada da direção em função do resultado desse processo (1996, 664). Trata-se de um conceito de uma grande amplitude e multiforme (Ferrão & Farinós, 2016). A grande novidade, é a ênfase que é atribuída ao processo em detrimento da instituição, a governança está focada no processo de coordenação e acaba por tendencialmente ignorar a questão de como a governança desafia as instituições tradicionais do Estado (Peters & Pierre, 2004), é a forma como o Estado se organiza internamente, é o processo de “modernização do Estado moderno” (Ferrão, 2010, p. 131), reside na pretensa capacidade para solucionar problemas de coordenação e de uma vasto conjunto de sistemas

Apesar deste conceito de “Governança” se prestar a diferentes posições político-ideológicas, tendo ele surgido nos Estados Unidos após a Primeira Guerra Mundial, como referência a novas formas de regulação das atividades económicas. Nos anos 80, acabou por generalizar-se ao nível empresarial (governança corporativa) e à administração pública (nova gestão pública). Mais tarde, adotada às relações internacionais (governança internacional, multinível, boa governança), nas políticas públicas (governança em rede, governança para a sustentabilidade, governança territorial) e no funcionamento da vida coletiva (governança democrática, governança social), pelo que se integra numa perspetiva bastante diversificada (Ferrão & Farinós, 2016).

Esta governança distingue-se do próprio funcionamento do mercado, porque requer uma natureza comunitária que promove capacidade de auto-organização de atores interdependentes, que resultam de um diálogo contínuo e de partilha de recursos para desenvolverem projetos comuns dos quais possam beneficiar, ajuda a gerir e solucionar contradições e conflitos (Ferrão & Farinós, 2016).

Como refere Ferrão & Farinós (2016), este processo tem implícito “relações que são heterárquicas e não pressupõem que todos ganhem por igual”. A Governança procura colmatar o designado défice democrático das instituições supranacionais (2016, 237).

Para Kontopoulos (1993) a heterarquia se caracteriza pela distribuição do poder em subsistemas de governo, por outro lado, a hierarquia, concentra o poder na camada superior, no topo da estrutura piramidal (citado em Perlo, Romorini, Letícia et al 2012). Portanto, esta conceção de poder, que de forma resumida, os autores Perlo, Romorini, Letícia et al (2012) a intitulam da *metáfora da pirâmide à metáfora da rede* (2012, 101), no sentido de criar uma ordem espontânea, uma estrutura de redes caracterizada pela flexibilidade, adaptabilidade e

descentralização do controle, que se traduz numa ordem forte, saudável, inclusiva, de sustentabilidade das pessoas dentro dos sistemas. Nesta medida, as redes estruturam o poder e o fluxo de comunicação (2012, 102).

É no contexto do projeto Europeu que o conceito de governança ganha particular relevo (Ferrão, 2010), na proposta que enceta no Livro Branco sobre a Governança Europeia, indica como princípios fundamentais para instaurar uma governança mais democrática, uma boa governança: a abertura; a participação; a responsabilização; a eficácia e a coerência (CE, 2001), sobretudo, para que a UE possa dar resposta aos desafios que enfrenta, nomeadamente no que se referem às alterações institucionais (2001, p. 10). A UE está num processo de mudança e nesse sentido, a sua atuação já não se circunscreve apenas à política externa, à defesa, migração e luta pela criminalidade. A UE está cada vez mais dependente da participação e do empenho daqueles que fazem parte integrante da política europeia (CE, 2001, p. 12).

Para que se assista a uma mudança efetiva, o modelo tem de ultrapassar as políticas exclusivamente da responsabilidade dos dirigentes e basear-se nas reações dos interessados, nas redes e na participação a todos os níveis, desde a elaboração das políticas até à sua aplicação (CE, 2001, 12). Nesta medida, na perspetiva da UE, consubstanciada no Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia (CE, 2008), grande parte dos problemas que enfrentam os territórios são comuns e nessa medida a resolução que se afigura passa por soluções efetivas de cooperação integradas entre várias autoridades e todos os envolvidos.

Esta coesão territorial, que procura alcançar o desenvolvimento harmonioso dos territórios, surge como fator conversor da diferença em vantagem, contribuindo, assim, para o desenvolvimento sustentável da UE (CE, 2008, p. 3).

É nesta perspetiva que o conceito de governança adaptado às políticas públicas, se equipara à governança em rede, à governança para a sustentabilidade e à governança territorial (Ferrão & Farinós, 2016), porque contribui para que os territórios potenciem os seus recursos, a partilhar respostas para desafios comuns, a obter massa crítica, a obter valor acrescentado com atividades conjuntas, a explorar complementaridades e sinergias, e sobretudo a ultrapassar as divisões administrativas das fronteiras (CE, 2008, p. 3).

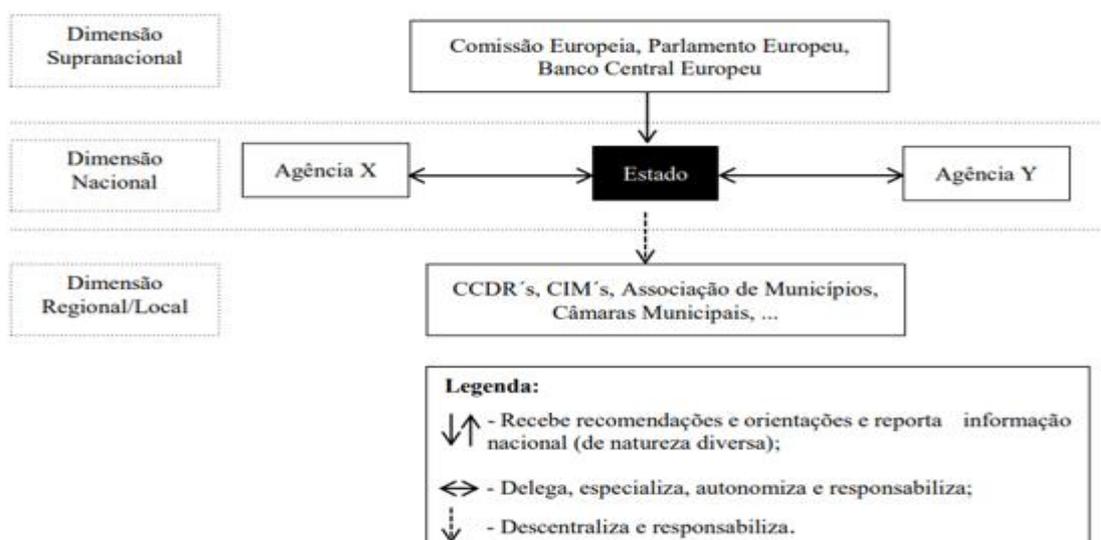
3.1.1. Coordenação Vertical e Coordenação Horizontal

A literatura de governança multinível está ligada à literatura de governança como rede (Kersbergen, & Waarden, 2004). Num estudo realizado por Kohler-Koch e Eising (2000) a ideia central da governança em rede reside nos atores políticos considerarem que a resolução de problemas se centra na formulação de políticas que residem em subsistemas socialmente organizados e o Estado encontra-se verticalmente e horizontalmente fragmentado e o seu papel mudou, de uma alocação “de cima” para um papel de “ativador”. Significa envolver e reunir os atores relevantes do Estado e da sociedade e formar grupos de interesse específico. Nessa interação encontram-se os atores estatais e uma infinidade de organizações de interesses, envolvidos em negociações multilaterais sobre a alocação de recursos (citado em Kersbergen, & Waarden, 2004, p. 150).

Existe uma “crescente desterritorialização e atomização do poder” (Maduro, 2001, p. 120) e como consequência, o poder centrado no Estado e responsável pela organização da sociedade com vista a atingir objetivos sociais, encontra-se em crise (Maduro, 2001).

Assiste-se a uma transformação no modelo da hierarquia, as camadas institucionais estão a ser substituídos por uma imagem mais complexa das relações intergovernamentais (Peters, & Pierre, 2004), conforme se pode verificar pelo esquema da Figura 11.

Figura 11 - Relação do Estado com entidades de diferentes níveis



Fonte: Correia, Mendes & Bilhim, (2019)

De acordo com Kersbergen & Waarden (2004), esta mudança na forma e no mecanismo de governança, implica uma deslocação do poder do Estado em duas direções distintas, uma rearticulação vertical de relações intergovernamentais e uma reconfiguração horizontal das relações com atores da sociedade civil e do setor privado. O seu papel mudou da sua posição habitual “em cima” para o papel de “ativador”. Portanto, nestas deslocações verticais, no seu sentido ascendente, surgem quando há transferência de poderes executivos, regulatórios e judiciais para instâncias supranacionais (e.g. UE). Surgem, igualmente, deslocações verticais, no sentido descendente, quando assistimos à delegação de competências e responsabilidades para os níveis subnacionais e regionais (Kersbergen & Waarden, 2004, p. 150-151).

A deslocação horizontal de poder, de dentro para fora, tem favorecido a emergência de um conjunto muito significativo de novos movimentos sociais e de novas organizações que, por razões de eficiência, estão cada vez mais envolvidos no ciclo da política pública, designadamente na conceção e na implementação das políticas, não perdendo de vista o seu papel cada vez mais relevante na definição das agendas políticas (Kersbergen & Waarden, 2004, p. 154).

A partir da década de 80, em vários países foram colocadas em prática reformas administrativas, na tentativa de aproximação da administração aos cidadãos (Ferrão, 2010, p. 130). Apesar de entre os países que avançaram para esta reforma, os ordenamentos político-administrativos e jurídico-constitucionais serem diferenciados (Ferrão, 2010, p. 130), importa aqui trazer um exemplo com o objetivo de perceber como o Estado se organiza internamente e como encetou o processo de “modernização do Estado moderno” como consequência da integração europeia (Ferrão, 2010, p. 130).

De entre os exemplos trazidos pelo autor, resumidamente referimos um estudo sobre o caso da Irlanda e as mudanças ocorridas nos padrões de governança daquele país, (Adshead, 2005). Este é um estudo que permite tirar algumas conclusões do comportamento de pequenos EM da UE em relação ao seu grau de adaptação doméstica ao ambiente externo da UE, sobretudo a sua estratégia governamental (2005, p. 160).

Importa destacar, neste exemplo, as mudanças ocorridas nas estruturas formais das instituições, mas também nos processos e procedimentos governamentais, códigos e diretrizes, bem como uma mudança social mais generalizada (2005, p. 160). O estudo aponta ainda as mudanças ocorridas ao nível de intervenção vertical (UE/Estado-Membro) e

horizontal (Estado-Membro/Estado-Membro) e das mudanças verificadas nas políticas públicas (2005, p. 160).

Este fenómeno da *Europeização* bem-sucedida da Irlanda, encontra explicação nos pontos seguintes: (i) consenso nacional que se verificou na integração da Irlanda na UE como EM, porque não o considerou como uma ameaça à sua soberania nacional; (ii) mudanças a nível intraestatal, houve a preocupação de manter ministérios com a gestão da política da UE, sendo esta responsabilidade compartilhada com os ministérios responsáveis pelas áreas da política da UE que pertencem às suas atribuições; (iii) adaptação e gestão das políticas, procedimentos menos burocratizados; (iv) burocratas irlandeses mais generalistas do que especialistas, facilitou a abordagem criativa na política em matéria de fundos comunitários e a prontidão na transferência de novas ideias; (v) a evolução da economia como catalisador na mudança e formulação de políticas públicas, promoveu um afastamento das políticas protecionistas e promoveu práticas de gestão económica; (vi) adoção de um “governo parceria” uma coordenação de fundos que evitasse duplicar esforços e custos.

Esta abordagem contribuiu para uma mudança no estilo governamental. Permitiu ao país delinear uma integração estratégica de uma variedade de iniciativas de políticas que valorizaram as agências públicas, privadas e voluntárias, o que marcou consideravelmente a organização da administração pública e governação da Irlanda (2005, p. 170).

4. A Governança das Políticas de Coesão

Decorridos mais de 30 anos de integração europeia e de benefício dos FEEI (Magone, 2017), concluímos que a aplicação dos fundos se assume de uma forma superficial (2017, p. 55). Ainda que, nos sucessivos períodos de negociação a diplomacia portuguesa tenha conseguido um nível financeiro regular, as execuções dos vários quadros financeiros têm demonstrado que a “estrutura político-administrativa não tem capacidade para absorver de maneira qualitativa e eficiente essas verbas” (Magone, 2017, p. 55).

Nas últimas décadas, a grande maioria dos países passou por mudanças significativas no setor público (Peters, 2008). Portugal não foi exceção, no entanto, foi necessário ultrapassar os períodos conturbados do salazarismo e do caetanismo (Magone, 2017) culminando na sua integração como membro da comunidade europeia. Estas transformações implicaram “novos quadros de mudança das políticas territoriais, assim

como novas formas de governação baseadas em formas de descentralização e desconcentração de poderes, que impõem simultaneamente maiores níveis de participação, mas também de responsabilização” (Mafra e Silva, 2004, p. 26)

A partir da década de 80, do séc. XX assiste-se a uma mudança sobre o modelo de reformas de gestão, que ficaram conhecidos como Nova Gestão Pública (NGP) ou a *New Public Management* (NPM) (Pollitt, 2009).

Conforme refere o autor Pollitt, (2009) as mesmas técnicas e instrumentos de gestão assumem significados opostos, o da Europa Continental e o da *Common Law* ou países anglo-saxónicos, distintos na teoria e na prática da administração pública (Bilhim, Pinto e Pereira, 2015). A nova Gestão Pública que substitui os velhos princípios da Administração Pública faz surgir novos conceitos como "externalização"; "contratualização"; descentralização; "desregulação". Neste novo modelo, o dirigente tem de ser um líder, sem deixar de ter em conta o contexto político em que opera (Bilhim, 2014).

Rhodes (2007), afirma que a teoria das trocas está no cerne desta teoria, afirmando que “uma organização tem poder, em relação a um elemento do seu ambiente de tarefas, na medida em que a organização tem a capacidade de satisfazer as necessidades desse elemento e na medida em que a organização monopoliza essa capacidade” (Rhodes, 2007, p. 1245). Nessa medida, desenvolveu a seguinte ideia:

- “(a) Qualquer organização depende de outras organizações para obter recursos.
- (b) Para atingir seus objetivos, as organizações precisam trocar recursos.
- (c) Embora a tomada de decisões dentro da organização seja restringida por outras organizações, a coligação dominante mantém alguma discricção. O sistema apreciativo da coligação dominante influencia quais relacionamentos que são vistos como um problema e quais os recursos adotados.
- (d) A coligação dominante emprega estratégias dentro de regras conhecidas do jogo para regular o processo de troca.
- (e) Variações no grau de discricção são um produto dos objetivos e do potencial de poder relativo das organizações em interação. Este potencial de poder relativo é produto dos recursos de cada organização, das regras do jogo e do processo de troca entre as organizações.” (Rodes, 2007, p. 1245)

Hood (1991) define este novo modelo de gestão da administração pública de *New Public Management*, que apesar do grande impacto na reforma da administração pública em Inglaterra, os mesmos princípios influenciaram, igualmente, as administrações de outros países como EUA, Austrália, Nova Zelândia e em outros tantos países pertencentes à OCDE (Hood, 1991). Deixando antever que este modelo não é exclusivamente britânico. A sua ascensão e implementação encontra-se associada às seguintes tendências administrativas: (i) tentativa de desacelerar ou reverter o crescimento do governo em termos de gastos públicos e dotação de pessoal; (ii) a mudança em direção à privatização e quase-privatização e longe das principais instituições governamentais, com ênfase renovada na 'subsidiariedade' na prestação de serviços; (iii) o desenvolvimento da automação, principalmente em tecnologias de informação, na produção e distribuição de serviços públicos e (iv) o desenvolvimento de uma agenda internacional, cada vez mais focada em questões gerais de gestão pública, da conceção de políticas, dos estilos de decisão e cooperação intergovernamental (Hood, 1991)

De acordo com Osborne (2006), a Gestão da Administração Pública passou por três estágios dominantes, um primeiro, Administração Pública, desde o final do séc. XIX até ao final dos anos 70 e 80, o segundo a Nova Gestão Pública, até ao final do séc. XXI e o terceiro a Nova Governança Pública, que passamos a representar na Tabela 6:

Tabela 6 - Estágios dominantes na Administração Pública

<i>[Final séc. XIX até finais anos 70-80]</i>	<i>[Início dos anos 80 até início do Séc. XXI]</i>	<i>[Desde início do Séc. XXI]</i>	
Public Administration (PA)	The New Public Management (NPM)	The New Public Governance (NPG)	
Elementos Dominantes	Elementos Dominantes	Elementos Dominantes	Autores
o domínio do 'estado de direito'	uma atenção às lições da gestão do setor privado	governança político-social" como uma teoria abrangente das relações institucionais dentro da sociedade	Kooiman (1999)
um foco na administração de regras e diretrizes definidas	o crescimento tanto da gestão' prática - em seu próprio direito e não como um desdobramento do profissionalismo - e de organizações 'distantes' onde a implementação de políticas é organizacionalmente distanciada dos formuladores de políticas (em oposição ao distanciamento 'interpessoal' da política - divisão da administração dentro do PA)	máquina de "redes interorganizacionais auto-organizadas" que funcionam com e sem governo para fornecer serviços públicos	Kickert (1993) e Rhodes (1997)
um papel central para a burocracia na formulação e implementação de políticas	foco na liderança empreendedora em organizações de serviço público	a governança, tomada em conjunto com a teoria da "conjunção administrativa" é de fato uma maneira de reposicionar a PA como a	Frederickson (1999)

		disciplina preeminente contínua para as realidades do mundo moderno	
a divisão 'política - administração' dentro das organizações públicas	ênfase no controle e avaliação de entradas e saídas e na gestão de desempenho e auditoria	a governança como uma forma de explorar o funcionamento de comunidades e redes de políticas	Marsh e Rhodes (1992) e Kickert et al. (1997); Hanf e Scharpf (1978)
um compromisso com o orçamento incremental	a desagregação dos serviços públicos em suas unidades mais básicas e o enfoque na gestão de custos	governança quase como um termo proxy para a prática genérica de PAM, também o usam como um termo geral para tentar criar uma teoria holística de PAM em condições de "estado vazio"	Salamon (2002) Lynn et al. (2001); Milward e Provan 2003
a hegemonia do profissional no sistema de prestação de serviços	o crescimento do uso de mercados, competição e contratos para alocação de recursos e prestação de serviços dentro dos serviços públicos	governança como um conceito para explorar os processos internos e o funcionamento do NPM	Kettl (2000)

Fonte: Autoria Própria, adaptado de Osborne (2006)

Conforme refere o autor (Osborne, 2006), este é um modo simplista de apresentar estes modelos e a vigência dos seus estágios, considerando, portanto, que os elementos de cada estágio podem frequentemente coexistir ou se sobrepor. Deste modo, ambas as tendências, a continuação da NPM desde os anos 80 e o surgimento da governança no final dos anos 90, são claramente visíveis no mundo da administração pública (Klijn, 2012).

Para Rhodes (2007) o termo "governança" é popular, mas impreciso, atribui-lhe várias definições, referindo-se a: "o estado mínimo; governança corporativa: a nova gestão pública; 'bom governo'; sistemas sócios cibernéticos: e redes auto-organizadas" (2007, p. 652). De acordo com aquele autor a governança refere-se a "redes interorganizacionais auto-organizadas (...) e essas redes complementam os mercados e as hierarquias como estruturas de governo para alocar recursos com autoridade e exercer controle e coordenação" defende ainda que "são um desafio à governabilidade porque se tornam autônomos e resistem à orientação central". (2007, p. 652)

Atualmente, a teoria da gestão na Administração Pública, na Europa Continental, procura abandonar a distância que mantinha do mercado e da sociedade, para manter uma rede de articulação entre Estado, mercado, redes sociais e comunidades. Encerra a ideia de ação conjunta, levada a cabo pelos três agentes que procuram resolver problemas sociais, assegurando um desenvolvimento sustentável (Kissler & Heidemann, 2006).

Osborne (2006) adianta mesmo que a NPM, atualmente, tem sido um estágio transitório na evolução da administração pública tradicional, chamando-lhe de Nova Governança Pública (2006, p. 377). É a teoria contemporânea da gestão da administração

pública, que engloba três conceitos dominantes: liderança; terceirização e governança. A ênfase deste modelo assenta em líderes fortes e “musculados”, em vez de tecnocratas neutros e competentes (Frederickson, Smith, Larimer & Licari, 2018, p. 129).

Este novo modelo encara o Estado como produtor do bem público, um Estado ativo, que aciona vários outros atores e coordena-os a produzir com ele. Assume-se ainda como um Estado dirigente, cooperativo que produz bem público em conjunto com outros atores (Bilhim, 2014). Conforme refere Peters e Pierre (1998) a Governança encerra quatro elementos: (i) o domínio das redes de relação; (ii) a perda, pelo Estado, do controlo direto; (iii) a fraca separação entre recursos públicos e privados e (iv) o uso de múltiplos instrumentos na solução dos problemas (citado por Bilhim, 2017). Bilhim (2017) afirma ainda que a nova Teoria da Gestão Pública, significa uma maior cooperação entre entidades que desenvolvem processos de políticas públicas; é a criação de fortes redes de relação de parcerias, que permite a troca de recursos entre parceiros, com base na confiança e estabilidade contratual.

As duas perspetivas principais na administração pública diferem consideravelmente em foco, ideias-chave, estratégias de gestão e o papel da política (Klijin, 2012). Enquanto a governança tende a enfatizar as relações horizontais entre organizações governamentais e outras organizações, a NPM pode ser considerada um paradigma oposto à governança de várias maneiras, uma vez que enfatiza a direção central e o controle político, enquanto a governança tende a enfatizar os limites do controle central (Klijin, 2012). Na Tabela 7⁶ resumem-se algumas das principais diferenças.

Tabela 7 - Duas perspetivas dominantes na Administração Pública – Nova Gestão Pública e a Governança

	Nova Gestão Pública	Governança
Foco	Mudanças e adaptações organizacionais e institucionais dentro do setor público (enfoque Intra organizacional)	Mudanças e adaptações nas relações entre governos e outros atores (enfoque inter organizacional)
Objetivos	Melhorar a eficácia e eficiência da prestação de serviços públicos e organizações públicas	Melhorar a coordenação interorganizacional e a qualidade da tomada de decisões
Ideias Centrais / Técnicas de Gestão	Usar instrumentos de negócios (técnicas modernas de gestão, mecanismos de mercado, indicadores de desempenho, conselhos de consumo) para melhorar a prestação de serviços	Usando gerenciamento de rede: ativação de atores, organização de pesquisa e coleta de informações (investigação conjunta), exploração de conteúdo, organização de interações, regras de processo, etc.

⁶ Tradução livre

Política	Os funcionários eleitos definem metas e a implementação é alcançada por agências independentes ou mecanismos de mercado com base em indicadores de desempenho claros	As metas são desenvolvidas durante os processos de interação e tomada de decisão; detentores de cargos eleitos fazem parte do processo ou são meta-governadores
Complexidade	A sociedade moderna é complexa, mas precisamos de objetivos claros e implementação flexível para isso. Fique longe de interações complexas com a sociedade. Se necessário, use conselhos de consumidores ou incentivos de mercado para governar unidades de implementação	A sociedade moderna é complexa e requer interdependência; os cidadãos não tomam as decisões dos atores públicos pelo seu valor nominal. Participar da complexidade interagindo com os atores da sociedade é inevitável e / ou necessário para alcançar resultados satisfatórios

Fonte: Autoria própria, adaptado de Klijn (2012)

A abordagem tradicional para a tomada de decisões era hierárquica, ou seja, estávamos perante uma autoridade *top-down* em que a sociedade civil estava excluída do processo de decisão (Scotti, 2013). Ora este modelo tradicional de tomada de decisões foi substituído por uma abordagem mais moderna, a governança multinível – *Multilevel governance* (MLG), como refere Piattoni (2010) “*is the formula that currently encapsulates the new vision*” (citado em Scotti, 2013, p. 68). As próprias estruturas da Administração Pública facilitam e coordenam os processos de tomada de decisões, incorporam princípios modernos de democracia, autonomia e participação e surge como uma das principais reformas da Administração Pública. Na prática, isto significa que esta reforma abrange todos os quadrantes da sociedade e sobretudo da Administração Pública (Scotti, 2013).

Neste processo, onde são envolvidos vários atores em diferentes contextos multiníveis de governamentação, de diversas autoridades envolvidas, e mesmo do público, dos cidadãos e grupos de interesse especiais, a UE procurou acompanhar estas tendências. Aliás, a questão da governança ganha particular relevo no contexto do projeto europeu, sobretudo em torno de três questões: “as formas de governança territorial (*multi-level governance*) (...); o método aberto de coordenação (método intergovernamental de cooperação, visando a convergência voluntária entre políticas nacionais dos EM) e a coordenação territorial de políticas” (Ferrão, 2010, p. 132). Em 2001, com o Livro Branco sobre a Governança Europeia, o problema é reconhecido em toda a Europa, revestindo particular acuidade para a UE (Comissão Europeia, 2001). Knill e Lenschow (2005) identificam três ideais de padrões de governança presentes no seio da UE (citado em Ferrão, 2010, p. 132), as quais encontram representação na Tabela 8:

Tabela 8 - Padrões de Governança no seio da UE

<i>Padrões de Governança da UE</i>		
<i>Padrão de Governança</i>	<i>Descrição</i>	<i>Exemplo de Política Pública</i>
Por Coerção	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conformidade com regras comunitárias vinculativas para os EM 	Política do Ambiente
Por Competição	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Procura de arranjos institucionais mais eficientes por comparação com soluções existentes noutros EM num quadro globalmente definido ao nível da UE 	Política dos Transportes
Por Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ajustamentos dinâmicos voluntários, estimulados por processos de troca de informação e de aprendizagem mútua no seio de redes transnacionais 	Políticas Sociais de Proteção e Inclusão
Por Comunicação e Por Coordenação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas que não integram o leque de competências formais da UE o padrão de governança privilegiado e crucial para que sejam bem-sucedidos, é a comunicação e o método aberto de coordenação 	Política de Ordenamento do Território

Fonte: Autoria Própria, baseado em Knill e Lenschow (2005), citado em Ferrão (2010, p. 132 e 133)

A UE, procura então encarar esta reforma como um dos seus objetivos estratégicos, servindo como ponto de partida para alcançar políticas mais eficazes e mais pertinentes (Scotti, 2013). Políticas estas enfatizadas em 2002 com o reforço das redes de cooperação territorial que representavam as várias entidades em parceria do setor institucional, económico e social (Comissão Europeia, 2002). E é, precisamente, ancorado neste novo modelo que surgem, igualmente, novas tendências para as políticas da UE para a distribuição dos fundos estruturais e de coesão (Scotti, 2013). Conforme referem Marks (1993) e Hooghe (1996) em ambas as fases, de projeto e implementação, estas políticas de coesão são baseadas em princípios de participação, acordo e parceria (citado em Scotti, 2013, p. 68). A UE deve, portanto, utilizar “uma abordagem que parta mais da base e não tanto do topo e complementando mais eficazmente os instrumentos da sua política com meios não legislativos” (Comissão Europeia, 2001, p. C 287/2). Subjacente a esta ideia, assistimos não só na UE, a vários desafios – “mobilidade e pressão migratória, envelhecimento demográfico, alterações climáticas e eficiência energética, globalização e competitividade económica, tecnologias de informação e comunicação e a crescente importância das cidades (enquanto atores globais)” (Santinha, 2014, p. 80) que afetam de forma diferenciada os territórios e, “por conseguinte, constituem fatores catalisadores de disparidades territoriais” (Santinha, 2014, p. 80). De acordo com este autor, importa reter que, a abordagem a implementar tenha em conta o território, incutir a importância do território: “*territory matters* é uma expressão que passa a ser recorrente nas diversas políticas” (Santinha, 2014,

p. 77). Subjacente a esta abordagem, que parte mais da base e não tanto do topo, *bottom up*, a lógica passa por “problemas comuns requerem soluções comuns, e a utilização de recursos comuns de forma harmonizada, tirando partido da diversidade territorial” (2014, p. 80).

No conceito assumido pela CE, governança significa “o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia” (Comissão Europeia, 2001, p. C 287/5). Este debate sobre o futuro da Europa tem de ser intensificado, a CE terá de participar ativamente e intensificar as alterações institucionais necessárias para alcançar os objetivos propostos no Livro Branco. Deverá ainda alertar para o facto de que a adoção de novos métodos de trabalho não será possível se os Tratados da UE não forem alterados em conformidade (Comissão Europeia, 2001). Nesta perspetiva, resumem-se na Tabela 9, o conjunto de propostas da UE sobre a reforma da governança europeia.

Tabela 9 - Reforma da Governança Europeia

<i>Propostas de Mudança Estratégica para a Reforma da Governança Europeia</i>	
<i>Reforma da Governança Europeia</i>	<i>Estratégias da Comissão Europeia</i>
Reforço da Participação	<p>Na elaboração das políticas da UE os procedimentos devem ser mais abertos e de mais fácil compreensão e acompanhamento. Maior interação com os governos regionais e locais e com a sociedade civil, apesar de ser uma incumbência dos EM.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deve a UE fornecer informações atualizadas sobre a elaboração das políticas em todas as fases do processo de tomada de decisão; ▪ numa fase precoce da elaboração das suas políticas, estabelecer um diálogo mais sistemático com os representantes dos governos regionais e locais, através das associações nacionais e europeias; ▪ introduzir uma maior flexibilidade nas regras de execução da legislação comunitária, que tome em consideração as condições regionais e locais; ▪ estabelecer e publicar regras mínimas aplicáveis às consultas relativas às políticas da UE; ▪ criar parcerias que, em áreas específicas, irão mais longe do que as regras mínimas, comprometendo-se a realizar consultas adicionais, proporcionando maior abertura e representatividade das organizações consultadas
Melhores Políticas, Melhor Regulamentação e Melhores Resultados	<p>A fim de melhorar a qualidade das suas políticas, a UE deve ponderar tomar medidas e analisar a possibilidade de combinar diversos instrumentos políticos; A UE deve encontrar soluções para acelerar o processo legislativo. Determinar um justo equilíbrio entre a imposição de uma abordagem uniforme e uma maior flexibilidade no que se refere às condições de aplicação das regras no terreno. Reforçar a confiança quanto à forma como os pareceres dos peritos influenciam as decisões políticas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ promover uma maior utilização de diferentes instrumentos políticos (regulamentos, «decisões-quadro», mecanismos de coregulamentação); ▪ simplificar o atual direito comunitário e incentivar os EM a simplificarem as regras nacionais de transposição das disposições comunitárias; ▪ publicar orientações relativas à obtenção e utilização dos pareceres de peritos; ▪ aplicação rigorosa da legislação comunitária, a fim de garantir eficiência do mercado interno, mas também para reforçar a credibilidade da União e das suas instituições;

Governança Global	As propostas de mudança de estratégia ultrapassam as fronteiras da Europa, a UE deverá ter como objetivo o reforço da eficácia e das competências de execução das instituições internacionais.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ melhorar o diálogo com os intervenientes governamentais e não governamentais de países terceiros, quando estiver em causa a elaboração de propostas políticas com dimensão internacional; ▪ propor uma revisão da representação internacional da UE, a fim de se poder expressar mais frequentemente uma posição única;
Redefinir as Políticas UE e as Atribuições das Instituições	As instituições da UE e os EM deverão, em concertação, definir uma estratégia política global. Redefinir as políticas da UE e adaptar o seu funcionamento.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ intensificar os esforços no sentido de assegurar a coerência política e identificar objetivos a longo prazo; ▪ apresentar na próxima Conferência Intergovernamental propostas no sentido de redefinir as competências de execução da Comissão

Fonte: Autoria Própria, baseado no Livro Branco sobre a Governança Europeia (Comissão Europeia, 2001, p. C287/2 e ss)

O Livro Branco propõe ainda um conjunto de princípios da Boa Governança, essenciais para a instauração de uma governança mais democrática, aplicável “a todos os níveis de governo: global, europeu, nacional, regional e local”. Este conjunto de princípios “são particularmente importantes para que a união possa dar resposta aos desafios” (Comissão Europeia, 2001, p. C 287/7), da reforma da governança europeia. Apresentam-se na Tabela 10 esses mesmos princípios:

Tabela 10 - Princípios da Boa Governança

<i>Princípios da Boa Governança</i>	
Abertura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ As instituições deverão trabalhar de uma forma mais transparente; ▪ Seguir uma estratégia de comunicação ativa sobre as tarefas da UE e as suas decisões; ▪ Utilizar linguagem acessível ao grande público e facilmente compreensível; ▪ Melhorar a confiança em instituições complexas
Participação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualidade, pertinência e eficácia das políticas da UE dependem de uma ampla participação através de toda a cadeia política, desde a conceção até à execução; ▪ Reforço da participação cria uma maior confiança no resultado final e nas instituições que produzem as políticas; ▪ A participação depende principalmente da utilização, por parte das administrações centrais, de uma abordagem aberta e abrangente, no quadro do desenvolvimento e aplicação das políticas da UE;
Responsabilização	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definir atribuições no âmbito dos processos legislativo e executivo; ▪ Cada instituição da UE deverá explicar a sua ação na Europa e assumir as responsabilidades correspondentes; ▪ Maior clareza e responsabilidade dos EM e de todos os que participam na elaboração e aplicação das políticas da UE
Eficácia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas eficazes e oportunas, dando resposta às necessidades com base em objetivos claros, na avaliação do seu impacto futuro e, quando possível, na experiência anterior; ▪ Aplicação das políticas da UE de forma proporcionada aos objetivos prosseguidos e decisões adotadas ao nível mais adequado
Coerência	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas e medidas coerentes e perfeitamente compreensíveis; ▪ O leque de tarefas aumentou, o alargamento aumenta a diversidade e aumenta os desafios a ter que enfrentar; ▪ Autoridades regionais e locais cada vez mais envolvidas nas políticas da UE; ▪ Coerência implica uma liderança política e uma forte responsabilidade por parte das instituições, para garantir uma abordagem comum e coerente no âmbito de um sistema complexo

Fonte: Autoria Própria, baseado no Livro Branco sobre a Governança Europeia (Comissão Europeia, 2001, p. C287/7 e ss)

Destaca-se que estes princípios fazem-se valer por si só, contudo, a sua implementação não passa por uma intervenção individualizada. A “eficácia das políticas passa por uma maior participação a nível da sua elaboração e aplicação” (Comissão Europeia, 2001, p. C 287/8). A aplicação destes cinco princípios em articulação, reforça os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade, na escolha do nível em que é realizada a ação (desde o comunitário até ao local) e na seleção dos instrumentos utilizados, os quais devem ser proporcionais aos objetivos prosseguidos. Desta forma, a conceção e aplicação de políticas implica “verificar sistematicamente: a) se é realmente necessária uma ação pública, b) se o nível europeu se afigura o mais adequado, e c) se as medidas escolhidas são proporcionais aos objetivos” (Comissão Europeia, 2001, p. C 287/8).

Neste trabalho e ainda que muitas abordagens se refiram à governança no seu sentido geral, será feita uma abordagem à dimensão territorial, ou seja, à governança territorial, associada igualmente à noção de Coesão Territorial, enquanto processo de interação do planeamento territorial com outras atividades e políticas comunitárias (Santinha, 2014).

No caso particular das políticas de ordenamento do território, como referido pelos autores Knill e Lenschow, (citado em Ferrão, 2010, p. 132) estas são políticas que não integram o leque de competências formais da UE, implica, pois, a “promoção de uma maior coordenação de políticas e cooperação entre atores a partir de uma visão territorial partilhada – governança territorial” (Ferrão, 2010, p. 133). Pelo que, este considera-se um dos principais desafios que surge no contexto da construção do projeto europeu. A este propósito, Ferrão (2004) refere que ao nível comunitário, ao “disponibilizar um referencial estratégico para o desenvolvimento do espaço europeu”, o EDEC traduziu-se como resultado impactante na elaboração das políticas comunitárias (Santinha, 2014). A dimensão territorial começou a ganhar o seu espaço, sendo notória a sua influência no 2.º Relatório sobre a Coesão Económica e Social (2001), onde é feita uma referência explícita à coesão territorial, influenciando a adoção do princípio de coesão territorial (Santinha, 2014). Volta a ganhar relevo em 2008, com o Livro Verde sobre a Coesão Territorial e a sua consagração pelo Tratado de Lisboa em 2007, como uma das componentes da política de coesão, a par da coesão económica e da coesão social (Ferrão, 2010). A emergência do tema, segundo Faludi (2009), “serviria inclusive, como «desculpa» para a CE ultrapassar o problema da falta de

competências formais em matéria de ordenamento do território e, assim, atribuir oficialmente uma importância à dimensão territorial” (citado em Santinha, 2014, p.78).

A ideia específica de governança territorial refere-se essencialmente à procura de uma articulação mais eficiente, quer entre diferentes níveis de administração (ideia de governança multinível ou de cooperação/coordenação vertical, da escala europeia à escala local), quer entre entidades/atores do mesmo nível, ou seja, a ideia de cooperação/coordenação horizontal entre diversos atores, incluindo esferas pública, privada e terceiro sector (Pereira, 2013). Para os autores Faludi & Peyrony (2011) o território é relevante para promover a competitividade e para permitir uma abordagem às desigualdades regionais e sociais (citado em Medeiros, 2016, p. 4). A configuração deste modelo exige que o mesmo esteja ancorado em ações coletivas, através do debate, concertação e de corresponsabilização dos *Stakeholders* (Pereira, 2013). No que se refere aos atores envolvidos nesta nova formulação de políticas, Wolffhardt, Bartik e Meegan, (2005) referem que esta ‘nova governança’ implica a participação de agentes não-estatais (empresas, ONG’S, grupos de cidadãos e redes particulares) na formulação, decisão e implementação das políticas públicas. Os autores apelidam de “híbrido” ou “novas formas de governança” que emergem outros atores não estatais, não só influenciam as ações realizadas pelo Estado, como na verdade assumem uma “cogovernança com o Estado” (2005, p. 4)

Este modelo pressupõe um Estado forte, uma economia forte e uma sociedade civil extensa e dinâmica, características que o nosso “país ainda não atingiu e por isso apelidado de uma governança periférica. A consequência é um modelo de governança dos países avançados que, num país semiperiférico, se torna numa governança semiperiférica” (Magone, 2017, p. 59). “Em termos de padrões de consumo, é muito parecido aos países com economias avançadas, mas é periférico em termos de padrões de produção económica (...) nem pertence completamente à periferia nem aos países do centro da economia mundial, é um país entre esses dois mundos” (2017, p. 59).

Boaventura de Sousa Santos (2014), preconiza isso mesmo, quando refere que Portugal vive a duas velocidades: quando incidimos em algumas características sociais (taxa de crescimento populacional, algumas práticas de consumo, etc.) até nos podemos comparar com sociedades mais desenvolvidas. Por outro lado, quando nos referimos a outras características (ineficiência do Estado, deficiências das políticas sociais, especialização industrial, etc.) aproximamo-nos de sociedades menos desenvolvidas, ou sociedades

periféricas. Portanto, nas análises sociais, os parâmetros que existem encaixam-se em sociedades mais desenvolvidas e menos desenvolvidas, não existindo indicadores que se ajustem a sociedades intermédias, como Portugal. Conclui que, Portugal assume há já alguns anos um “carácter semiperiférico” que dificilmente conseguirá ultrapassar, é uma sociedade de desenvolvimento intermédio ou semiperiférico no contexto europeu. Considera ainda que a integração na UE criou uma ilusão credível de que Portugal, por se integrar no centro, passa a ser central, e que o facto de estar na Europa é ser como a Europa (Boaventura, 2014).

Este impasse que vivemos é já considerado um dos bloqueios da sociedade portuguesa, serão necessárias algumas alterações no funcionamento da administração pública, que permitirão encetar uma viragem no modo de gestão da coisa pública rumo ao desenvolvimento e ao regresso da soberania nacional no quadro europeu (Pereira, 2013). E isto aplica-se, exatamente, à matéria em estudo, os Fundos Estruturais. De acordo com Magone (2017), a solução que se pode encontrar para Portugal, sendo ele um Estado-Membro que integra a UE, antes mesmo de serem distribuídos os Fundos, é premente que o sistema de governança “seja adaptado às estruturas de governança multinível da UE; e além disso necessita de uma economia forte e de uma sociedade civil extensa, ambos como parceiros das instituições públicas” (Magone, 2017, p. 61)

Para que se assista a esse desenvolvimento, seria importante desenvolver uma reflexão crítica ao nível político, administrativo e socioeconómico sobre ter um planeamento estratégico a fim de aumentar a eficiência e rentabilidade dos Fundos (Magone, 2017). O autor apresenta pelo menos cinco aspetos a considerar, que impediram uma melhor governança no país, os quais figuram na Tabela 11:

Tabela 11 - A Governança Semiperiférica dos FEEI em Portugal

<i>A Governança Semiperiférica dos FEEI em Portugal – 5 aspetos a considerar</i>	
1. Sociedade Civil pouco Extensa e Economia Débil	<ul style="list-style-type: none"> • Governamentalização exagerada das redes de governança dos Fundos • A governança em Portugal, devido ao vácuo deixado pela economia privada e sociedade civil, facilita o Estado a ser hiperativo para que projetos possam ser apresentados à UE • As diferentes cinco regiões desconcentradas Portugal continental, a sociedade civil não é muito extensa, dinâmica e principalmente com capacidade para parcerias • Os agentes económicos estão particularmente dependentes das autarquias locais, as quais criaram verdadeiros impérios de empresas públicas locais, na sua maioria pouco rentáveis e com dívidas • A falta de transparência das estruturas locais, comissões de coordenação regional pouco responsáveis face à lógica democrática e dependendo de decisões vindas de Lisboa, reforçaram essa governamentalização

	<ul style="list-style-type: none"> Os fundos europeus na relação entre governo central e local, confirma esta reprodução das estruturas extremamente centralizadas em Portugal e o desvio de muitas decisões para a rede informal entre esses dois polos
2. Atitudes Paternalistas	<ul style="list-style-type: none"> As autoridades centrais de conceção, gestão e implementação mostram uma tendência para atitudes paternalistas, de saber de antemão o que é bom para a população Concentração do investimento em infraestruturas públicas, ou seja, em investimentos que são visíveis, ao contrário dos investimentos em recursos humanos ou nas empresas, cujos resultados não são imediatos Pressão das autoridades europeias em introduzir reformas, sobretudo em melhorar a estrutura das qualificações. Um fator decisivo é a Estratégia de Lisboa (2000-2010) e a sucessora Europa 2020 da UE, que influenciam e orientam estrategicamente o Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN – 2007-2013) O QREN já se orientava mais para os recursos humanos e para as empresas, tendo sido elaborado tendo em conta novos princípios de gestão. Ainda assim, a governamentalização continua a ser um elemento que reforça o paternalismo
3. A Lógica da Governança Multinível	<ul style="list-style-type: none"> Consulta pública tornou-se central para a elaboração das necessidades da população No caso português a Administração Pública tende a evitar a consulta pública, apenas a concretiza porque ela faz parte do processo para a apresentação dos programas. Este paternalismo e governamentalização cria o monopólio total da Administração Pública na elaboração dos programas Em vez de despender tempo a consultar as populações e a integrar as suas necessidades nos programas, o processo é o inverso
4. Lógica da absorção dos fundos	<ul style="list-style-type: none"> A lógica de absorção dos fundos a todo o custo reforça ainda mais essa governamentalização Seria melhor financiar menos, mas bons projetos, do que gastar mal em projetos que só são feitos para a absorção completa dos fundos
5. Clientelismo, Patronagem e Corrupção em relação aos Fundos	<ul style="list-style-type: none"> A Administração Pública europeia é demasiado pequena para poder controlar o que se passa a nível nacional Governo português tem um Estado fraco, o qual também não se empenha em controlar se os projetos resultam em mais-valias ou se os fundos forem alienados
Conclusões	<ul style="list-style-type: none"> Governamentalização excessiva, centralização do processo de decisão, paternalismo da Administração Pública e falta de auscultação da sociedade civil e da economia local, a lógica do fundo perdido contra a lógica do mercado, e clientelismo, patronagem e corrupção foram fatores importantes que diminuiriam o efeito dos fundos comunitários

Fonte: Autoria Própria, baseado em Magone (2007, p. 62 e ss)

No entanto, esta não é apenas uma preocupação nacional. Os recentes debates sobre o desenvolvimento económico regional na Europa demonstram que esta é uma área problemática, onde as qualidades de estado embrionário da UE são bastante óbvias (Wolffhardt, Bartik, Meegan, 2005). De acordo com aqueles autores, as decisões são tomadas no triângulo institucional do Conselho, Parlamento e Comissão através do 'método da comunidade', e as políticas e programas são baseados em direito formal da UE.

Adiantam que 'Governança', neste contexto, refere-se principalmente à interação intrincada entre vários níveis de governo na elaboração e implementação de políticas, fazendo das políticas dos fundos estruturais, o principal exemplo da governança multinível ou de cooperação/coordenação vertical, da escala europeia à escala local. Quando o princípio destas políticas europeias é que sejam reproduzidas, simultaneamente, em todos os níveis da administração pública e política: primeiro, ao nível da UE, onde formalmente não se

materializa num governo; segundo, ao nível dos governos dos EM, onde programas e estratégias são formulados em cooperação com as entidades subnacionais (assumindo diferentes formas quando estamos perante EM mais centralistas e outros com mais tradições federalistas); e terceiro, ao nível subnacional do governo que tem responsabilidades pela elaboração e execução do programa, pela implementação operacional (Wolffhardt, Bartik, Meegan, 2005, p. 5).

Nesta matéria, torna-se interessante introduzir a perspetiva crítica dos autores Marks, Hooghe, & Blank, (1996) sobre a governança multinível nos territórios e levantam várias questões sobre a integração Europeia dos EM. Nomeadamente, porque permitiram que a sua própria soberania ficasse enfraquecida com a integração europeia, quando ela ameaça o seu próprio controle político. Os autores respondem que um dos principais argumentos é que os Estados recebem algo importante em troca. Adiantam ainda duas razões que justificam os líderes governamentais desejarem mudar a tomada de decisões para o nível supranacional: (i) os benefícios políticos podem superar os custos de perder o controle político, ou seja, pode ser um meio eficaz de fornecer informações e outros recursos para atender aos custos de transação envolvidos na formulação, negociação e implementação de decisões coletivas ou ainda, (ii) podem existir benefícios intrínsecos relacionados com a transferência de responsabilidade por decisões impopulares na tomada de decisões ditas “domésticas”, isto é, podem preferir evitar a responsabilidade por certas políticas e até responsabilizar que a tomada de decisão efetiva foi assumida por Bruxelas (Marks, Hooghe, & Blank, 1996, p. 347-349).

A operacionalização da Política de Coesão da UE é um tema amplamente discutido e criticado, até porque se tornou numa ferramenta financeira cada vez mais importante para apoiar, sobretudo, as regiões da UE menos desenvolvidas (Medeiros, 2016). Este autor adianta mesmo, que o reconhecimento que foi assumido à dimensão territorial associado às dimensões sociais e económica, na conceção, implementação e avaliação dos programas financiados pela Política de Coesão, seguindo uma perspetiva mais territorial, integrada e holística, foi muitas vezes seguido por uma noção enganosa do que é, de facto, esta “nova” dimensão territorial (Medeiros, 2016, p. 2).

Segundo o autor, deve existir uma estratégia específica, desenhada de acordo com o território, ou seja, implica que a territorialização das políticas esteja intimamente relacionada com a capacidade de conceber estratégias à medida das necessidades específicas

de um determinado território. Não basta, para isso, considerar que os investimentos têm um impacto territorial significativo, a par dos objetivos da política e da respetiva execução estratégica, a territorialização de uma determinada política depende dos seus efeitos na promoção do desenvolvimento territorial, da coesão territorial (Medeiros, 2016).

Na sequência desta lógica, assume-se prioritário, abordar no ponto 4.2 deste trabalho, a nível nacional, os diferentes períodos de programação, em matéria de gestão dos fundos comunitários, obtidos através da UE e permitir o exercício de análise das dinâmicas evolutivas no que respeita a tendências e prioridades definidas e orientadas para os EM (EM), no que respeita ao modelo de governação subjacente.

4.1. Governança Multinível

No que respeita ao setor público, nas últimas décadas, o desígnio da maioria dos países passou por acompanhar as novas tendências e implementar reformas na forma de governar (Peters, 2008). O alcance seria tornar os governos mais eficientes e eficazes, aproximando o seu *modus operandi* ao modelo de mercado (Peters, 2008), procurando atingir uma administração pública “mais aberta à participação do público bem como mais recetiva ao envolvimento de escalões menores do funcionamento público” (Peters, 2008, p. 289).

De acordo com Hood (1991) o modelo dominante tem sido o *New Public Management* (citado em Peters, 2008, p. 289), mas o verdadeiro interesse crescente da mudança foi se desviando para uma reforma do tipo governança (Peters, 2008). Conceito este que tem sido muito controverso, chegou mesmo a ser argumento para destacar num artigo de Peters & Pierre (2004) que este conceito é frequentemente mal concebido ou mal compreendido, seja no que diz respeito ao processo ou aos resultados, ou mesmo a ambos.

O maior interesse no surgimento de novas formas de governança durante os últimos anos, surge precisamente, por via das políticas públicas da UE, em resposta ao “*statecentrism*” presente na teoria de integração da UE (Kersbergen, & Waarden, 2004), referido por Moravcsik (1993, 1998) como um jogo de dois níveis, conhecido por *Multilevel Governance* (citado em Kersbergen, & Waarden, 2004, p. 150).

A ideia específica de governança pública refere-se essencialmente à procura de uma articulação mais eficiente, quer entre diferentes níveis de administração (ideia de governança

multinível ou de cooperação/coordenação vertical, da escala europeia à escala local), quer entre entidades/atores do mesmo nível (ideia de cooperação/coordenação horizontal entre diversos atores, incluindo esferas pública, privada e terceiro sector), com o objetivo de assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento territorial (Cepiku, Jesuit, & Roberge, 2003). O conceito de Governança Multinível entendido de acordo com a definição de Peters e Pierre “refere-se a trocas negociadas e não hierárquicas entre instituições nos níveis transnacional, nacional, regional e local (...) [e] a uma 'camada' vertical de processos de governança nesses diferentes níveis” (Cepiku, Jesuit, & Roberge, 2003, p. 189-190).

Neste modelo a abordagem de destaque vai para o papel de atores sociais em elaborar e implementar políticas e, principalmente, o destaque no papel das redes e estruturas análogas nos processos de governo de sociedades (Peters, 2008). Este modelo trouxe contribuições notáveis ao serviço público, mas também provocaram vários problemas, segundo Bakvis e Juillet, (2004), problemas de incoerência e enfraquecimento da coordenação no setor público.

Quando Bilhim (2021) numa conferência dada à Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro – Brasil), lança a questão “como é que o Estado do séc. XXI ultrapassa esta crise, uma vez que até agora não o fez?” Sobre o papel do estado, afirma que se vive, atualmente, uma crise do projeto filosófico da modernidade, construído nos séc. XVI – XVIII, cujos pilares desse projeto eram: (i) o Estado com as contribuições de Hobbes; (ii) a Sociedade Contratual com a contribuição de Rosseau e (iii) a Economia Liberal com as contribuições de Locke e Adam Smith. Estes 3 pilares entram em crise e por isso mesmo se fala nas reformas e na modernização da Administração Pública. O Estado soberano, o Estado como modelo nacional, ou seja, o Estado Territorial, entrou em crise e é posto em causa.

Bilhim (2021) reporta a Jürgen Habermas para referir que aquele conceito de Estado funcionou, mas esgotou-se por duas razões: (i) cumpriu com a sua missão e (ii) criou défices irreparáveis. Entre estes défices encontra-se o paradigma burocrático da Administração Pública, que ainda não conseguiu resolver esta crise⁷. Peters (2008) tem vindo a defender que as alternativas de futuro estão aí e todas elas exigirão investimentos contínuos do capital político para alcançarem efetividade, não sendo estritamente necessário fazer uma escolha

⁷ O Professor na sua oratória alude ao poema “*O Guardador de Rebanhos*” de Alberto Caeiro (heterónimo de Fernando Pessoa) “(...) *E de vez em quando olhando para trás...E o que vejo a cada momento É aquilo que nunca antes eu tinha visto (...)*”, com o intuito de estabelecer um paralelismo com “*o que é que nunca foi visto, seriamente, no papel do Estado fruto desta crise?*”

definitiva entre essas alternativas (Peters, 2008). Segundo adianta o autor “a questão política central não é fazer uma escolha (...) mas sim achar uma forma de fazer com que (...) se complementem de maneira efetiva e democrática” (Peters, 2008, p. 290).

Apesar de ser apologista da incorporação destes modelos alternativos, é inquestionável que o padrão implica necessariamente mudanças, reformas em retirar o governo do centro de atuação do processo de governar (Peters, 2008), conforme se descreve na Tabela 12:

Tabela 12 - Mudanças nos padrões do ato de governar

Padrões de Governança Para Reformar o Estado	
DESCONCENTRAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de diversas organizações autónomas ou quase autónomas, geralmente designadas de agências (Pollit e Talbot, 2004) • A elaboração e implementação das políticas é delegada a essas organizações; • A autonomia administrativa permite que administradores públicos talentosos melhorem a qualidade dos serviços públicos; • Esta desconcentração demonstra algum menosprezo à política e aos políticos no processo de governança
DESCENTRALIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralizar atividades e dar maior responsabilidade a governos subnacionais; • Ideia subjacente de melhorar a eficiência, considerando que unidades menores prestarão melhores serviços; • Justifica uma base democrática como o povo dispor de maior oportunidade de envolvimento nos menores níveis de administração;
DELEGAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Delegar autoridade pública a vários outros agentes; • Enfoque de mercado para governar, delegar a terceirizados e a outros atores do mercado; • Responsabilidades repassadas a redes e organizações sem fins lucrativos, de forma a melhorar a eficiência do setor público, e o uso de redes de atores sociais também é considerado importante para otimizar o elemento democrático do ato de governar.

Fonte: Autoria Própria, baseado em Peters (2008, p. 290-291)

Esta ideia de colaboração, inerente a processos de governação pública, ocorrem a partir das reformas que se assistiram a partir dos anos 80 e 90 do século XX. O crescimento da política pública, relacionado a Harold Lasswell nos EUA permite associar um carácter indisciplinar, onde se integram as disciplinas da sociologia, ciência política, economia e administração pública. Nos anos 80, o estudo das Políticas Públicas passa a ser encarado como a área mais importante da administração pública, porque encerra uma perspectiva de processo conjunto e complexo.

A governança multinível tornou-se um modelo comumente utilizado no panorama europeu sobretudo quando estão a ser consideradas a formulação e implementação de políticas públicas. A “Governança territorial” tornou-se uma extensão da governança

multinível. Porque adiciona elementos explicitamente territoriais e relacionados ao conhecimento, focando assim numa abordagem *place-based* e numa abordagem territorial (Rivolin et al. 2014). Esta mudança de paradigma no quadro europeu e internacional, surge por influência do Relatório Barca – Uma Agenda para a Reforma da Política de Coesão (Barca, 2009) e através dos relatórios da OCDE (2009) – *How Regions Grow e Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth (2009)* (Ferreira, & Seixas, 2017).

A Governança opera em rede, em aliança, numa lógica de cooperação a três níveis de intervenção: o Estado (hierarquia); o mercado (concorrência) e a sociedade civil (comunicação e confiança). Este novo modelo encara o Estado como produtor do bem público; um Estado ativo, que aciona vários outros atores e coordena-os a produzir com ele; assume-se ainda como um Estado dirigente, cooperativo que produz bem público em conjunto com outros atores (Correia, Mendes & Ribeiro, 2019).

O motivo principal para esta colaboração continua a ser a rentabilização de recursos. Todavia, importa refletir como garantir a sustentabilidade desses recursos suportados nos acordos de cooperação. Importa garantir que estas parcerias sejam alicerçadas na confiança para que possam perdurar no tempo (Correia, Mendes & Ribeiro, 2019). A este nível, a UE trabalha no sentido de definir para todo o território estratégias políticas que façam a Europa progredir rumo a um desenvolvimento mais equilibrado, harmonioso e sustentável (Pinho, Varum & Antunes 2013).

Em Portugal, por influência das tendências europeias, são desenvolvidos vários ensaios, desde 2010, no que concerne ao tema da territorialização das políticas públicas, por via da aplicação dos programas financiados pelos fundos estruturais (Ferreira, & Seixas, 2017). Neste período de programação, 2014-2020, os princípios de programação passam sobretudo pela consagração de uma política de desenvolvimento económico, social e territorial (Ferreira, & Seixas, 2017). Esta dimensão territorial, mobiliza-se através das Abordagens Integradas de Desenvolvimento Territorial, como meio de concretização das dimensões da Estratégia Europa 2020 (Ferreira, & Seixas, 2017).

A operacionalização destas intervenções está consagrada no princípio de subsidiariedade, no sentido em que potencializa o uso de uma escala territorial de intervenção na integração das políticas e na aplicação dos fundos comunitários (Ferreira, & Seixas, 2017). É nesta perspetiva que surge um novo referencial normativo que enquadra a

organização político-administrativo a nível nacional (Lei n.º 75/2013), a existência de uma ausência ao nível intermédio, o que resultava na dificuldade em articular entre as intervenções dos diversos ministérios, acabou por conduzir à criação das entidades intermunicipais, consubstanciadas nas áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais (Ferreira, & Seixas, 2017). Estas unidades, até foram criadas para o efeito e até podem ajudar, mas é um modelo que peca por demasiada informalidade, não tem a legitimidade da decisão. Será necessário um modelo com mais uma unidade de decisão. (Ferreira, & Seixas, 2017). Trata-se da criação de mais um nível de responsabilidade e de competências na governação local, que pode acarretar um acréscimo de custos e por outro lado, contribuir para um *déficit* democrático destes “arranjos de governação” (Teles, 2021).

Não será suficiente que os movimentos de descentralização, que naturalmente têm efeitos na amplitude das disparidades regionais, se concretizem apenas pela via legislativa. Conforme admite Peters (2008) no seu artigo, “além da politização, a descentralização do Estado tende a engendrar a identificação de «bodes expiatórios» e de negação da responsabilidade” (Peters, 2008, p. 294). Aquilo a que Teles (2021) refere que as estruturas de governação, ao longo de décadas foram sujeitas a mudanças significativas, como se tratasse de uma “mutação e inconstância na governação subnacional em Portugal” (Teles, 2021).

A “governança multinível”, concretamente o adjetivo multinível, refere-se ao aumento da interdependência entre as diferentes arenas políticas (nacional, subnacional e supranacional), enquanto o termo “governança” sinaliza a crescente interdependência entre autoridades públicas e atores não governamentais em vários níveis territoriais (Panara, 2015).

Perante esta complexidade, de acordo com aquele autor, importa focar este termo em outras conceções que não sejam só as académicas e estudar a governança multinível de um ângulo diferente e ainda pouco explorado: o da pesquisa jurídica (Panara, 2015). Segundo o autor justifica-se, uma vez que, se trata do envolvimento das autoridades regionais e locais no processo legislativo da UE (2015, p. 1). Até porque, adianta, o próprio Comité das Regiões em 2009 já se refere à governança multinível, não apenas em termos descritivos (em termos de concetualização), mas também em termos prescritivos (isto é, estabelecer o modelo de governança multinível, o que deve ser feito para a sua implementação). Aliás, o autor chama a atenção para uma primeira codificação enquanto tal,

mesmo que na forma de “soft law”, aquando da publicação do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 sobre o financiamento da UE para a política de coesão económica, social e territorial, indica a governação a vários níveis como um princípio a respeitar pelos EM ao criar parcerias com as autoridades subnacionais.

Esta perspetiva permitirá uma compreensão mais aprofundada do conceito e das implicações lógicas e jurídicas da governação a vários níveis (2015, p. 5). Nesta medida, este é um princípio processual, trata-se de um processo de tomada de decisão, em que se torna necessário proceder a uma efetiva distribuição de poderes, competências e responsabilidades entre governos centrais, regionais e das cidades e que seja também encarada uma nova perspetiva de governação que implique a colaboração entre setor público e o privado. Mas que também contribui com legitimidade para a participação dos EM na UE e na sua atividade de tomada de decisões da UE (2015, p. 45).

Panara (2015), adianta que a tomada de decisões europeia reflete antes uma “triangulação das relações políticas” entre os atores nacionais, supranacionais e subnacionais, ou seja, um sistema de “cogovernação” multinível de acordo com a estrutura constitucional dos EM, quer seja ela federal, regionalizada ou descentralizada, (2015, p. 47).

Acontece que, em Portugal, estes modelos de parcerias, de cooperação não estão assentes num modelo de decisão. São isso mesmo, apenas modelos de cooperação. Uma das maiores falhas apontadas nas políticas territoriais é não existir um modelo de governação estável, o que levanta problemas, não ao nível da realização, mas ao nível da permanência destas políticas no território (Teles, 2021). Em vários estudos disponíveis, realizados em alguns EM, nomeadamente, em Portugal, concluíram que apesar dos impactos positivos da política de coesão, apoiados em processos de governança multinível, no desenvolvimento territorial, o mesmo não foi suficiente para contrariar as tendências territoriais daquelas zonas periféricas menos povoadas (Medeiros, 2016a).

Schofield (2001) afirma mesmo que de certa forma algumas destas mudanças vêm-se exageradas, acabando por muitas coisas do sistema antigo permanecerem em funcionamento sob uma fachada das novas formas de governar, assistindo, por vezes, a um retorno ao estilo weberiano de governar (citado em Peters, 2008). Assistiu-se a várias tentativas por parte dos governos de retomar o controle perdido, de facto, assiste-se à necessidade de retomar algumas das direções políticas que foram perdidas, adotando soluções como a tendência de os líderes políticos politizarem a gestão de programas. Ora

uma das formas mais simples de retomar o controle é “ter pessoal próprio administrando esses programas (...) para níveis maiores de designação política (Peters, 2008, p. 294).

Em alguns exemplos, as reações à perda de controle político até nem foram muito negativas, até porque conduziu a que alguns governos tenham construído mecanismos de coordenação para alguns programas e organizações autônomas (Peters, 2008, p. 294).

Num quadro tão exigente de políticas públicas e de governação é necessário manter a existência de instrumentos de apoio à decisão, de monitorização e avaliação que permitam, por um lado, acompanhar, atualizar e redesenhar as intervenções e, por outro, perspetivar novas bases de intervenção estratégica (Teles, 2021).

Lynn, Heinrich e Hill (2000) apontam no seu modelo de governança, o qual não pretende ser uma teoria axiomática, mas antes tornar o modelo numa abordagem flexível, o reconhecimento de pontos de partida teóricos alternativos bem como a inclusão de outras variáveis na sua lógica de governança, que o resultado de qualquer reforma em grande escala, seja ela boa ou má, depende das decisões tomadas nos vários níveis da administração e do contexto em que essas decisões são realizadas. (citado em Frederickson, Smith, Larimer, & Licari, 2018, p. 225).

Lynn et al. reconhecem alguns constrangimentos que se apresentam a este modelo, corre o risco de ser tão abrangente e de fornecer apenas elementos conceptuais. Outra das questões que levanta assenta na perspetiva que os regimes de governança parecem ser moldados por seus domínios de política, e diferentes tipos de políticas levam a diferentes tipos de problemas de governança. Isto significa dizer que o que funciona para, digamos, o bem-estar, pode não funcionar para a proteção ambiental. Ora, o problema básico da política pública é que ela é inerentemente um processo político. Seu desenho, implementação e administração envolvem múltiplos atores com múltiplos objetivos e múltiplas agendas. Esta teoria de Lynn et al. reconhece a realidade, mas não apresenta uma explicação sistematizada, não é uma teoria totalmente funcional (Frederickson, Smith, Larimer, & Licari, 2018, p. 226). O objetivo do estudo sendo apenas consultivo, sugere abordagens para o desenho e interpretação que promova um corpo de conhecimento cujo valor seja igual ou superior à soma de suas numerosas partes (Frederickson, Smith, Larimer, & Licari, 2018, p. 223).

Frederickson et al. (2018) sugerem que para encorajar o crescimento da governança, importa estar atento às relações internacionais. Ter em consideração a estrutura, estabilidade e legitimidade dos regimes, onde a unidade de análise são as organizações e como elas

colaboraram para produzir um bem público desejável. Neste caso, importa centrar o estudo nos Estados e perceber como se adaptam às mudanças no ambiente e nas relações com outras entidades (2018, p. 223). Exatamente, como referiu Panara (2015), na importância de atuar como um princípio processual, trata-se de um processo de tomada de decisão que reflete uma “triangulação das relações políticas” (2015, p. 47) e nessa medida, apesar da definição de governança poder implicar elementos separados, eles são interrelacionados, isto é, incluem estruturas organizacionais; financeiras; estatutos e leis; mandatos de política; recursos disponíveis; regras administrativas; e regras e normas institucionalizadas. O que resume que a governança é inerentemente política (Frederickson, et al. 2018, p. 223).

Resumidamente e na perspectiva de Peters (2008), as adoções destas abordagens não têm de ser de aplicação “cega” podendo mesmo a vir a ser contraproducente, não vale a pena “tentar colocar as várias relações com os agentes sociais em um único formato, e/ou reduzir a autonomia, pode eliminar os ganhos obtidos com as reformas anteriores sem necessariamente criar benefícios proporcionais (...) O maior desafio no ato de governar pode ser, portanto, a de «costurar» as (...) alternativas” (Peters, 2008, p. 295). Tendo sempre presente que, mesmo em processos desta natureza, em que são bastante exigentes, em termos de adoção de soluções políticas, “qualquer conceituação razoável de processos atuais de governança deve conter uma grande parte de atividades descentralizadas, reconhecendo a impossibilidade de se voltar ao *status quo anterior*” (Peters, 2008, p. 297).

A política de coesão da UE tem vindo a impor um modo de governação a vários níveis subnacionais que desafia as tradições centralistas de muitos países europeus, influenciam a capacidade e autonomia para a formulação de políticas a nível nacional (Kersbergen, & Waarden, 2004). Se por um lado, a integração europeia pode aumentar a capacidade das instituições nacionais para lidar com os efeitos da internacionalização económica, por outro lado, exerce uma pressão sobre os EM para que se adaptem às regras e regulamentos europeus, perdendo alguma identidade e afetando o quadro institucional nacional de formulação de políticas (Kersbergen, & Waarden, 2004).

O contexto europeu é responsável pela pressão acrescida sobre o poder local, impõem mecanismos complexos para financiar programas de desenvolvimento regional, impõe um quadro legal e organizacional específico às AG que distribuem os fundos comunitários, obriga as autoridades locais a seguir novos procedimentos, particularmente no período de programação mais recente (Kersbergen, & Waarden, 2004). Ao ritmo dos países

européus, tem sido sublinhada a importância desta escala de governação, enquanto uma das mais prioritárias nas reformas do Estado (Teles, 2021, p. 14-15).

A governação local diz respeito a um complexo enredo de serviços, respostas à comunidade, a uma multiplicidade de atores, instituições, organizações do setor público e privado, cuja área de atuação ultrapassa as fronteiras dos próprios municípios (Teles, 2021, p. 15). Ou seja, as comunidades sobrepõem-se em diferentes aspetos das políticas públicas, considerando que os interesses coletivos não se confinam a um único território. Nesta medida Teles (2021), alerta para o facto de que um modelo eficaz de governação a nível local, que não se confina a um mapa territorial, nem a um exercício para satisfazer interesses efémeros (2021, p. 16).

Um sistema de governo local tem de ter a capacidade de se adaptar e encontrar mecanismos para responder a desafios de coesão territorial, sustentabilidade, política urbana e desertificação de territórios rurais, assegurando, sobretudo, flexibilidade e eficiência dos custos associados às políticas públicas (Teles, 2021, p. 16-17).

A este propósito, refere-nos Conteh (2013), que efetivamente, em sistemas complexos de governança multinível, como é o caso da UE, a autoridade tem tendência a ser dispersa entre os diferentes níveis de governação (local, regional, nacional e supranacional), e entre os diferentes *stakeholders*. Embora se tenha assistido a uma valorização da coordenação da governança das políticas, o mesmo não sucede ao nível dos diferentes sistemas políticos, como é que realmente se adaptam os seus projetos institucionais para operar na complexidade do sistema de governança multinível (2013, p. 96). O autor, Conteh (2013), a este propósito traz o exemplo do Canadá referindo que embora os órgãos públicos recebam os seus mandatos oficiais e por responsabilidade política, esses mandatos são cada vez mais colaborativos e partilhados com organizações não governamentais e grupos de cidadãos ativos (2013, p. 96). Para o autor o destaque é compreender os imperativos da ação política conjunta entre essas várias ordens, que atuam em diferentes níveis. Esta governança sugere manifestações diferentes e cada vez mais assertivas, fora dos limites tradicionais de intervenção de políticas de desenvolvimento económico (Conteh, 2013, p. 96).

Portanto, a ênfase da integração europeia são as redes de políticas que são organizadas em áreas de políticas e níveis de governo, isto é, a governança multinível em plena atuação (Kersbergen, & Waarden, 2004, p. 150).

Ainda assim, importa reforçar que o modelo de governança multinível não rejeita a visão de que os executivos do Estado e as arenas do Estado são importantes, ou que permanecem as peças mais importantes do quebra-cabeça europeu, mas defendem que essas arenas do Estado são discretas (Marks, Hooghe & Blank, 1996, p. 345 e 346). Ou seja, e voltando ao exemplo que o autor Conteh (2013) alude no seu artigo sobre o Canadá, embora a Constituição conceda responsabilidade pela política de desenvolvimento económico aos governos da província, na prática essa responsabilidade é compartilhada entre o governo central federal e as suas unidades constituintes que se encontram nas capitais das províncias. Na realidade, estas unidades têm gozado de maior responsabilidade política e autonomia política, incluindo a governança do desenvolvimento económico local (Conteh, 2013, p. 96).

Nesta perspetiva, quando a abordagem é a implementação de uma governança que se manifesta cada vez mais assertiva (Conteh, 2013), não podemos esquecer que o principal racional desta abordagem deve resultar na equação de considerar que não se pode tratar de forma igual aquilo que é evidentemente diferente, evitando, assim, prejudicar os territórios, que já se encontram prejudicados por não fruírem de instrumentos de governação adequados às suas características próprias (Teles, 2021)

4.2. Perspetiva Histórico-Evolutiva dos FEEI em Portugal

Neste ponto será feita uma breve abordagem aos diferentes períodos de programação, a nível nacional, em matéria de gestão dos fundos comunitários, obtidos através da UE. Estando perante a concessão de fundos da UE dirigida aos EM o modelo de governação adotado pelo EM deve cumprir com as orientações emanadas pelo direito da UE e pela liberdade de organização institucional atribuída pela UE ao EM (Lopes, 2017).

Nesta matéria, a importância que o Direito da UE assume sobre os Estados Membros é desafiante, e, simultaneamente, lança desafios à própria arquitetura da UE, ao relacionamento que detém com os EM e o relacionamento que coexiste entre os próprios EM. Tem feito surgir novas formas de atuações administrativas e obrigando os EM a adaptar-se às relações jurídicas complexas que, entretanto, vão surgindo (Lopes, 2017, pág. 198).

O primeiro período, em que Portugal beneficiou dos Fundos, coincidiu com a adesão à CEE, em 1986. Portugal passou a beneficiar de apoio da Política Regional Europeia para poder aproximar os seus padrões de desenvolvimento à média europeia. O que, na

realidade se apresentou como um grande desafio, considerando a “Administração Pública que era fechada e ainda caracterizada por reflexos paternalistas (...) na maneira como geria e distribuía os dinheiros vindos de Bruxelas” (Magone, 2017, p. 57).

Nos últimos 30 anos Portugal tem beneficiado da política regional europeia, contudo, a moeda de troca passava por interiorizar a lógica de política pública europeia, a denominada «europeização» (Magone, 2017, p. 57). Até à data já apresentou seis propostas de intervenção estratégica com vista à obtenção de apoio ao seu desenvolvimento para seis ciclos de programação da Política Regional Europeia. Passamos a descrevê-los de forma sumária na Tabela 13, para de seguida tecer algumas considerações sobre a orientação estratégica dos FEEI em Portugal.

Tabela 13 - Ciclos Programação da Política Regional Europeia em Portugal

Ciclo de Programação	Período de Programação	Transferências Efetuadas (apenas a comparticipação Europeia)¹	Programas de Desenvolvimento
“Anterior Fundo”	1986-1988	237 milhões de contos	- Programa Nacional de Interesse Comunitário de Incentivos à Atividade Produtiva (PNICIAP); - Programas específicos para certas áreas como o STAR (telecomunicações) e o VALOREN (energia); - Operação Integrada de Desenvolvimento do Norte Alentejano
QCA I	1989-1993	1.708 milhões de contos	Destacam-se sobretudo projetos cofinanciados pelo FEDER
QCA II	1994-1999	--	Desenvolvidos 17 Programas Operacionais, agrupados em 4 eixos prioritários
QCA III	2000-2006	--	
QREN	2007-2013	21,5 mil milhões €	- 3 Programas Operacionais Temáticos; - 5 Programas Operacionais Regionais do Continente; - 2 Programas Operacionais das Regiões Autónomas; - Programas Operacionais de Cooperação Territorial; - Programas Operacionais de Assistência Técnica
QEC	2014-2020	25 mil milhões €	- 4 Programas Operacionais Temáticos; - 5 Programas Operacionais Regionais do Continente; - 2 Programas Operacionais das Regiões Autónomas; - 3 Programas de Desenvolvimento Rural, 1 continente e 2 regionais; - 1 Programa para o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e Pescas; - Programas Operacionais de Cooperação Territorial; - Programas Operacionais de Assistência Técnica

Fonte: Autoria Própria, baseado em documentação da AD&C

¹ Neste montante não se inclui a participação financeira nacional, pública e privada

Antigo Fundo 1986-1988 (Primeiro Ciclo de Programação)⁸ - Neste primeiro período de programação, os fundos estruturais são essencialmente o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE) e Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA-O). Sobressai deste conjunto, o contributo do FEDER para o desenvolvimento regional do país, orientado para o financiamento de projetos públicos de infraestruturas e de estudos. Em 1998, por via da aprovação de um apoio comunitário por parte do Conselho Europeu (Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa – PEDIP) por via de várias fontes de financiamento: fundos estruturais (FEDER e FSE), empréstimos BEI e Linha Orçamental Específica (LOE/ PEDIP) o tecido empresarial português foi reforçado financeiramente, traduzindo-se num verdadeiro impulso ao dinamismo e crescimento económico. O FSE traduziu-se no investimento na formação e emprego de jovens, de desempregados de longa duração e de grupos desfavorecidos (mulheres; emigrantes e deficientes) e ainda a formação de formadores. No âmbito dos apoios do FEOGA-O são financiadas as áreas da agricultura; pesca; setor da aquacultura e estruturas vitivinícolas.

Quadro Comunitário de Apoio (QCA I) 1989-1993 - O segundo ciclo de programação caracteriza-se pela sua abrangência setorial, regional e por tipo de investimento. A formação profissional foi a área onde se alocaram mais recursos financeiros, seguida da indústria, serviços, transportes, agricultura e pescas.

Quadro Comunitário de Apoio (QCA II) 1994-1999 - Este período de programação traduz-se num acordo de parceria entre o Governo português e a Comissão Europeia, visando concretizar um conjunto de programas por setor e por região. É a partir deste QCA II que Portugal fica marcado pela aproximação à UE e a redução das assimetrias regionais internas. Nessa medida, importa destacar este período até ao atual período de programação

Quadro Comunitário de Apoio (QCA III) 2000-2006 - Tendo presente os principais problemas estruturais da UE – as diferenças nas condições de vida entre diferentes EM e a dimensão do emprego, o ponto de partida da negociação assentou nas propostas

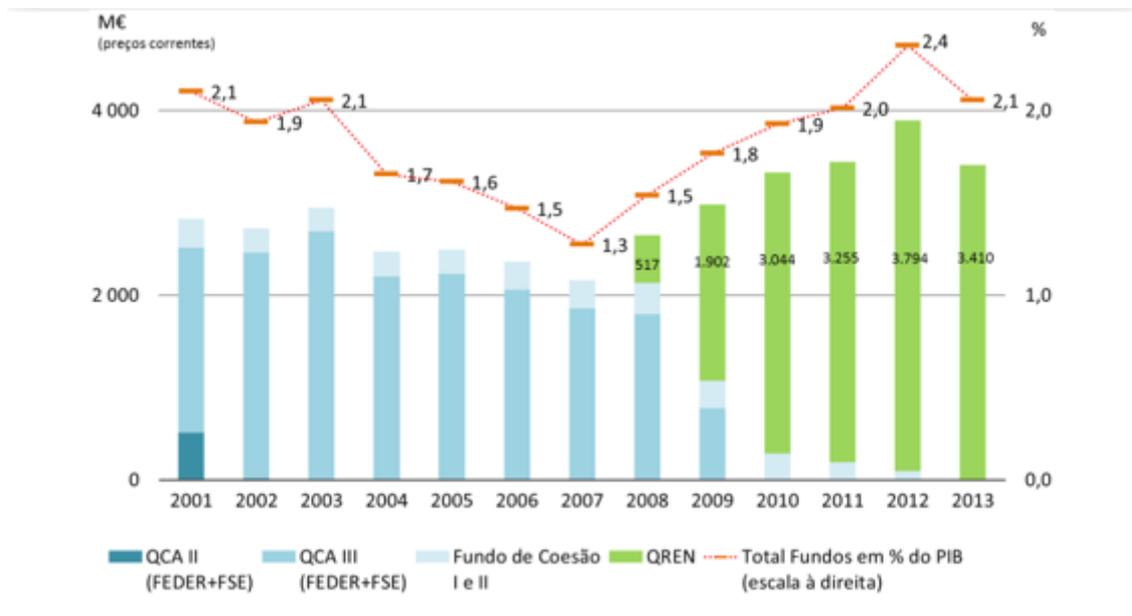
⁸ Disponível em <https://www.adcoesao.pt/content/1986-1988-qca-i-ii-iii-e-qren> consultado em 09-09-2021

apresentadas pelas autoridades nacionais, no âmbito dos PDR. O início das negociações assinala-se com a elaboração do PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social, segue-se o PDR e de seguida, a assinatura deste quadro comunitário de apoio.

Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) 2007-2013 - O QREN tem por referência a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal. Assenta em três agendas operacionais temáticas (Programa Operacional para o Potencial Humano; Programa Operacional para os Fatores de Competitividade e Programa Operacional para a Valorização do Território. São ainda definidos objetivos da Política de Coesão em função do objetivo de convergência; objetivo Competitividade Regional do Emprego e o objetivo Cooperação Territorial Europeia. Esta estratégia é concretizada através dos Programas Operacionais Temáticos; Programas Operacionais das Regiões Autónomas; Programas Operacionais de Cooperação Territorial e Programas Operacionais de Assistência Técnica.

Quadro Estratégico Comum (QEC) Portugal 2020 / 2014-2020 - Neste período de programação é concretizado um Acordo de Parceria entre Portugal e a Comissão Europeia, o qual integra os cinco FEEI (FEDER; FSE; Fundo de Coesão; FEADER e FEAMP). As prioridades de investimento organizam-se em quatro domínios temáticos: Competitividade e Internacionalização; Inclusão Social e Emprego; Capital Humano e Sustentabilidade e Eficiência no uso de Recursos. Este período de programação possui dois domínios transversais referentes à Reforma da Administração Pública e à Territorialização das Intervenções. O financiamento é dirigido a projetos localizados nos três territórios portugueses de convergência, ou seja, com PIB per capita inferior a 75% da média europeia: Norte, Centro e Alentejo, regiões que abrangem cerca de 60% da população portuguesa.

Figura 12 - Evolução Execução dos Fundos 2001-2013



Fonte: Relatórios de execução do QCAII e QCA III, Relatórios do Fundo de Coesão I e II, Sistema de Monitorização do QREN in AD&C (2019)

4.3. A Gestão dos FEEI e a Política de Coesão no contexto nacional

Conforme se percebeu, Portugal tem vindo a beneficiar ao longo dos anos de vários “Quadros Comunitários de Apoio”, atualmente, designados por “FEEI” (FEEI), sobre o qual podemos ter uma perspetiva das receitas e despesas da Administração Pública portuguesa em função da % do PIB, ao longo dos diferentes períodos de programação. Este é um dos instrumentos mais comuns, com o intuito de exercer comparações entre países. Outro indicador frequente é o da percentagem da despesa pública nacional, sendo que as mesmas têm impacto positivo no crescimento económico das regiões portuguesas (Teles, 2021). Exercício que pode ser feito pela leitura da Figura 13.

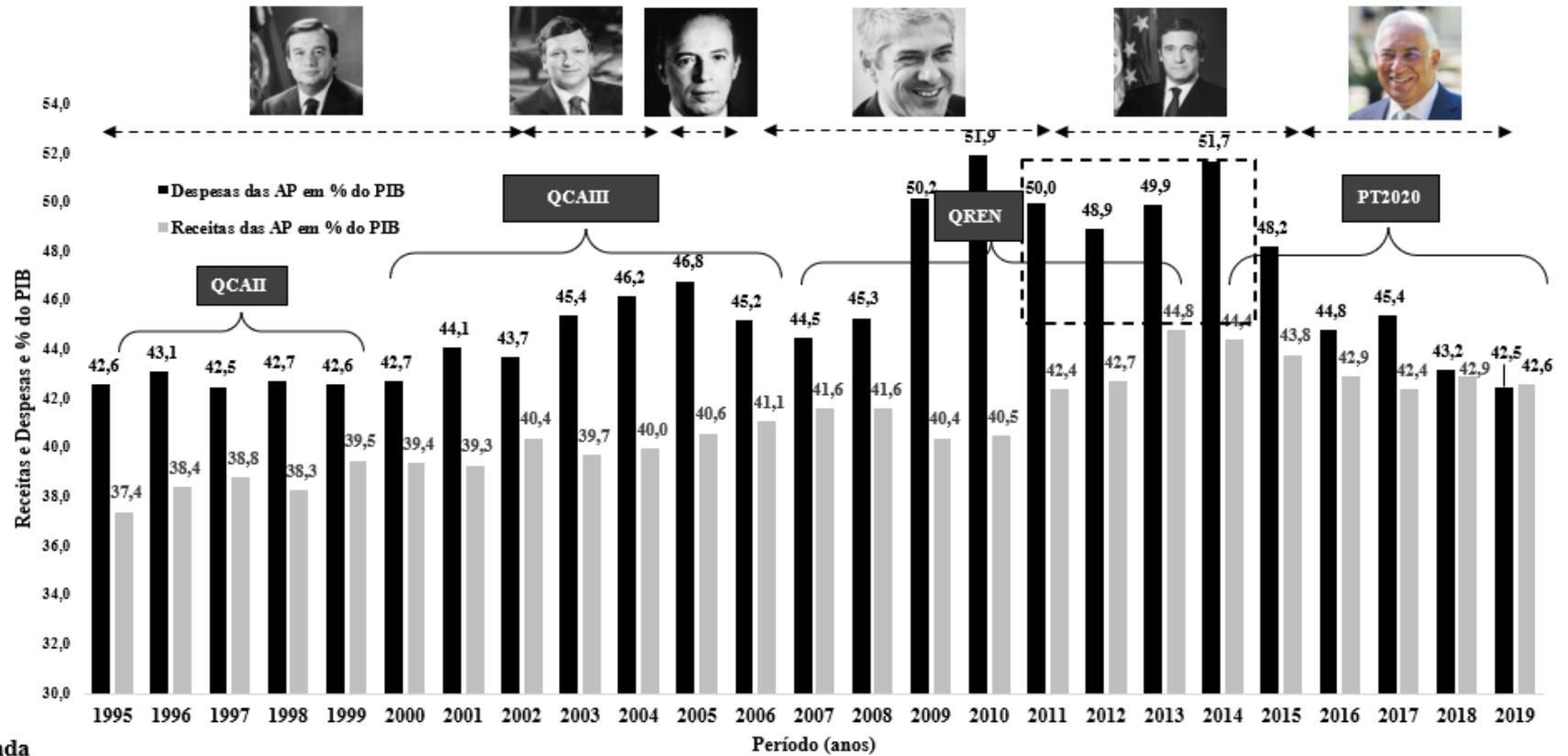
De acordo com a informação disponível, verifica-se que o investimento público a nível nacional tem se mantido dentro dos valores da média europeia (Teles, 2021). O autor sublinha que este nível se deve em grande medida, à aplicação de fundos comunitários (Teles, 2021). Grande parte do seu investimento público direto é financiado pelos fundos comunitários. Teles (2021) alerta para o desequilíbrio que se verifica entre o papel de agente responsável por metade do investimento público direto e a reduzida capacidade em termos de despesa pública. O que para o autor traduz uma nítida forma de centralização

particularmente complexa, dado que revela um problema sério de capacidade institucional, organizacional e de governação (Teles, 2021, p. 18).

Importa realçar que no período de programação anterior (2007-2013) o financiamento da política de coesão representou cerca de 35,7% do orçamento da UE, o que revela a importância da política regional na agenda da UE (Pinho, Varum & Antunes, 2013, p. 141). Estes mesmos autores (2013) realçam que para o período de programação 2014-2020, o foco dos FEEI centra-se na especialização em inovação, crescimento inteligente focado na educação, como atividades inovadoras para o crescimento. Acrescentam que estes são apoios fundamentais face às lacunas nos investimentos nestas áreas a nível nacional.

Contudo, questionam a eficácia dos FEEI no sentido de alcançar os objetivos da UE de crescimento económico, redução de disparidades e coesão social e económica, considerando que, o financiamento por vias dos fundos comunitários, em vez de reduzir as disparidades, conduz ao favorecimento de zonas centrais em detrimento das zonas periféricas (Pinho, Varum & Antunes, 2013, p. 142).

Figura 13 - Dívida Pública em Portugal - % do PIB ao longo dos vários Períodos de Programação dos FEUI



Legenda

----- Período da troika em Portugal.

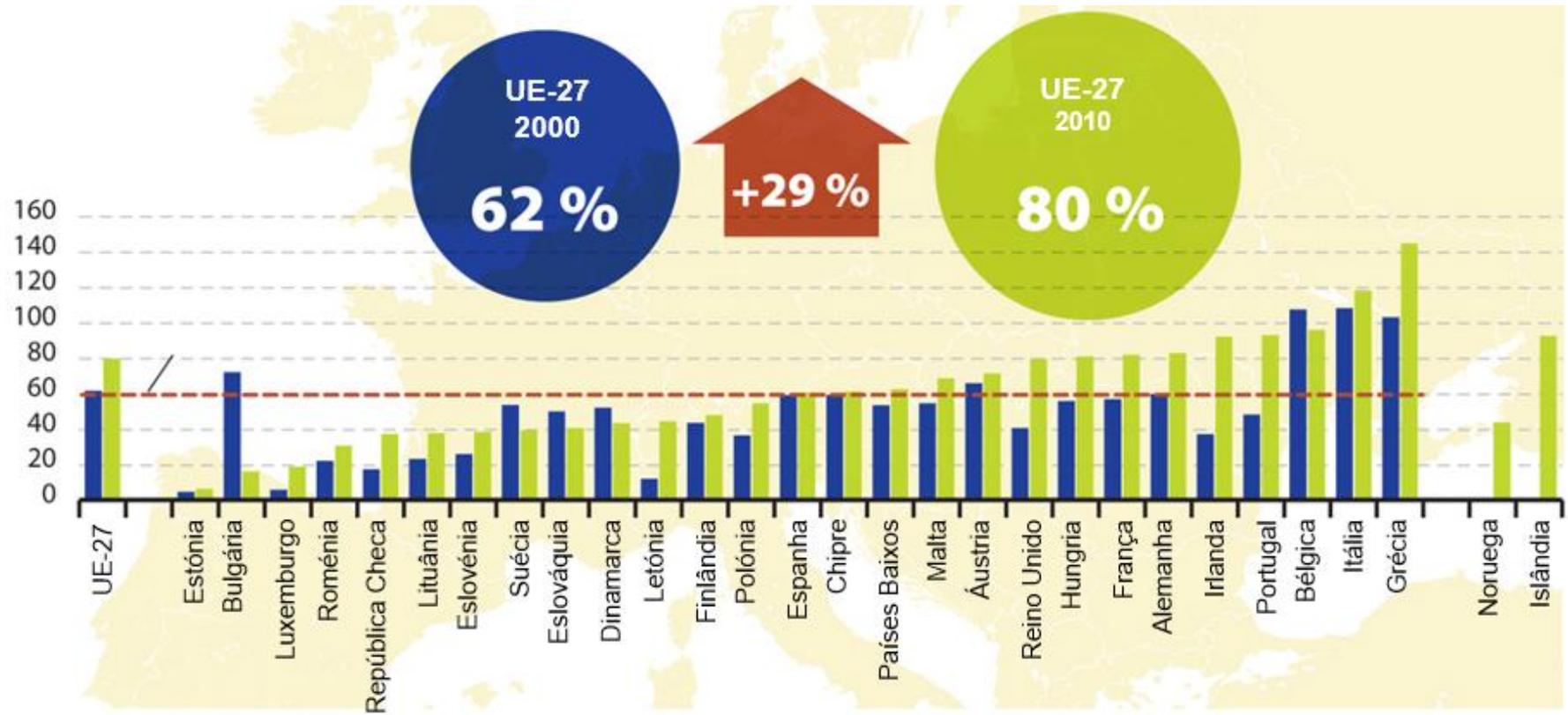
Fonte:

Apesar de os FEEI serem um dos aspetos mais atrativos da integração europeia (Pedro, 2019), tem-se assistido a regiões que beneficiaram de grandes montantes em termos de financiamento comunitário e apenas apresentaram crescimento no limiar da assistência. O que de facto leva os autores a questionarem sobre a eficiência da política regional (Pinho, Varum & Antunes 2013, p. 142).

É interessante perceber que alguns estudos nesta matéria, concluem que o apoio da política regional UE em alguns países, contribuiu para a convergência regional, embora essa convergência tenha um efeito muito fraco (Pinho, Varum & Antunes 2013, p. 143). Quando é analisada a combinação dos fundos regionais per capita com o PIB nacional per capita, no sentido de determinar a eficácia dos FEEI, conclui-se que os retornos dos fundos tendem a ser maiores quanto mais rico é o país (Pinho, Varum & Antunes 2013). Estes autores, referem ainda vários outros estudos realizados no âmbito do papel dos fundos estruturais, sendo de realçar Llussá e Lopes (2011) que concluíram que a atribuição de fundos da UE contribuiu para aumentar a convergência apenas a nível nacional (citado em Pinho, Varum & Antunes 2013, p. 143). No estudo de Rodriguez-Pose e Novak (2011) combinaram Fundos regionais per capita com o PIB nacional per capita ou com o PIB regional per capita, com o objetivo de determinar a eficácia dos Fundos Estruturais, neste caso os autores concluíram que o retorno dos fundos tende a ser maior quanto mais rico é o país (citado em Pinho, Varum & Antunes 2013, p. 143).

De acordo com Reis (2007) existe neste aspeto uma questão central a tomar em consideração, é a articulação das políticas públicas e dos instrumentos de planeamento com a perceção do significado dos fundos estruturais no esforço do investimento nacional (*vide* Figura 13) e nessa medida devem ser encarados com seletividade no seu uso e ser encarado como potenciador do restante investimento feito na economia e na sociedade. Nos últimos anos, as transferências financeiras efetuadas da UE, apresentam uma média de cerca de 1,8%. O que significa que o peso dos recursos financeiros vindos da UE para Portugal tem apresentado uma média de 7% no “esforço de investimento da economia portuguesa (2007, p. 55).

Figura 14 - Dívida Pública, por País, nos últimos 10 anos - % do PIB



Fonte: Eurostat

Cada um dos períodos de programação financeira regista um regime jurídico relativo ao Modelo de Governação. É do conhecimento geral que, o modelo adotado ao longo destes anos, tem sido numa lógica de melhoramento, mas sempre com a preocupação de não se assistir a um corte radical (Pedro, 2019).

No período de programação atual, compreendido pelo período de 2014-2020, designado por Quadro Estratégico Comum (QEC), o financiamento da UE é orientado pela Estratégia Europa 2020⁹, consubstanciado por um quadro de referência para os próximos 10 anos no âmbito da articulação desejável entre as políticas europeias e nacionais, com o objetivo de promover o crescimento económico e a criação do emprego. As três grandes prioridades, conforme Figura 15, deste quadro de referência prendem-se com:

- (i) crescimento inteligente: desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação;
- (ii) crescimento sustentável: promover uma economia mais eficiente em termos de utilização dos recursos, mais ecológica e mais competitiva;
- (iii) crescimento inclusivo: fomentar uma economia com níveis elevados de emprego que assegura a coesão social e territorial.

Figura 15 - Portugal face às metas de Estratégia Europa 2020

Proridades EE2020	Objetivos PNR	Indicador	Portugal		União Europeia	
			2019	Meta 2020	2019	Meta 2020
Crescimento inteligente	Reforçar a I&D e a Inovação	Investimento em I&D em % do PIB	1,36% (a)	1,8%	2,12% (a)	3,0%
	Qualificar dos Portugueses	Taxa de abandono precoce de educação e formação (18-24 anos)	10,6% (p)	10,0%	10,3% (p)	10,0%
		% de diplomados com ensino superior ou equivalente (30-34 anos)	36,2% (p)	40,0%	41,3% (p)	40,0%
Crescimento sustentável	Clima e Energia	Emissões de Gases de Efeito de Estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)	82,7%* (b)	<101%	89,2%* (b)	<90,7%
		% de Energias Renováveis no consumo final bruto de energia	30,3% (a)	31,0%	17,99% (a)	20,0%
		Eficiência Energética (ganho no consumo de energia primária)	22,4 Mtep (a)	22,5 Mtep	1 551,92 Mtep (a)	1 483 Mtep
Crescimento inclusivo	Aumentar o Emprego	Taxa de emprego (população 20-64 anos)	76,1%	75,0%	73,2% (a)	75,0%
	Combater a pobreza e as desigualdades sociais	Pessoas em risco pobreza ou exclusão social (variação face a 2008)	- 542 mil	- 200 mil	- 7,2 milhões (a)	- 20 milhões

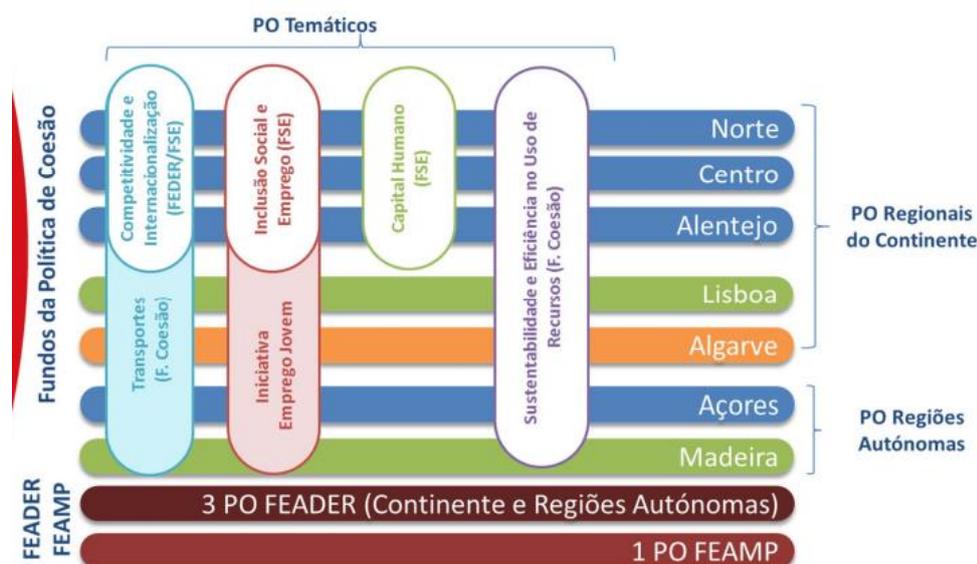
(a) dados 2018 (b) dados 2 (p) Dados provisórios

Fonte: INE; Eurostat; DGEG; EEA in Relatório da AD&C (2019, p. 37)

⁹ Disponível em https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_pt consultado em 09-09-2021

Estas estratégias, juntamente com os objetivos do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE), bem como as políticas de coesão económica, social e territorial, concorrem para fornecer orientação no processo de programação dos Fundos. Cada um dos FEEI apoia objetivos temáticos específicos e cada política com Fundos próprios. Deste modo, a Política de Coesão conta com os seguintes Fundos, os Fundos Estruturais, compostos pelo Fundo Desenvolvimento Regional (FEDER) e pelo Fundo Social Europeu (FSE) e os Fundos de Investimento compostos pelo Fundo de Coesão (FC); Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), conforme se pode observar pela Figura 16 que representa a estrutura operacional do Portugal 2020.

Figura 16 - Estrutura Operacional do Portugal 2020



Fonte: Portugal 2020

Da perspetiva nacional, esta passagem pelos vários períodos de programação dos Fundos Comunitários de Apoio, permite-nos perceber que por influência das tendências que se fazem sentir na Europa, o papel dos Fundos Estruturais é sobretudo o impulsionador para a eficácia da política regional da UE em alcançar os objetivos desejados de crescimento, competitividade, redução de disparidades e coesão económica, social e sobretudo territorial (Pinho, Varum & Antunes 2013).

Deste modo, a Política de Coesão, efetiva-se com os programas financiados pelos fundos estruturais. Conforme vimos, desde a década de 80 que se valoriza a implementação de políticas e de instrumentos direcionados às realidades do território, ou seja, à dimensão territorial. Sendo de destacar as contratações multinível logo iniciadas de forma experimental no QCA I (1989-1993) entre a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT) e a Associação de Municípios do Oeste. Nos períodos de programação seguintes (QCA II e QCA III), a iniciativa foi alargada a outras comissões e a outras comunidades intermunicipais (Lezíria do Tejo e Médio Tejo) e áreas metropolitanas - Junta Metropolitana de Lisboa (Monteiro & Romão, 2018). Contratações multinível, entendidas como contratos estabelecidos entre diferentes níveis da administração pública, tanto na forma horizontal como vertical, mas também entre esta e entidades privadas, enquanto empresas ou associações (Monteiro & Horta, 2018).

De acordo com Kersbergen, & Waarden, (2004), esta mudança na forma e no mecanismo de governança permitiram uma deslocação do poder do Estado em duas direções distintas: uma rearticulação vertical de relações intergovernamentais e uma reconfiguração horizontal das relações com atores da sociedade civil e do setor privado. Esta deslocação vertical pode ser ascendente (transferência de poderes para instâncias supranacionais) ou descendente, assiste-se a uma delegação de competências dos governos nacionais para os governos sub-regionais. A deslocação horizontal, por outro lado tem favorecido o aparecimento de movimentos sociais e de novas organizações, que não sendo parte integrante do aparelho governamental, são cada vez mais envolvidos no ciclo da política pública, designadamente na implementação das políticas e na provisão dos serviços públicos, (citado em Monteiro & Horta 2018, p.10). Em Portugal, a política de descentralização, comparada com outros países, não têm sofrido grande oscilação e apesar de termos assistido a um aumento de competências e responsabilidades das autarquias, estas não são suficientes para acompanhar as tendências europeias (Teles, 2021)

Esta mobilização foi ampliada durante a vigência do QREN (2007-2013), estendendo-se a todas as Comunidades Intermunicipais (CIM), com o objetivo da satisfação das necessidades dos cidadãos. Durante a execução do QREN (2007-2013) e muito devido ao contexto económico em que se encontrava Portugal, caracterizado por um contexto de crise, que implicou o pedido de ajuda consubstanciado no Programa de Assistência

Económica e Financeira (PAEF) acordado em maio de 2011, entre as autoridades portuguesas, a UE e o FMI, conduziu o país para uma intensificação das políticas de coesão territorial. Situação que não foi sentida apenas em Portugal, mas também no resto da Europa, o que precipitou a discussão política a nível europeu (Monteiro & Romão, 2018).

É precisamente em contextos de crise, com implementação de medidas de austeridade, as quais se fizeram sentir em Portugal, que muitas vezes assistimos a alterações de uma lógica de coesão territorial *bottom up*, em que são valorizados os recursos endógenos do território (Monteiro & Horta 2018). A solução para os problemas é entendida numa lógica coletiva (Rhodes, 1996), colaborativa entre entidades públicas e parceiros (*Stackeholders*), facilitando a utilização mais equilibrada e sustentada dos recursos, beneficiando o ambiente e a qualidade de vida e favorecendo ganhos económicos. Numa perspetiva de valorizar a diversidade e complementaridades territoriais e facultar a possibilidade de a população tirar o melhor partido das características existentes em cada território. A administração Pública baseada em valores de eficiência, eficácia e competitividade (Monteiro & Romão, 2018).

Esta é uma preocupação que assumiu valor no território nacional e foi veiculada com a implementação do QREN (2007-2013), o qual serviu de instrumento para financiar projetos de investimento de escala municipal e intermunicipal que concorreu para a melhoria da qualidade de vida e para o desenvolvimento sustentável dos territórios (Monteiro & Romão, 2018).

4.4. A Abordagem Territorial no Portugal 2020

A experiência positiva tida nos períodos de programação anterior valorizou e intensificou significativamente a dimensão territorial da Política de Coesão no período vigente (Portugal 2020 – 2014-2020), dando continuidade à contratualização entre as AG e as associações de municípios através dos Investimentos Territoriais Integrado e dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (ITI / PDCT), concretizados para as NUTS III, cobrindo a totalidade do território continental à exceção da Região do Algarve, permitindo dar cabal continuidade ao princípio da descentralização administrativa (Monteiro & Romão, 2018).

Efetivamente, a gestão nacional dos FEEI procura acompanhar a tendência da governança dos Fundos da UE por parte de EM que reúnem condições para a sua

implementação, mas e na perspectiva do autor Magone (2017) as críticas surgem considerando que na sociedade e na economia portuguesa o impacto dos Fundos Estruturais continua a ser superficial. Tal situação ficou a dever-se à estrutura político-administrativa, que não permitiu a viragem necessária, aquando da aplicação dos Fundos Estruturais (Magone, 2017). Ainda assim, o autor refere que, ao longo destes anos, Portugal conseguiu eficientemente defender os interesses nacionais e trazer ao território pacotes financeiros consideráveis que nem sempre, responderam aos desígnios nacionais e europeus (Magone, 2017, p. 61). Na esfera da aplicação dos Fundos Estruturais, faltou consenso estratégico sobre como utilizar esses fundos a longo prazo. Nos primeiros períodos de programação, sobretudo a partir de 2001, são visíveis os investimentos em infraestruturas públicas, conforme referiu Medeiros (2014) “os verdadeiros elefantes brancos” (citado em Magone, 2017, p. 61). Esta tendência durou pelo menos até 2010, pelo contexto de crise, entretanto vivenciado, houve uma viragem nas estratégias assumidas ao nível dos QCA, altura em que foram intensificadas as políticas de coesão territorial. Situação que não foi sentida apenas em Portugal, mas também no resto da Europa, o que precipitou a discussão política a nível europeu. E é sobretudo no QREN (2007-2013) que se começam a introduzir políticas orientadas mais para os recursos humanos e empresas, tendo estas sido intensificadas no QEC (Magone, 2017). Efetivamente, se tem verificado uma progressão, lenta na eficiência e eficácia da sua aplicação dos recursos que vêm através do FEEI, mas não será este um tubo de ensaio demasiado dispendioso, com baixa aplicabilidade e rentabilidade face aos pacotes financeiros que têm sido negociados (Magone, 2017). Conforme acrescenta o autor, “em suma, governamentalização, excessiva centralização do processo de decisão, paternalismo da Administração Pública e falta de auscultação da sociedade civil e da economia local, a lógica do fundo perdido contra a lógica do mercado” (Magone, 2017, p. 64) vão denegrindo a legitimidade e os efeitos, que seriam desejáveis, para a aplicação dos FEEI no território.

A propósito da falta de auscultação da sociedade civil, veja-se a título meramente exemplificativo, a arquitetura de construção da Política de Coesão no período de programação do QEC (2014-2020), através da Figura 17:

Figura 17 – Período de Programação (2014-2020) - Consultas Públicas



Fonte: Portugal 2020 – Acordo de Parceria

Apesar de estarem previstas nos programas comunitários, a realização de consultas públicas, é sempre sugerida a apresentação, por parte de dirigentes e técnicos que integram a estrutura de gestão dos QCA, de propostas e sugestões estratégicas para integrar os novos períodos de programação. Na verdade, em Portugal, “a Administração Pública tende a evitar a consulta pública” (Magone, 2017, p. 63), não existe enraizada essa lógica de consulta pública. Este périplo é feito com base em meras formalidades e exigências das políticas da UE no decurso da apresentação dos períodos de programação. O que na verdade se assiste, é à apresentação de programas-projeto no último minuto, a escrutínio público, para logo de seguida ser apresentado à Comissão Europeia, sem se conseguir retirar qualquer valor acrescentado daquilo que seria desejável numa governança multinível dos Fundos (Magone, 2017, p. 63).

Atenta-se ao exemplo que o autor refere nesta matéria, a Irlanda um país marcadamente centralizado, conseguiu internalizar a lógica da governança multinível antes mesmo de começar a receber grandes quantias de financiamento. Naquele país, a europeização foi profunda e conseguiu aproximar-se aos modelos da Holanda e Alemanha e procurou ao longo dos tempos priorizar a consulta pública para a elaboração das necessidades da população (Magone, 2017, p. 63).

Sobre esta matéria, importa também acrescentar que, em matéria de política regional a CE não detém a competência exclusiva, existindo uma partilha com os vários EM. Normalmente, a CE apresenta as propostas de Regulamentos que são articuladas e discutidas entre os EM e o Parlamento Europeu e Comissão Europeia a fim de serem fixadas as regras. Acontece que, neste processo negocial, são frequentes as situações em que os interesses

locais ficam muito aquém das negociações e estratégias definidas ao nível comunitário (Magone, 2017).

A partir do QREN, período programação compreendido entre 2007-2013, efetiva-se, por parte da Comissão Europeia, a uma mudança de estratégia iniciada no anterior QCAIII, fortemente impulsionada pela Estratégia de Lisboa (2000-2010) e pela sua sucessora Europa 2020.

Nesta altura, os períodos de negociação que antecedem a programação dos fundos começam a ser associados aos planos de reforma nacionais, aos PDR e normalmente o início das negociações assinala-se com a elaboração do PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social. Estratégia que foi encetada no QCA III (2000-2006), mas assumiu maior expressão no período do QREN (2007-2013) e sobretudo no presente Quadro Estratégico Comum (2014-2020), em que grande parte dos fundos são orientados para os recursos humanos e para as empresas.

A Autoridade de Gestão, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., que tem como objetivo coordenar a política de desenvolvimento regional e assegurar a coordenação geral dos fundos da UE, na sua atual atuação já são encetados novos princípios de gestão (Pedro, 2019). Assistiu-se a uma mudança na forma de governação dos fundos, centrando-se em questões de natureza mais estratégica, renova-se a importância da política regional comunitária, privilegiando-se a intervenção comunitária na prossecução proativa do desenvolvimento económico das regiões.

As próprias Comissões de Coordenação Regional, passaram a acumular alguma capacidade de decisão em programas e sistemas de incentivos, de âmbito nacional e passam a ter uma atuação mais ativa na identificação de projetos de interesse regional, e em alguns casos locais e na própria territorialização de políticas públicas. Para além dos apoios dos Fundos Estruturais, são integrados nos Objetivos da Convergência e da Competitividade Regional e Emprego, as iniciativas comunitárias de cooperação transfronteiriças (INTERREG), o URBAN e o EQUAL - enquadrado na estratégia europeia de emprego, pretendia conferir maior eficácia às políticas públicas, para responder a problemas sociais emergentes. Efetivamente, a partir do QREN a governança nacional dos fundos procura sobretudo privilegiar as prioridades políticas, propondo, simultaneamente, objetivos de gestão fazendo por cumprir a execução do programa. Privilegiou então, o Objetivo da Convergência e o da Competitividade Regional Europeia (inclui o objetivo da

Competitividade Regional e Emprego e Competitividade Territorial). De acordo com o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, que estabelece as disposições gerais para o período de 2007 e 2013, afetos um total de 347 mil milhões de euros ao financiamento da política de coesão, no âmbito dos três novos objetivos Convergência, Competitividade Regional e Emprego e Cooperação Territorial, no sentido de reforçar a coesão económica e social, a fim de favorecer o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das regiões da UE.

Assiste-se, assim, à renovação da Política Regional, e a política de Cooperação Territorial Europeia passa a estar fortemente integrada na programação nacional dos fundos estruturais. Neste quadro nacional estratégico foram definidas políticas públicas dirigidas ao desenvolvimento económico, social e territorial, fortemente influenciadas pela Agenda Territorial 2020, pelos Regulamentos dos FEEI para o período 2014-2020 e da previsão dos recursos nos objetivos da Estratégia Europa 2020 e no sentido de reforçar a tónica nos resultados, destacam-se neste período de programação a concretização de abordagens territoriais integradas (Mateus, CEDRU/EY, 2019).

“Assim, foram colocados ao dispor dos EM vários mecanismos: (i) os Investimentos Territoriais Integrados (ITI); (ii) o Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DBLC); (iii) e, as Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS) (...) abordagens integradas e multidimensionadas às escalas local, sub-regional e regional” (Mateus, CEDRU/EY, 2019, p. 16).

Estrategicamente a Abordagem Territorial do Portugal 2020 constitui um domínio transversal aos quatro Domínios Temáticos que incluem o período de programação do QEC (2014-2020) (Mateus, CEDRU/EY, 2019). Conforme se lê no Acordo de Parceria (2014):

“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”

A Tabela 14 sintetiza as características de cada um desses instrumentos, a sua articulação entre políticas e sobretudo perceber quais as escalas de atuação.

Tabela 14 - Características dos Instrumentos/Políticas/Medidas da Abordagem Territorial do Portugal 2020

Instrumentos de Políticas Integradas de Base Territorial			
Instrumento	Objetivos	Escala	Promotores
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 (re)densificação 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
Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) Rurais, Urbanos e Costeiros	<ul style="list-style-type: none"> » 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)	<ul style="list-style-type: none"> » 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
<i>Clusters</i>	» 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: Mateus e CEDRU/EY (2019, p. 17-18)

Conforme sintetiza a Tabela anterior as políticas/instrumentos de programação que materializam a Abordagem Territorial do Portugal 2020, circunscrevem-se a:

- (i) **Instrumentos de políticas integradas de base territorial**, visam operacionalizar um conjunto de políticas a partir do território, estando ancoradas em Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) de âmbito sub-regional;
- (ii) **Instrumentos de políticas setoriais territorializadas**, operacionalizam-se através de uma governação multinível de instrumentos de programação.
 Numa fase posterior, durante a execução do Portugal 2020, foram definidas outras medidas que se assumem na implementação, por parte dos PO, designadas por:
 - (iii) **Medidas de diferenciação positiva dos territórios de baixa densidade**, estabelecidas por Deliberação da CIC PT2020 e que se assumem na sua implementação segundo modalidades distintas: (a) abertura de concursos específicos; (b) critério de bonificação na apreciação das candidaturas; (c) majoração nas taxas de apoio (Mateus e CEDRU/EY, 2019).

Estes instrumentos, assumem uma dimensão central na Abordagem Territorial do PT2020 e no âmbito do trabalho que se desenvolve.

As EIDT, foram elaboradas à escala NUT III, pelas Comunidades Intermunicipais e pelas Áreas Metropolitanas, em articulação com outros agentes relevantes, no sentido de promover o desenvolvimento sub-regional. Por um lado, garantindo coerência entre as escalas local/sub-regional/regional, e, por outro, garantindo a coerência e complementaridade entre os instrumentos de âmbito local/sub-regional (Mateus e CEDRU/EY, 2019, p. 18). A abordagem territorial, enquanto domínio transversal, procurou contribuir para o desenvolvimento dos territórios e para reduzir as assimetrias regionais e, consequentemente, para o reforço da convergência económica e da coesão territorial.

Considerando, a quantidade de políticas e de instrumentos disponíveis, que necessariamente requerem mecanismos complexos de articulação, coordenação, monitorização e de governança multinível, torna-se neste contexto, premente, avaliar a sua eficiência e eficácia, ao nível da sua configuração e operacionalização, como da mobilização e articulação entre políticas, como ao nível da arquitetura dos instrumentos e dos modelos de governação e governança (AD&C, 2019, p. 87-88).

A avaliação da operacionalização da abordagem territorial do PT2020 apesar de ter identificado alguns contributos importantes face aos objetivos definidos no Acordo de Parceria, em termos gerais, a sua implementação registou níveis de implementação “significativamente abaixo do valor global do Portugal2020 (Mateus, CEDRU/EY, 2019, p. 87), os quais estão refletidos nas tabelas seguintes (Tabela 15; Tabela 16 e Tabela 17):

Tabela 15 - Resultados da Avaliação da Abordagem Territorial – Contributos Positivos

Contributos Significativos da Abordagem Territorial do Portugal 2020
- Aprofundar os processos de planeamento estratégico territorial às escalas regional e sub-regional, indispensável para promover a participação dos atores territoriais, a capacitação das organizações, a legitimação das lideranças e a responsabilização de todos os parceiros na obtenção dos resultados contratados;
- Fomentar o encadeamento lógico dos instrumentos desenvolvidos na fase de conceção, que foi promotor de um quadro de articulação estratégico vertical (regional – sub-regional – local);
- Em termos conceptuais, foram considerados os princípios adequados para promover a integração das políticas setoriais pertinentes, ou seja, a possibilidade de serem executadas operações relacionadas com diferentes setores num mesmo território a partir de um mesmo instrumento estratégico territorializado;
- Reforçar um modelo de governança 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.

Fonte: Autoria Própria, baseado no Relatório AD&C (2019, p. 89)

Tabela 16 - Resultados da Avaliação da Abordagem Territorial – Problemas Detetados

Problemas detetados na Abordagem Territorial do Portugal 2020
- Limitada apropriação da Abordagem Territorial pelos atores
- Ausência de instrumentos de planeamento setorial intermunicipal;
- Desvio entre as expetativas e as experiências de implementação, associado a prevalência da lógica de coesão e redistribuição sobre uma lógica de convergência e de competitividade;
- Modelo adotado intensificou soluções anteriores, não superando problemas estruturais, pulverizando instrumentos, reduzindo impactos, agravando custos de transação e condicionando o acompanhamento;
- Condicionantes exteriores fortemente limitadoras, nomeadamente as disfuncionalidades na organização territorial, traduzidas num conflito entre o modelo de governança territorial adotado e as insuficiências estruturais de governação multinível.

Fonte: Autoria Própria, baseado no Relatório AD&C (2019, p. 89)

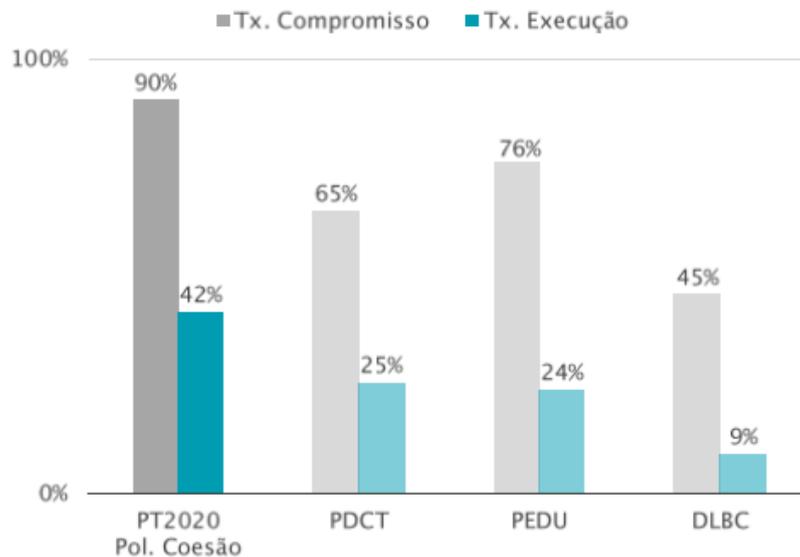
Tabela 17 - Recomendações da Avaliação da Abordagem Territorial

Principais Recomendações Abordagem Territorial do Portugal 2020
- Desenvolvimento dos instrumentos de planeamento territorial e setorial que facilitem a tomada de opções políticas e promovam a integração territorial;
- Importância do papel a conferir às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, enquanto serviços desconcentrados da Administração Central, garantindo um acompanhamento mais ativo da conceção dos instrumentos, na governação multinível e na coordenação intersectorial das intervenções;
- Reavaliação da arquitetura de instrumentos (ponderando a mais-valia de cada um) e o <i>mix</i> de políticas para acelerar a convergência económica das regiões face às médias europeias;
- Preparação da abordagem territorial do ciclo 2021-2027 a partir de processos participados de planeamento estratégico de escala regional e sub-regional articulando estes com os processos de programação;
- Capacitação das CIM/Áreas Metropolitanas (AM), ajudando a criar uma nova cultura de planeamento e de territorialização das políticas
- Adoção de mecanismos de acompanhamento colaborativo no âmbito do processo de conceção das estratégias de desenvolvimento territorial e na definição e implementação dos instrumentos de políticas integradas de base territorial;
- Estruturação da abordagem ao desenvolvimento urbano a partir da promoção do policentrismo a múltiplas escalas (nacional, regional, sub-regional, cidade, bairro, etc.) e do reforço do papel da rede urbana para a coesão territorial e convergência económica;
- Aumento do impacto dos instrumentos da abordagem de 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;

Fonte: Autoria Própria, baseado no Relatório AD&C (2019, p. 89)

São notórios nos resultados de avaliação da Abordagem Territorial do PT2020, os baixos níveis de compromisso e execução dos instrumentos territoriais. Sobretudo, reflexo de “algumas dificuldades na transição de um processo de planeamento multinível razoavelmente bem conseguido para a sua operacionalização” (AD&C 2019, p. 87). A Figura 18 reflete os resultados da avaliação da operacionalização dos diferentes instrumentos do PT2020, os quais ficam muito aquém dos compromissos assumidos.

Figura 18 - Taxa de compromisso e de execução por instrumento Territorial



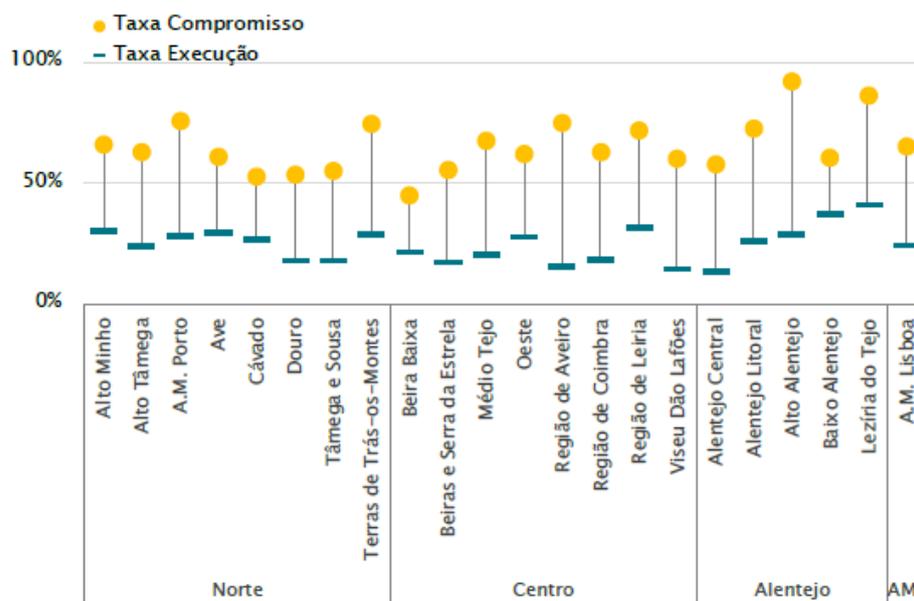
Fonte: Relatório AD&C (2019)

Destacam-se deste conjunto de instrumentos que integram a abordagem territorial do PT2020, pela relevância que assumem na mobilização de vários Fundos, os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT), que surgem na sequência da reprogramação do Portugal 2020 realizada em 2018 e o Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) que se consubstanciam no seguinte:

(i) “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 (...) 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 temáticas, permitindo o envolvimento de diferentes tipos de executores de operações, pese embora tenham sido genericamente apreendidos como um instrumento reservado às autarquias.” (Mateus, CEDRU/EY, 2019, p. 52).

Acerca do conjunto dos PDCT contratualizados, os resultados da avaliação indicam uma “implementação globalmente fraca (64% de compromisso e 24% de execução)” (AD&C 2019, p. 89), a qual pode ser observada na Figura 19:

Figura 19 - PDCT – Taxa de compromisso e de execução - CIM/AM



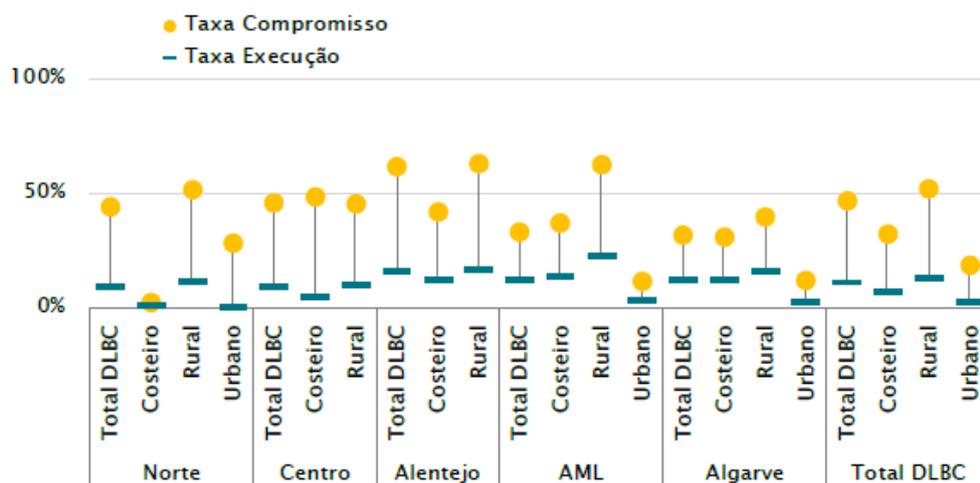
Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020 in Relatório AD&C (2019, p. 89)

(ii) o “DLBC, (...) procura promover a integração de diversas políticas sectoriais, (...), dando continuidade (...) à abordagem LEADER, incidindo sobre territórios rurais, costeiros e urbanos (...) 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” (Mateus, CEDRU/EY, 2019, p. 52).

No que se refere ao instrumento DLBC, que se centram no desenvolvimento local, sendo concebidas e executadas pelas comunidades locais organizadas em GAL – Grupos de Ação Local e que implicam a realização de várias parcerias no sentido de implementar as intervenções. Este “instrumento fortemente orientado para uma tipologia de apoio (SI2E)¹⁰ [Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego], revelou dificuldades (...) de operacionalização (vertente FEDER/FSE) (AD&C 2019, p. 91)

Em termos globais, foi um instrumento que apresentou uma “taxa de compromisso de 47% e uma taxa de execução de 11% (AD&C 2019, p. 91), conforme revela a Figura 20:

Figura 20 - DLBC por NUT II – Taxa de compromisso e de execução



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020 in Relatório AD&C (2019, p. 92)

Estes dois instrumentos apresentam grandes dificuldades no arranque, e que se traduziu em níveis de compromisso e execução muito fracos, conforme se resume na Figura seguinte (Figura 21) ao nível dos dois Fundos que financiam esses instrumentos, FSE e FEDER (AD&C 2019).

¹⁰ Inclui-se no Objetivo Temático 9 do POISE - apoio ao empreendedorismo relativo à inclusão social, relacionado com as estratégias de desenvolvimento local de base comunitária, cerca de 93% encontra-se afeta ao SI2E, que visa contribuir para a consolidação da oferta de política pública dirigida a empresas e negócios de pequena dimensão geradores de emprego ou de autoemprego, em especial nos territórios do interior (AD&C, 2019, p.59)

Figura 21 - Ponto de Situação do SI2E – PDCT e DLBC

POR	PDCT e AG				DLBC				Unidade: mil euros			
	8.3 (FSE)		8.8 (FEDER)		9.6 (FSE)		9.10 (FEDER)		FSE		FEDER	
	Fundo aprovado	Fundo validado	Fundo aprovado	Fundo validado	Fundo aprovado	Fundo validado						
Norte (*)	4 326	9	24 103	3 084	3 592	24	12 740	3 140	7 918	33	36 843	6 224
Centro (*)	6 784	1	78 630	7 062	3 041	58	15 741	2 057	9 824	59	94 371	9 119
Alentejo	1 240	82	15 981	8 140	3 512	292	21 207	5 521	4 752	373	37 188	13 661
Lisboa	0	0	0	0	533	67	2 937	1 371	533	67	2 937	1 371
Algarve	160	17	190	0	303	46	1 698	799	463	63	1 889	799
Total	12 510	109	118 905	18 286	10 980	487	54 323	12 888	23 490	595	173 228	31 174

(*) Inclui Programa ATRAIR.

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020 *in* Relatório AD&C (2019, p. 93)

Em face dos baixos resultados dos instrumentos territoriais, fica notória a dificuldade na implementação destes instrumentos. Resumidamente, no caso dos PDCT, é de destacar a prevalência de projetos da responsabilidade de entidades da esfera municipal, compreensível face ao tipo de investimento contratualizado. No caso dos DLBC, importa sublinhar que apenas se verificou o seu arranque efetivo em 2019, quando por iniciativa ministerial se aceleraram os processos de decisão das candidaturas que se encontravam em considerável atraso desde 2018 (AD&C (2019, p. 92 e 108).

4.4.1. A Programação PO Temáticos vs. PO Regional do Centro

Os Programas Operacionais Regionais (POR) são por natureza os programas que privilegiam em termos operacionais os instrumentos de base territorial, (AD&C, 2019). A implementação da Política de Coesão Territorial da UE segue o princípio da subsidiariedade e nessa medida procura determinar a nível territorial, quais as intervenções mais relevantes, razão pela qual a UE privilegia a aplicação desta política de coesão nos Programas Operacionais Regionais, considerados como experiências territoriais de grande relevância para os processos de “cooperação territorial” (Medeiros, 2016a, p. 104). Nesta medida, importa perceber alguns contextos que estão subjacentes à implementação destes instrumentos de base territorial. O Relatório Anual de Execução do Programa Operacional Regional do Centro 2014-2020 (2019), oferece algumas pistas que importa refletir e que se encontram sistematizadas na Tabela 18.

Tabela 18 - Informação Financeira a nível do PO Centro 2020 por Eixo Prioritário e Financiamento FSE

ID Eixo	Tipo de Indicador	Indicador de Resultado	Indicador ou etapa fundamental da execução	Unidade de Medida	Fundo	Categoria de região	Meta final (2023) (1)	2019 (Valor cumulativo) (2)	Dotação Total face ao ano de 2019 (Valor cumulativo) (%) (2)/(1)	Despesas totais elegíveis declaradas pelos beneficiários à AG (€) (3)	Parte da dotação total coberta pelas despesas elegíveis declaradas pelos beneficiários (%) (3)/(1)	Observações do PO Centro 2020
3	Indicador Financeiro	Escolas Abrangidas por intervenções com vista à redução do abandono escolar e à melhoria do sucesso educativo de nível ISCED 2	Despesa certificada do Eixo 3 FSE			Menos Desenvolvidas	220 711 129,00 €	5 508 418,55 €	2,50%	9 074 060,12 €	4,11%	A abertura de aviso para bolsas de doutoramento que ocorreu apenas em 2019, a complexidade da montagem de projetos integrados e inovadores de combate ao insucesso escolar, no âmbito dos PDCT, a necessidade de articulação com as estratégias nacionais, aliado à dificuldade dos beneficiários da tipologia de redução do abandono escolar submeterem despesa, resultou na impossibilidade de cumprir a meta muito ambiciosa inicialmente definida. Em 2019 abriram também avisos de concurso das tipologias Cursos Tes P e Cursos de Especialização Tecnológica, que permitirão melhorar este indicador.
		Planos integrados e inovadores de combate ao insucesso escolar										
		Bolseiros de doutoramento apoiados										
4	Indicador Financeiro	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego	Despesa certificada do Eixo 4 FSE	€	FSE	Menos Desenvolvidas	146 746 088,00 €	2 266 901,81 €	1,54%	3 004 135,52 €	2,05%	A execução financeira centrou-se em duas tipologias de operações: Contratação de recursos humanos altamente qualificados e formação de trabalhadores, complementar ao investimento apoiado no âmbito de incentivos às empresas. A baixa taxa de execução deve-se, essencialmente, ao já referido sobre o indicador de criação de postos de trabalho. Com a redução da dotação do FSE neste eixo, proposta na reprogramação em curso em 2020, prevê-se que a nova meta final (cerca de 64M€) possa ser alcançada
		Participantes em ações de trabalho socialmente necessário										
5	Indicador Financeiro	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego	Despesa certificada do Eixo 5 FSE				104 301 122,00 €	27 841 975,63 €	26,69%	29 748 024,65 €	28,52%	A execução financeira centrou-se na tipologia de operação "Trabalho Socialmente Necessário (CEI e CEI+)", tendo-se atingido 27% da meta financeira final. Com a abertura de avisos no âmbito do Programa +COESO neste Eixo/fundo, espera-se vir a atingir a meta final prevista.
		Projetos de promoção e capacitação institucional e do desenvolvimento regional apoiados										
8	Indicador Financeiro	Projetos de promoção e capacitação institucional e do desenvolvimento regional apoiados	Despesa certificada do Eixo 8 FSE				27 351 468,00 €	401 133,81 €	1,47%	538 264,69 €	1,97%	A execução foi extremamente reduzida e centrada, maioritariamente, em operações de reforço de capacitação institucional. A vertente de formação para agentes da Administração Local ficou prejudicada pelo facto de só em 2019 ter sido aprovada a metodologia de custos simplificados. Em 2019 foram abertos 2 avisos de concurso nas PI 11.1 e 11.2, com uma dotação total de 5M€ de fundo e já em 2020 um aviso na PI 11.1 com 10M€ de dotação fundo, prevendo-se com a execução das operações a aprovar, cumprir a meta definida.
Total					FSE		499 109 807,00 €			42 364 484,98 €	8,49%	
Total					FEDER		2 129 506 547,00 €			844 552 065,05 €	39,66%	

Fonte: Elaboração Própria, baseado nos dados disponíveis no Relatório Anual de Execução de 2019 do PO Centro 2020 - CCDR-Centro

Importa privilegiar neste âmbito a lógica de programação do PO Centro2020, nomeadamente a forte interligação entre os PO Temáticos e os PO Regionais (CCDR-Centro, 2019). Sem prejuízo de os PO Regionais serem considerados o primeiro nível de territorialização do PT2020, em termos operacionais, a abordagem territorial procurou sustentar-se num leque diversificado de instrumentos/políticas que se enquadram nestes programas regionais e nos programas temáticos, que atua a diferentes escalas e com graus de articulação diversos (AD&C, CEDRU, Mateus & Associados, 2019).

Este modelo de abordagem territorial, efetivamente, comporta uma visão mais estratégica e mais colaborativa, pressupõe uma maior cooperação entre atores e uma melhor coordenação entre políticas, tanto de base territorial como setorial (Ferrão, 2010). Trata-se de um conceito de governança mais aberto e participativo e uma articulação entre o governo e com outros atores à escala das NUTS III, numa relação de cooperação, relevantes para o processo de desenvolvimento, definindo à partida como, quando e de que forma é feita a partilha de responsabilidades, a negociação entre as partes e a tomada de decisão (Pereira, 2013). Para Farinós (2008) trata-se de um processo de planeamento e gestão de dinâmicas territoriais numa ótica inovadora, partilhada e colaborativa (citado por Pereira, 2013, p. 56), que para alcançar o sucesso tem de garantir duas condições: uma governança colaborativa ancorada no território (privilegiando a escala sub-regional) e não estar associada a programas financeiros com tempo de vigência limitado; e por outro lado, a governança colaborativa deve acolher a qualquer momento membros novos que tragam massa crítica e valor acrescentado aos objetivos de desenvolvimento que estão a ser perseguidos (Pereira, 2013, p.63).

Exatamente como refere Scotti (2013) este modelo de governança incorpora os princípios mais modernos da administração pública e é um dos pilares das reformas recentes da administração pública (Scotti 2013, p. 68). Ora, por definição, esta governança “predispõe um Estado forte, uma economia forte e uma sociedade civil extensa e dinâmica. Portugal tem um Estado fraco, uma economia débil e uma das sociedades civis menos dinâmicas e extensas da UE” (Magone, 2017, p.59). O que este autor reconhece, é que foi importado para Portugal um modelo das democracias mais avançadas, e desde o princípio demonstrou dificuldades na sua implementação (Magone, 2017).

A governança corporativa não se encontra concebida em termos do seu potencial de democratização na formulação das políticas, mas sobretudo, procura ser uma solução para

problemas funcionais, como a gestão da interdependência entre vários atores coletivos. Na verdade, o que se tem assistido é a um gerar de vários problemas relacionados com a responsabilidade democrática (Papadopoulos, 2007).

No seu artigo, Papadopoulos (2007, p. 473-482) identifica alguns dos problemas que surgem neste tipo de governança, nomeadamente:

- (i) **Fraca Visibilidade e Desintegração das Redes:** os procedimentos em redes políticas são muitas vezes informais e opacos, pois isso é considerado facilitar a obtenção de compromissos. As redes diluem a responsabilidade entre um grande número de atores: conforme refere o autor este é o "problema de muitas mãos" ou "paradoxo de responsabilidade compartilhada" (2007, p. 473);
- (ii) **A Composição das Redes Políticas:** significa que, mesmo quando os políticos desempenham um papel significativo nas redes políticas, isso não é garantia de que o comportamento é responsável, porque normalmente a tendência é instrumentalizar as intervenções para as próprias estratégias e interesses;
- (iii) **O aspeto "multinível" da governança:** a governança multinível envolve relações intergovernamentais cooperativas entre autoridades subnacionais e nacionais. A interdependência dos níveis de decisão requer sua cooperação, não obstante a divisão formal de competências entre eles (que pode ser acompanhada pela responsabilização vertical dos níveis inferiores para os superiores), sucede que esta cooperação frequentemente ocorre em estruturas de formulação de política federal. Ora a UE é caracterizada por uma divisão formal de competências de decisão entre níveis, justificadas pelo princípio da subsidiariedade. O autor refere problemas na fase de implementação da política, quando ela passa a depender dos recursos das unidades constituintes e, portanto, a verticalidade formal torna-se num problema que designa de "Integração Política" (2007, p. 479)
- (iv) **Responsabilidade dos Pares nas Redes:** as relações entre os participantes apresentam problemas diferentes, dependendo dos atores envolvidos. A governança em rede pressupõe uma espécie de responsabilidade por meio de incorporação. Com base no desempenho mútuo e na partilha de preocupações comuns, os participantes consideram-se responsáveis perante os seus parceiros de negociação. No entanto, em sistemas difusos não há garantia, de que tais

mecanismos possam ser eficazes. Surge também o problema de falta de responsabilidade política e democrática apenas alguns atores da rede estão sujeitos a ela e o controle sobre eles pode ser apenas indireto ou parcial.

Com base nesta perspectiva e confrontando estes constrangimentos com os dados que nos são apresentados neste período de programação, essencialmente, ao nível da abordagem territorial do PT 2020 operacionalizada via PO Regionais, facilmente concluímos que as vozes locais se centram ainda em participantes da esfera política, em detrimento de uma representação social mais ampla (Castro, 2015). As autoridades subnacionais conseguiram uma certa influência via PO Regionais, mas ainda sufocadas pelo fraco poder político que lhe é atribuído. Como refere o autor, esta dinâmica pode ser caracterizada como uma forma de “governança multinível assimétrica” (Castro, 2015, p. 68).

A este propósito, é espectável que as formas de governança em rede conduzam a decisões que usufruam de uma forte legitimidade, ou seja, espera-se que a governança em rede seja propícia a decisões tecnicamente mais adequadas e politicamente mais realista (Papadopoulos, 2007). No entanto, conforme referido, nem sempre é possível e surgem problemas sobretudo na tomada de decisões, nas vertentes mais horizontais, considerando que essas decisões, por vezes, são sensíveis às preocupações dos formuladores de políticas, porque neste modelo, estes são integrados no processo de formulação de políticas e, portanto, aparecem como "coprodutores" das decisões coletivamente vinculantes que os afetam e que podem não lhes ser favoráveis (Papadopoulos, 2007).

Em face da informação financeira disponível sobre a execução das políticas territoriais implementadas pelo PO Regional Centro 2020, propomo-nos fazer um exercício de estabelecer relação entre as observações/constrangimentos sentidos pela Autoridade de Gestão do PO Regional e o reconhecimento dos quatro problemas que surgem neste tipo de governança, identificados pelo autor Papadopoulos (2007), conforme Tabela 19.

Tabela 19 - Informação Financeira a nível do PO Centro 2020 por Eixo Prioritário e Financiamento FSE VS Problemas na MLG (Papadopoulos, 2007)

ID Eixo	Tipo de Indicador	Indicador de Resultado	Meta final (2023) (1)	2019 (Valor cumulativo) (2)	Dotação Total face ao ano de 2019 (Valor cumulativo) (%) (2)/(1)	Despesas totais elegíveis declaradas pelos beneficiários à AG (€) (3)	Parte da dotação total coberta pelas despesas elegíveis declaradas pelos beneficiários (%) (3)/(1)	Observações do PO Centro 2020	Problemas na MLG (Papadopoulos, 2007).	
3		Escolas Abrangidas por intervenções com vista à redução do abandono escolar e à melhoria do sucesso educativo de nível ISCED 2	220 711 129,00 €	5 508 418,55 €	2,50%	9 074 060,12 €	4,11%	A abertura de aviso para bolsas de doutoramento que ocorreu apenas em 2019, a complexidade da montagem de projetos integrados e inovadores de combate ao insucesso escolar, no âmbito dos PDCT, a necessidade de articulação com as estratégias nacionais , aliado à difficuldade dos beneficiários da tipologia de redução do abandono escolar submeterem despesa , resultou na impossibilidade de cumprir a meta muito ambiciosa inicialmente definida. Em 2019 abriram também avisos de concurso das tipologias Cursos TesPe e Cursos de Especialização Tecnológica, que permitirão melhorar este indicador.	(iii) o aspecto "multi-nível" da governança: níveis de decisão requer sua cooperação; problemas na fase de implementação da política, quando ela passa a depender dos recursos das unidades constituintes e portanto a verticalidade formal torna-se num problema.	
		Planos integrados e inovadores de combate ao insucesso escolar								(iv) Responsabilidade dos Pares nas Redes: falta de responsabilidade por meio de incorporação; em sistemas difusos não há garantia, de que tais mecanismos possam ser eficazes; falta de responsabilidade política e democrática
		Bolseiros de doutoramento apoiados								
4	Indicador Financeiro	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego	146 746 088,00 €	2 266 901,81 €	1,54%	3 004 135,52 €	2,05%	A execução financeira centrou-se em duas tipologias de operações: Contratação de recursos humanos altamente qualificados e formação de trabalhadores, complementar ao investimento apoiado no âmbito de incentivos às empresas. A baixa taxa de execução deve-se, essencialmente, ao já referido sobre o indicador de criação de postos de trabalho. Com a redução da dotação do FSE neste eixo, proposta na reprogramação em curso em 2020, prevê-se que a nova meta final (cerca de 64M€) possa ser alcançada	(i) Fraca Visibilidade e Desintegração das Redes: procedimentos em redes políticas são muitas vezes informais e opacos, pois isso é considerado facilitar a obtenção de compromissos. As redes diluem a responsabilidade entre um grande número de atores	
		Participantes em ações de trabalho socialmente necessário	104 301 122,00 €	27 841 975,63 €	26,69%	29 748 024,65 €	28,52%	A execução financeira centrou-se na tipologia de operação "Trabalho Socialmente Necessário (CEI e CEI+)", tendo-se atingido 27% da meta financeira final. Com a abertura de avisos no âmbito do Programa «COESO neste Eixo/fundo, espera-se vir a atingir a meta final prevista.	(i) Fraca Visibilidade e Desintegração das Redes: procedimentos em redes políticas são muitas vezes informais e opacos, pois isso é considerado facilitar a obtenção de compromissos. As redes diluem a responsabilidade entre um grande número de atores	
Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego										
8		Projetos de promoção e capacitação institucional e do desenvolvimento regional apoiados	27 351 468,00 €	401 133,81 €	1,47%	538 264,69 €	1,97%	A execução foi extremamente reduzida e centrada, maioritariamente, em operações de reforço de capacitação Institucional. A vertente de formação para agentes da Administração Local ficou prejudicada pelo facto de só em 2019 ter sido aprovada a metodologia de custos simplificados. Em 2019 foram abertos 2 avisos de concurso nas PI 11.1 e 11.2, com uma dotação total de 5M€ de fundo e já em 2020 um aviso na PI 11.1 com 10M€ de dotação fundo, prevendo-se com a execução das operações a aprovar, cumprir a meta definida.	(ii) A Composição das Redes Políticas mesmo quando os políticos desempenham um papel significativo nas redes políticas, isso não é garantia de que o comportamento é responsável, porque normalmente a tendência é instrumentalizar as intervenções para as próprias estratégias e interesses;	
Total			499 109 807,00 €			42 364 484,98 €	8,49%			
Total			2 129 506 547,00 €			844 552 065,05 €	39,66%			

Fonte: Elaboração Própria, adaptado de PO Centro 2020 - CC DR-Centro (2019) e Papadopoulos (2007)

4.5. O Futuro da Europa – A AGENDA 2030

Nos pontos anteriores fomos referindo que, ao longo dos sucessivos Tratados, de Maastricht, Amesterdão, Nice e mais recentemente, no Tratado de Lisboa, a atribuição de competências à UE têm vindo a aumentar sucessivamente. O Tratado de Lisboa, abriu sem dúvida um novo capítulo na história da comunidade, cujo seu potencial ainda aguarda uma plena integração europeia. Bastante enraizado no período de programação em execução (QEC 2014-2020), atualmente orientada pela “Estratégia Europa 2020”, procura-se implementar reformas que permitam recuperar o crescimento e a criação de emprego. Esta estratégia deverá permitir à UE alcançar um crescimento inteligente (desenvolvimento dos conhecimentos e inovação); sustentável (economia mais ecológica) e inclusivo (reforçando o emprego, a coesão social e territorial).

Com origem na Cimeira da ONU, realizada em setembro de 2015 nos Estados- Unidos, foi aprovada a resolução A/RES/70/1 *Transformar o nosso mundo: Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável*, que entrou em vigor em 2016. Esta agenda é um plano para pessoas, para o planeta e para a prosperidade, reunindo todos os países e *stakeholders* a intervir de forma colaborativa, em torno de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas a alcançar até 2030. Pela primeira vez, reuniram-se todos os países em prol de um objetivo comum, delinear o desenvolvimento sustentável.

Figura 22 - Organização Temática dos 17 ODS



Fonte: Relatório Nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

No contexto europeu, os próprios Tratados da UE reconhecem valor e importância a estes ODS e a resposta da UE foi implementar a Agenda 2030 incluindo duas vertentes: (i) integrar os ODS nas prioridades da Comissão Europeia lançando em 2016 a Comunicação “Próximas etapas para um futuro europeu sustentável - Ação europeia para a sustentabilidade”, onde foi delineado o projeto europeu para uma política sustentável, e (ii) incluir uma reflexão a mais longo prazo, identificando as políticas setoriais que no pós-2020 viabilizem o cumprimento dos ODS, processo que se enquadra no debate sobre o “Futuro da Europa”, lançado pela Comissão em 2017.

O novo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) irá, igualmente, acomodar estas preocupações e receber a respetiva contribuição do orçamento da UE. Os vários instrumentos financeiros da UE, contribuem de forma horizontal para todos os ODS, destacando-se a Política de Coesão, através dos FEEL. De entre os 17 ODS, no contexto nacional e com base no Programa Nacional de Reformas, foram priorizadas cinco áreas temáticas os designados 5P: (1) Pessoas, (2) Planeta, (3) Prosperidade, (4) Paz e (5) Parcerias concretizado no “Relatório nacional sobre a implementação da Agenda2030 para o Desenvolvimento Sustentável – Portugal”, reconhecendo como desígnio prioritário o **ODS4 – Educação de Qualidade**, importância central à educação, formação e qualificação, ao longo da vida; **ODS5 – Igualdade de Género**, promover a igualdade entre homens e mulheres; **ODS9 – Indústria, Inovação e Infraestruturas**, o crescimento económico, o desenvolvimento social e a adaptação e mitigação das alterações climáticas estão interligados com o investimento em infraestruturas adequadas, numa indústria moderna, empreendedora e sustentável, no progresso tecnológico e na digitalização da economia; **ODS10 – Reduzir as Desigualdades**, princípio da coesão económica, social e territorial, reconhecido como o novo paradigma de desenvolvimento do território, procura combater as desigualdades socioeconómicas e as disparidades regionais, ancorado no desenvolvimento de estratégias de promoção de justiça social, um princípio normativo associado à equidade ou igualdade de oportunidades; **ODS13 – Ação Climática**, no âmbito económico, ambiental e social, incluindo metas concretas para o combate às alterações climáticas; e por último, o **ODS14 – Proteger a Vida Marinha**, em que Portugal assume um papel de relevo, de dimensão internacional na sustentabilidade e governança dos Oceanos, promoção de uma mobilização global para a proteção dos Oceanos e para a exploração sustentável dos seus recursos¹¹.

¹¹ Relatório Nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

Citando Bilhim (2021), “a construção de uma sociedade de bem-estar, é uma sociedade de bem-estar onde os 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável estejam a ser cumpridos. Se há claramente a noção de crise é no não cumprimento destes 17 objetivos.” Adianta, que o Estado moderno ainda não conseguiu resolver esta crise e lança a questão “Como é que o Estado do séc. XXI ultrapassa esta crise, uma vez que até agora não o fez?”. Segundo adianta o autor, a resposta é que se tenha um rumo para o futuro, porque na sua ausência somos arrastados pelo futuro. Acrescenta que o rumo do séc. XXI são estes 17 objetivos, estes têm de ser implementados por uma máquina, ou seja, pela Administração Pública, resta saber como criar uma Administração Pública que responda a estas necessidades. Está solidificado que, o modelo do Estado, o modelo da Administração Pública da modernidade, da racionalidade de Herbert Simon não é suficiente. O paradigma burocrático será capaz de responder às necessidades do Estado, consegue praticar uma boa governança? Sobre este tema iremos abordar com maior detalhe a seguir.

Nesta matéria, é incontornável citar Bilhim (2021) quando num evento promovido pela Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), abordava a questão do papel do estado no século XX. Afirma que se vive, atualmente, uma crise do projeto filosófico da modernidade, construído nos séc. XVI – XVIII, cujos pilares desse projeto eram: (i) o Estado com as contribuições de Hobbes; (ii) a Sociedade Contratual com a contribuição de Rosseau e (iii) a Economia Liberal com as contribuições de Locke e Adam Smith. Estes 3 pilares entram em crise e por isso mesmo se fala nas reformas e na modernização da Administração Pública. O Estado soberano, o Estado como modelo nacional, ou seja, o Estado Territorial, entrou em crise e é posto em causa.

Bilhim (2021) reporta a Jürgen Habermas para referir que aquele conceito de Estado funcionou, mas esgotou-se por duas razões: (i) cumpriu com a sua missão e (ii) criou défices irreparáveis. Entre estes défices encontra-se o paradigma burocrático da Administração Pública, que ainda não conseguiu resolver esta crise¹².

¹² O Professor na sua oratória alude ao poema “*O Guardador de Rebanhos*” de Alberto Caeiro (heterónimo de Fernando Pessoa) “(...) *E de vez em quando olhando para trás...E o que vejo a cada momento É aquilo que nunca antes eu tinha visto (...)*”, com o intuito de estabelecer um paralelismo com “*o que é que nunca foi visto, seriamente, no papel do Estado fruto desta crise?*”

4.5.1. Política de Coesão para período 2021-2027

O pacote legislativo relativo à Política de Coesão para 2021-2027 foi aprovado pelo Parlamento Europeu no valor de 373 mil milhões de euros. Esta etapa marca a entrada em vigor da legislação comunitária relativa à coesão em julho de 2020 (Inforegio-Política Regional, 2021).

Para 2021-2027, volta a ser reforçada a coesão, em discursos proferidos por Elisa Ferreira (2021), responsável pela Coesão e Reforma, afirmou que a Europa tem de recuperar de uma forma justa e territorialmente equilibrada. Com o objetivo de orientar as economias regionais, torna-se importante concentrar na sua execução, de forma que preste o melhor apoio possível aos EM, às autoridades regionais e locais, aos cidadãos e às empresas” (Ferreira e Schmit, 2021).

Nicholas Schmit (2021), comissário do Emprego e Direitos Sociais reforçou a posição acrescentando que os fundos de coesão são uma parte integrante das ferramentas da UE para apoiar os EM na construção de uma Europa mais forte e inclusiva. (Ferreira e Schmit, 2021).

Figura 23 - Política de Coesão da UE para o período 2021-2027



Fonte: Comissão Europeia (2021)

Para o período de programação 2021-2027 a UE definiu 5 objetivos políticos de apoio ao crescimento: (1) Uma Europa mais competitiva e mais inteligente; (2) uma transição mais ecológica e hipocarbónica para uma economia com emissões líquidas nulas de carbono; (3) Uma Europa mais conectada através do reforço da mobilidade; (4) Uma Europa mais social e inclusiva; (5) A Europa mais próxima dos cidadãos, promovendo o desenvolvimento sustentável e integrado de todos os tipos de territórios (CE-Política Regional, 2021)¹³.

Por outro lado, foram igualmente definidas as prioridades dos Fundos: (i) O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional apoiará os investimentos em todos os 5 objetivos políticos, com prioridade no objetivo 1 e 2; (ii) Fundo Social Europeu+ cujo principal objetivo é o 4; (iii) Fundo de Coesão cujos principais objetivos políticos que apoiará serão os 2 e 3; (iv) Fundo para uma Transição Justa, irá intervir em objetivos muito específicos (artigo 8.º do Regulamento do FTJ). Trata-se de um novo fundo que se consubstancia num novo instrumento de Política de Coesão da UE para o próximo período de programação e que após essencialmente em questões que se relacionam com o *European Green Deal*, visando alcançar a neutralidade climática da UE até 2050.

A título comparativo podemos observar na próxima tabela as prioridades políticas definidas para o período de 2014-2020 e para o próximo período de 2021-2027.

Tabela 20 - Comparação Período 2014-2020 vs. Período 2021-2027

PRIORIDADES	
2014-2020	2021-2027
11 Objetivos Temáticos (OT), muitas prioridades de investimento	5 objetivos políticos, quebrando silos setoriais, redução de objetivos específicos
11 OT: reforço da capacidade institucional das autoridades públicas e stakeholders e administração pública eficiente	capacitação e cooperação com parceiros dentro e fora dos Estados Membros como ações horizontais

Fonte: Autoria própria, adaptado de Comissão Europeia (junho, 2021)

¹³ Comissão Europeia – Política Regional, disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities?etrans=pt

CAPÍTULO III – Metodologia

1. Introdução

Neste processo de investigação, procura-se encontrar respostas às questões formuladas inicialmente. Tratando-se de uma temática cujas realidades territoriais são díspares, que existe uma diversidade de medidas e instrumentos estratégicos que visam o desenvolvimento do território, que culminam na concretização de políticas públicas financiadas no âmbito do Portugal 2020 e conscientes que estas realidades, dificilmente se captam numa única abordagem, o contributo, despretensioso, vai no sentido de despertar reflexões e enriquecer o conhecimento sobre o tema.

A análise centra-se nas políticas integradas de base territorial conforme definidas pela Comunidade Europeia, que visam operacionalizar um conjunto de políticas públicas a partir do território, ancoradas em Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) de âmbito sub-regional, dinamizadas pelas Comunidades Intermunicipais (CIM) e pelas Áreas Metropolitanas (AM). Estratégia que materializa a abordagem territorial impressa no Acordo de Parceria do Portugal 2020.

A seleção destes instrumentos de programação, prende-se com o facto de ser uma política integrada de base territorial, fortemente ancorada numa governação multinível, sobretudo por desencadear uma abordagem ascendente que visa otimizar o território e os papéis dos vários atores envolvidos, numa abordagem que requer cooperação e negociação entre os promotores, outorgando processos de tomada de decisão dentro de uma rede de relações multifacetada.

Deste modo, recorrendo a uma pesquisa bibliográfica prévia, procurou-se adaptar o trabalho à realidade nacional, não descurando as políticas da UE para a distribuição dos fundos estruturais e de coesão que constituem nesta matéria um impulso significativo para a adoção de novos modelos de governação a nível dos EM. Este aprofundamento permitiu delimitar o estudo e identificar referenciais sobre a temática da governação territorial, que nos permitem identificar o sucesso e eficácia das práticas de intervenção ao nível do território.

Estes referenciais foram estruturados em dimensões e para cada uma das dimensões, foram identificadas categorias, como referência na avaliação das práticas

desenvolvidas num contexto de abordagem de multifundos, designadamente na operacionalização dos instrumentos de políticas integradas de base territorial, através da aplicação de entrevistas semiestruturadas dirigidas a interlocutores privilegiados nesta matéria.

No modelo construído apenas como referência para a construção das entrevistas, para além das cinco dimensões que pretendem auxiliar o tema estudado, sobre o grau de implementação das políticas multifundo, procura-se aferir os impactos da aplicação dessas políticas integradas de base territorial, no reforço da coesão territorial, na promoção do sucesso e redução do abandono escolar (Objetivos temáticos do POCH) e na promoção de maior inclusão social e melhor emprego (Objetivos temáticos do POISE).

1.1. Modelo de Referência ao Estudo

Seguindo este encadeamento de prioridades:

- (i) a estratégia territorial definida para este período de programação dos fundos comunitários (2017-2020), impulsionado, a nível nacional, por um “novo referencial normativo”, um novo modelo de governação do território (Ferreira & Seixas, 2017, p. 493), consubstanciado em abordagens territoriais próximas dos contextos em que se inserem;
- (ii) surgindo a escala NUT III, como o nível privilegiado para o estabelecimento de relações de coordenação e articulação entre os atores de diversos níveis territoriais (Ferreira & Seixas, 2017), consubstanciada na Lei n.º 75/2013, onde as entidades intermunicipais (Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais) assumem um novo conjunto de competências e atribuições (Portugal, 2014);
- (iii) o papel relevante dos PO Regionais (NUT II), ao assumirem por excelência, em termos operacionais, a abordagem territorial do Portugal 2020, concretizando a mobilização de instrumentos estratégicos, que configuram as abordagens territoriais integradas, desafiando os PO Temáticos a integrar, transversalmente, estas intervenções estratégicas, para a obtenção de ganhos de eficácia e eficiência na prossecução das finalidades de política pública (Portugal, 2014).

Foi definido o modelo proposto na Figura 24, o qual, neste estudo, apenas se apresenta como orientação gráfica para a estruturação das dimensões que integram as entrevistas dirigidas a atores privilegiados, com experiência na gestão dos fundos comunitários, bem como na sua implementação. O modelo serve, sobretudo, de orientação para estabelecer relações entre as dimensões propostas e o resultado extraído das entrevistas, considerando que, no estudo em apreço, este modelo não prevê estabelecer correlação entre variáveis pré-definidas.

Figura 24 - Modelo de Referência ao estudo



Fonte: Autoria Própria

O “novo referencial normativo”, que abordamos inicialmente, consubstanciado num novo modelo de governação do território (Ferreira & Seixas, 2017, p. 493), revela um desafio grandioso e constante, que merece ser estudado, no sentido que prevalecem dois estilos de governança contemporânea. Um que enfatiza a necessidade de melhorar a qualidade da prestação de serviços, associadas à *New Public Management* e um outro cujo padrão de mudança enfatiza a necessidade de coordenar, criar uma maior coerência da política (Peters, 2008, p. 295).

Para Peters (2008) o grande estímulo “no ato de governar pode ser, portanto, a de ‘costurar’ as duas alternativas” (2008, p. 295).

Tendo todo este contexto como referência, considerando sobretudo, que estamos perante um terreno fértil em questões e problematizações, e que cada vez mais, as decisões de governança são tomadas em redes complexas que abrangem atores supranacionais, nacionais e subnacionais – públicos, semipúblicos e privados (Kersbergen & Waarden, 2004), o presente estudo pretende retirar algumas ilações, no contexto deste novo modelo, sobre o impacto da abordagem multifundo na operacionalização de instrumentos de políticas públicas integradas de base territorial. Necessariamente, neste estudo, considerando a implementação de projetos que integram uma abordagem territorial integrada, é indissociável abordar o modelo de governança territorial associado à gestão dos fundos. A consagração da governança territorial como elemento fundamental no modelo de governação. Esta problemática, assenta na revisão da literatura efetuada e descrita ao longo dos capítulos anteriores e intersecta outras dimensões de análise relevantes na operacionalização destes instrumentos de âmbito territorial, o conceito de coesão territorial, o de governança territorial, associada à governança multinível, governança em rede e os princípios subjacentes aos modelos de governança: “descentralização; responsabilização, participação, coordenação, cooperação, parceria; contratualização (Ferrão, 2010). No início dos anos 90 Gary Marks (1993) acrescenta este conceito à política estrutural caracterizando a governação multinível como um sistema de negociações contínuas entre governos em vários níveis territoriais (citado em Panara, 2015, p. 47). Até porque se torna uma discussão incontornável, considerando que o conceito ficou amplamente emergente em trabalhos académicos, associado à integração na UE, como conceito-chave especificamente para a UE (Panara, 2015). Neste estudo, percebe-se pelas entrevistas realizadas aos atores em diferentes níveis de intervenção territorial, que o próprio modelo em si, é complexo e de difícil implementação. Como referiu Scotti (2013), na UE, o processo de tomada de decisão é complexo, ocorrendo com frequência crescente em contextos multiníveis que surgem da convergência de muitas dinâmicas distintas, bem como um crescente pluralismo e diferenciação de interesses (2013, p. 68).

De seguida são apresentadas de uma forma sistematizada as dimensões e categorias para avaliar as dinâmicas encetadas na distribuição dos FEEL, numa abordagem multifundos

à escala sub-regional, procurando incentivar a concretização de abordagens territoriais integradas.

Tabela 21 - Dimensões e Categorias de Análise da Pesquisa Empírica

<i>Dimensão</i>		<i>Categorias</i>
Planeamento Estratégico Territorial	1	Mix de Políticas adequadas
	2	Flexibilidade e adaptabilidade instrumental
	3	Escalas de adequação
	4	Atores mobilizados
Atores, poderes e relações	5	Subsidiariedade (vertical e horizontal)
	6	Resiliência
	7	Liderança
	8	Comunicação
	9	Protagonismo Estatal
Processos de Decisão	10	Representatividade
	11	Reciprocidade
	12	Cooperação e interdependência
	13	Transparência/Comunicação
	14	Governabilidade
Coordenação de Políticas	15	Descentralização de Políticas
	16	Integração Horizontal
	17	Integração Vertical
	18	Eficácia das Políticas
Resultado dos Processos de Governança Territorial	19	Atendimento da pluralidade
	20	Partilha de objetivos e metas
	21	Aprendizagem interativa
	22	Empoderamento dos atores
	23	Territorialização dos processos de desenvolvimento
	24	Gestão territorial integrada

Fonte: adaptado de Dallabrida (2015, p. 316-317) e CEDRU & Mateus (2019)

1.2. Posicionamento Metodológico

Neste período de programação, os Programas Operacionais Regionais e os Programas Operacionais Temáticos conferiram grande importância à diversidade de políticas/instrumentos territoriais de programação que as operacionalizam e que requerem mecanismos de articulação, numa lógica de governação integrada; uma parceria; uma abordagem *bottom-up*.

Com o objetivo de analisar esta estratégia de articulação entre diferentes níveis de atuação os procedimentos metodológicos do estudo contemplaram os seguintes aspetos: (i) análise de diferentes estudos bibliográficos e sua sistematização; (ii) elaboração de um modelo de referência que serviu de guia para avaliar o grau de implementação das políticas multifundo, numa lógica de governação integrada, através da estruturação de um instrumento

de entrevista semiestruturada; (iii) realização de 11 entrevistas; (iv) análise dos resultados obtidos das entrevistas; (v) e ainda análise documental das intervenções realizadas, no âmbito de um ciclo de seminários sobre os Fundos Europeus: Resultados e Desafios, organizado pela AD&C (2021) dirigida a interlocutores privilegiados nesta matéria, cujo contributo consideramos que acrescenta uma mais-valia às conclusões que daí possam advir. Estes interlocutores com experiência governativa e executiva, nomeadamente a intervenção do atual Vice-Presidente da AD&C; do Ex- Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, com a tutela do Desenvolvimento Regional e das Autarquias Locais, durante o XIX Governo Constitucional (2011-2015); representante da CEDRU e ainda o ex-Administrador da DG Regio (UE).

O posicionamento dos entrevistados sobre esta matéria e as dimensões que versam o modelo de análise foram fundamentais para um melhor entendimento da concretização e mobilização dos instrumentos estratégicos, que configuram as abordagens territoriais integradas. No capítulo dedicado à análise dos resultados, será efetuada uma análise do conteúdo das entrevistas realizadas, procurando perceber a perspetiva dos entrevistados e sobretudo os constrangimentos da aplicação deste modelo no território nacional.

A revisão da literatura efetuada para este estudo serviu de referencial na reflexão sobre estes conteúdos, permitindo sistematizar as diferentes perspetivas que resultaram na definição das cinco dimensões descritas na Tabela 21.

A abordagem metodológica qualitativa, demonstrou ser a mais adequada para a recolha de informação pretendida. Tendo em consideração que esta temática apesar de envolver vários *stakeholders*, o que facilmente se poderia aplicar um instrumento metodológico que nos permitisse cruzar várias variáveis, neste contexto, o facto de estarmos perante o impacto do modelo de governação territorial no âmbito da implementação de políticas de intervenção territorial, considerou-se pertinente uma abordagem mais próxima e seletiva dos interlocutores a auscultar, privilegiando aqueles com experiência governativa ou ainda de direção em organismos de interesse primordial para o estudo. Situação coadjuvada pela experiência e conhecimento adquirido pela autora enquanto parte integrante dos quadros técnicos dos Programas Temáticos a nível nacional.

É nesse sentido que a realização de entrevista semiestruturadas permitiu conduzir os temas a abordar e até explorar acontecimentos e exemplos concretos de atuação no terreno.

1.3. Instrumento de Recolha de Dados – Entrevista Semiestruturada

O plano de entrevista traçado, tem essencialmente um objetivo exploratório, uma oportunidade para aprofundar o tema e os objetivos do estudo. O guião é definido como essencialmente flexível, dando liberdade aos entrevistados de seguir uma linha de raciocínio de fluidez, facilitando a livre expressão do pensamento individual. Deste modo, as questões estão organizadas no sentido de poderem ir sofrendo algum ajustamento em função da condução da entrevista. O que não significa que não seja respeitada a lógica sequencial do guião e das questões a abordar. No essencial, pretende-se que as questões iniciais sejam mais abertas e genéricas e só progressivamente vão sendo introduzidas perguntas mais específicas e dirigidas e naturalmente alinhadas com as respostas que vão surgindo.

Para a realização da entrevista e, por imperativos metodológicos, optou-se por dividir o guião de entrevista, numa primeira parte, com um campo para a caracterização do entrevistado e um outro campo, introdutório com a razão de ser do estudo.

Uma segunda parte imprime ao guião de entrevista uma componente mais teórico-prática que analisa as diferentes dimensões que o estudo pretende explorar (*vide* anexo 1), designadamente: (i) impacto do Planeamento Estratégico Territorial no grau de implementação das políticas integradas multifundo; (ii) o impacto dos Atores, Poderes e Relações no grau de implementação das políticas integradas multifundo; (iii) o impacto dos Processos de Decisão no grau de implementação das políticas integradas multifundo; (iv) o impacto da Coordenação de Políticas no grau de implementação das políticas integradas multifundo; (v) o impacto dos Resultados dos Processos de Governança Territorial no grau de implementação das políticas integradas e por fim (vi) uma última questão de âmbito mais abrangente, mas que procura resumir a perceção que o interlocutor tem sobre fatores limitadores da execução dos fundos comunitários nas políticas de coesão territorial.

O enfoque para a recolha da informação é segundo a finalidade analítico indutivo, de forma a extrair as inferências pertinentes ao enquadramento e objetivos da pesquisa.

1.4. Amostra

Conforme já foi sendo referenciado, o estudo centra-se na governação integrada de políticas/instrumentos territoriais implementados no território, no âmbito do período de programação 2014-2020, uma programação exigente que confere uma operacionalização que requer mecanismos de articulação numa lógica de parceria e que exige um sistema de negociações contínuas entre governos em vários níveis territoriais (Marks, 1996). Assumem prioridade os PO Regionais que foram impelidos a desenvolver uma articulação, uma contratualização, com os PO Temáticos, precisamente na dinâmica integrada de implementação dos instrumentos territoriais numa abordagem multifundo.

Exatamente como nos referimos na revisão da literatura, estas redes de colaboração em diferentes níveis e escalas, entre diferentes *stakeholders*, apesar de ser um fator inovador na implementação das políticas públicas (Correia, Mendes, Bilhim, 2019), reconhecem-se limites na forma como os governos tradicionais, que privilegiam e atuam de acordo com um modelo *Top-Down* no qual a sociedade civil é excluída do processo, vão conseguir implementar um modelo mais flexível e baseado numa abordagem diferente, privilegiando a abordagem *Bottom-Up*. As autoridades públicas, abandonam a tradicional tarefa de comandar e controlar, para assumirem uma tarefa de coordenação dos processos de tomada de decisão, dentro de uma rede de relacionamentos multifacetados, baseados em princípios de participação, responsabilidade, eficácia e consistência, com o objetivo de obter consensos (Scotti, 2013).

É nesta perspetiva e tendo presente os seguintes argumentos: o processo de tomada de decisão complexo; convergências de muitas dinâmicas distintas, o pluralismo e a diferenciação de interesses, que se conclui que é muito improvável um equilíbrio estável (Marks, Hooghe & Blank, 1996). O que se torna ainda mais desafiante o estudo, no sentido de perceber melhor estas redes de colaboração, no que respeita à implementação de instrumentos territoriais numa abordagem multifundo, através de um modelo em que as decisões políticas da UE são produzidas por uma complexa rede de instituições interligadas ao nível supranacional, nacional e subnacional que formam um sistema de “governação multinível” (Lobo-Fernandes, 2006, p. 155)

Nestas dinâmicas de abordagem territorial emergentes, impulsionadas pela integração europeia e numa perspetiva de governação integrada, surge o âmago da aplicação empírica deste estudo.

A análise tem por objeto perceber esta governação integrada das políticas/instrumentos de programação que materializam a Abordagem Territorial do Portugal 2020 e nesta medida os instrumentos de políticas de base territorial, ancoradas nas Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) de âmbito sub-regional (AD&C, CEDRU & Mateus (2019), as quais foram mencionadas no início do trabalho na Figura 1.

A aplicação do estudo procurou seguir a ordem de cooperação em matéria de desenvolvimento territorial, isto é, o nível nacional - central (NUT I), representado pelos Programas Operacionais, com a responsabilidade, a nível nacional, pela gestão dos fundos comunitários, cuja cooperação vertical acontece com o nível “regional” (trata-se de estruturas desconcentradas da Administração Pública Central) através dos PO Regionais (NUT II). Por outro lado, o nível regional articula com o terceiro nível de governança no território, o nível local onde se situam as AM e CIM (NUT III) num nível mais operacional e estas últimas, a um nível de uma cooperação horizontal entre municípios, organizações governamentais e não governamentais, entre instituições, associações e agências locais.

Nesta medida, tratando-se de uma matéria de gestão do modelo das abordagens territoriais multifundo, como destinatários destas entrevistas, foram privilegiados interlocutores com experiência governativa ou de direção de organismos públicos circunscritos a estas matérias. Assim, as entrevistas incidiram sobre dois PO Temáticos: o Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE) e o Programa Operacional Capital Humano (POCH). Esta seleção prende-se com o grau de conhecimento e experiência profissional que a autora detém junto destes dois programas.

Apesar da possibilidade destas estratégias integradas de âmbito territorial incluírem o FEDER com outros fundos, como o FSE, o Fundo de Coesão e o FEADER, o facto de se incidir o estudo nos dois Programas Operacionais acima referenciados, condiciona à partida a investigação ao nível dos fundos, considerando que aqueles PO apenas gerem a componente FSE. Nessa medida, a abordagem multifundo das estratégias territoriais aqui estudada centra-se na contratualização entre PO Regionais através do FEDER e os PO Temáticos com a gestão do FSE.

Nestes programas operacionais temáticos, foram realizadas duas entrevistas a cada um dos membros que representam a autoridade de gestão do programa operacional. A nível regional, o estudo incidiu sobre o PO Regional do Centro (NUT II), tendo sido desenvolvidas duas entrevistas à autoridade de gestão do PO Regional e ainda uma entrevista ao responsável pela unidade orgânica do PO Regional das Abordagens Territoriais.

A nível subnacional, a intervenção do estudo ficou circunscrita à CIM – Região de Coimbra, tendo sido realizada uma entrevista ao seu secretário executivo intermunicipal. Ao nível local o contacto com a unidade orgânica das Abordagens Territoriais do POR Centro, permitiu ainda realizar uma entrevista à entidade ADXTUR – Agência para o desenvolvimento Turístico das Aldeias do Xisto, organismo dinamizador local que detém a gestão de um PROVERE financiado por fundos comunitários.

O contacto com a CIM da Região de Coimbra teve ainda como objetivo, seleccionar três a quatro municípios em função das dinâmicas regionais em territórios de baixa densidade com o objetivo de assegurar uma reflexão institucional sobre os processos regionais de desenvolvimento económico, social e territorial¹⁴.

Tendo presente que em termos demográficos existe uma clara dicotomia entre o interior e o litoral da Região Centro, igualmente verificado na Região de Coimbra (CCDRC, 2011) e que nas zonas localizadas na faixa litoral, evidencia-se uma concentração populacional superior à média da região e tendo ainda em consideração que, neste estudo, por uma questão de tempo, não seria exequível uma abrangência representativa, a opção para a seleção dos municípios a integrar o estudo, partiu sobretudo, da perceção transmitida pelo representante da CIM, em termos de municípios com maior e menor dinamismo, suportada, igualmente, em dados estatísticos que pudessem sustentar de forma mais robusta a seleção daqueles municípios que nos pudessem trazer maior valor acrescentado para o estudo.

Conforme se verifica pela Figura 26 a Região Centro caracteriza-se por um território bastante heterogéneo, revelando características bastante díspares, em termos populacionais, sociais, culturais, económicos e ambientais. A Região Centro, integra 100 municípios, agrupados em 12 sub-regiões (NUTS III), constituídas por: Baixo Mondego,

¹⁴ CCDRC - Observatório das Dinâmicas Regionais do Centro (2017)

Baixo Vouga, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Cova da Beira, Dão-Lafões, Médio Tejo, Oeste, Pinhal Interior Norte, Pinhal Interior Sul, Pinhal Litoral e Serra da Estrela¹⁵.

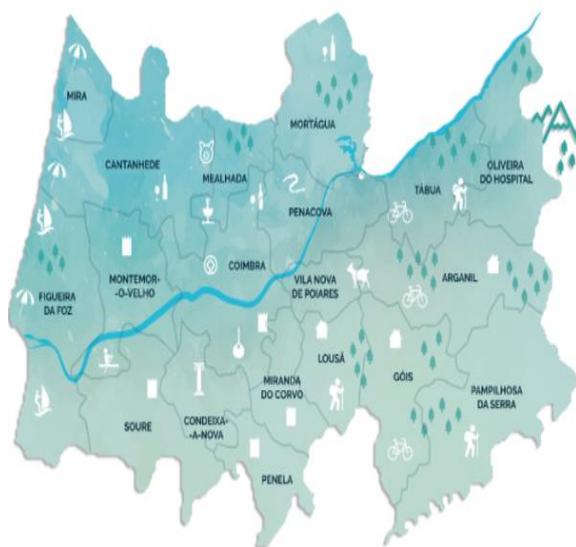
A opção em termos do estudo recaiu sobre as NUT III, nomeadamente sobre a CIM da Região de Coimbra (Figura 27), que agrega quatro sub-regiões: Baixo Mondego (8 municípios); Pinhal Interior Norte (9 municípios); Baixo Vouga (1 município) e Dão Lafões (1 município)¹⁶.

Figura 25 - NUT III - Região Centro



Fonte: CCDRC (2011)

Figura 26 - CIM - Região de Coimbra



Fonte: CIM – Região de Coimbra

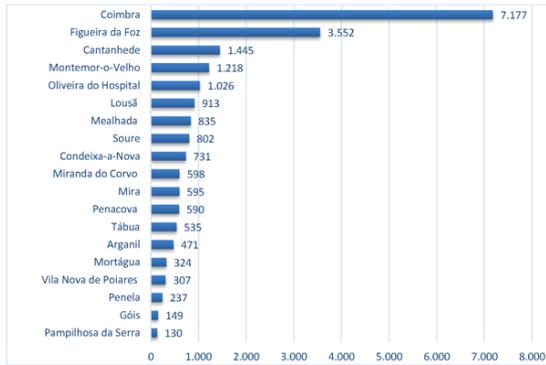
Neste âmbito, ao nível da CIM – Região de Coimbra, foram desenvolvidas entrevistas ao município de Cantanhede, localizado mais a litoral da região, caracterizado com bastante dinamismo e expressão, conforme se verifica ao nível dos dados estatísticos representados nas Figuras 28. Por outro lado, foram selecionados mais três municípios no interior da região, município de Penacova; município de Penela e município da Pampilhosa da Serra, cuja expressão é mais baixa ao nível dos indicadores estatísticos observados, conforme se verifica pela análise das Figuras 28.

¹⁵ CCDRC (2011) – Região Centro: um território diversificado – Uma análise por NUTS III, disponível em https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&id=1898&Itemid=739, consultado em outubro de 2021

¹⁶ CIM – Região de Coimbra, dados disponíveis em <https://www.cim-regiaodecoimbra.pt/cim-rc/quem-somos/> consultados em outubro de 2021

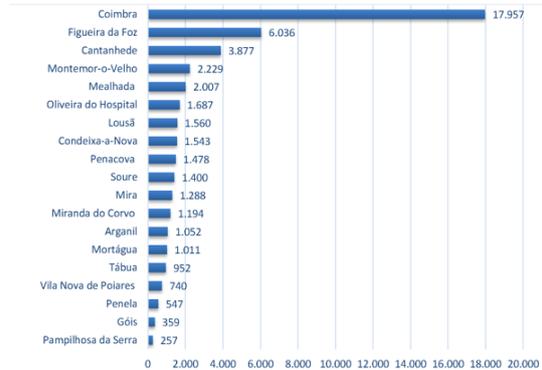
Figura 27 - Informação Estatística - Região Coimbra

Dados estatísticos sobre População Desempregada



Fonte: DataCentro – CEC/CCIC (2011)

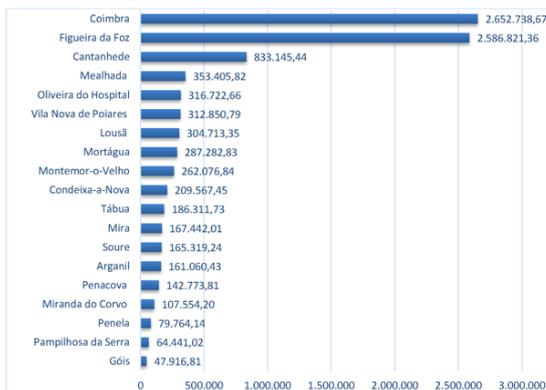
Número de Empresas por sede



Fonte: INE (2012)

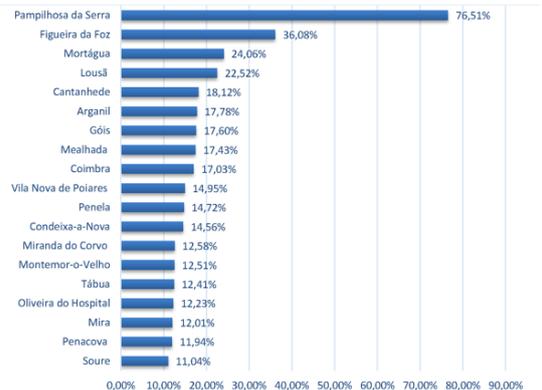
Figura 28 - Informação Estatística - Região Coimbra (continuação)

Volume de Negócios de Empresas por sede



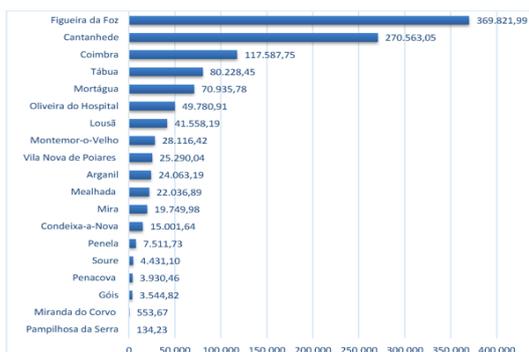
Fonte: INE (2012)

Produtividade Aparente do Trabalho



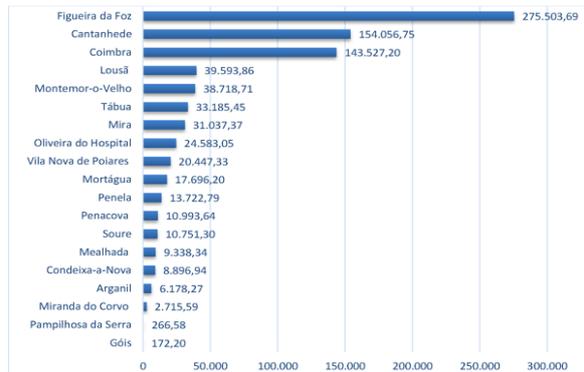
Fonte: INE¹⁷ (2012)

Exportações



Fonte: INE (2013)

Importações

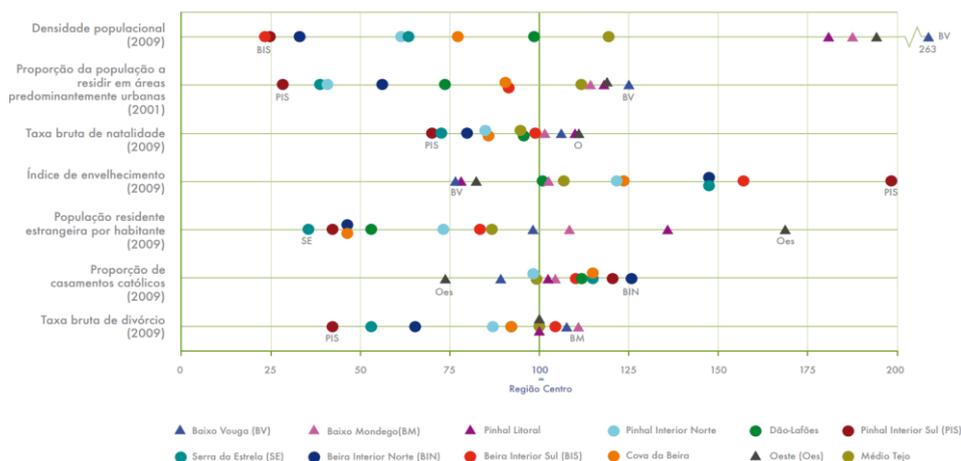


Fonte: INE (2013)

¹⁷Fórmula de Cálculo: (Valor acrescentado bruto das empresas por município da sede, segundo a CAE-Rev.3, 2012)/(Pessoal ao serviço nas empresas por município da sede, segundo a CAE-Rev.3, 2012)*100

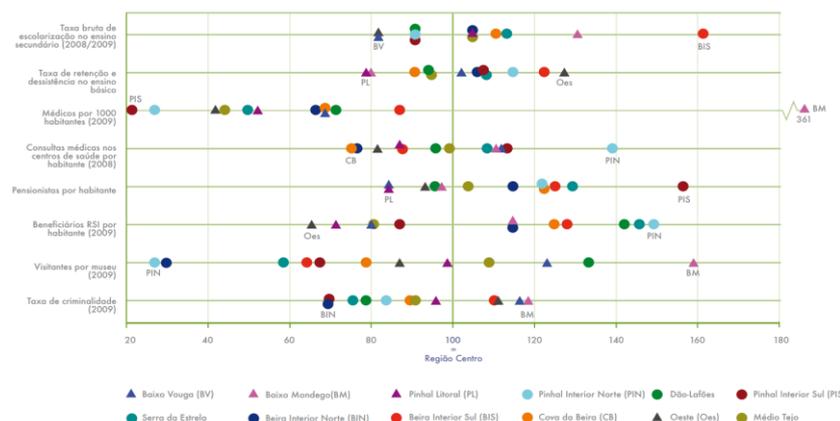
Importa ainda destacar, na Figura 29, os dados demográficos representados e neste contexto evidenciar os resultados das sub-regiões (NUTS III) que pertencem à CIM – Região de Coimbra do Baixo Mondego e Pinhal Interior Norte, selecionados para a amostra de entrevistas a realizar. Percebe-se que são as NUT III localizadas na faixa litoral (no âmbito da nossa seleção o Baixo Mondego) que evidenciam uma concentração populacional superior à média da região. Pela análise daquela figura, verifica-se ainda que, são as sub-regiões que se localizam no interior da Região Centro, destacando-se a sub-região do Pinhal Interior Norte, as mais envelhecidas. É igualmente, o Pinhal Interior Norte, uma das sub-regiões que apresenta taxas brutas de natalidade que ficam abaixo da média da região. Apesar de ser evidente em todas as sub-regiões um menor peso das populações em áreas urbanas, o Pinhal Interior Norte é uma das sub-regiões onde esta característica se torna mais evidente.

Figura 29 - Indicadores Demográficos - Região Centro



Fonte: CCDRC (2011)

Figura 30 - Indicadores Sociais - Região Centro



Fonte: CCDRC (2011)

No que respeita aos Indicadores Sociais da Região Centro (Figura 30), destacamos as NUT III do litoral a se evidenciarem com um maior desenvolvimento económico do que as sub-regiões do interior. Todas as NUT III do litoral, que integram a CIM – Região de Coimbra, apresentam um nível de produção, de acordo com o PIB *per capita*, superior à média regional, com um maior poder de compra. No indicador da densidade das empresas por Km² a dicotomia entre litoral e interior acentua-se. Neste indicador, todas as NUTS III do interior, que integram a CIM – Região de Coimbra, não atingiam os valores médios da região, destacando-se o distanciamento do Pinhal Interior. Ainda de destacar um outro indicador, o da taxa de desemprego, identificando-se nas posições extremas as NUTS III do interior da região.

Apesar de não se obter uma representatividade estatística, em termos de municípios selecionados, a sua dispersão geográfica e as características díspares que configuram, traz-nos alguma robustez aos resultados obtidos.

CAPÍTULO IV – Análise e Discussão dos Resultados

1. Análise e Síntese da Recolha de Dados

Considerando a temática a abordar no estudo e os resultados que se pretendem alcançar, no quadro seguinte (Tabela 22) encontra-se sintetizado o nível de cooperação territorial onde incidiu o estudo; a síntese da sua aplicação e os grupos de interesse que se pretenderam privilegiar no estudo.

Tabela 22 - Síntese da Recolha de dados aos Grupos de Interesse

Instrumento de Recolha de Dados	Nível de Cooperação no Desenvolvimento Territorial	Descrição/Síntese de Aplicação	Grupo de Interesse
Pesquisa Bibliográfica	Dimensão Nacional	Pesquisa de entrevistas a atores ao nível da política nacional, envolvidos na conceção e acompanhamento da implementação da Abordagem Territorial do PT2020	<ul style="list-style-type: none"> • Ex-Membro DG Regio (CE) • Ex-Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional • Vice-Presidente da AD&C – Agência para Desenvolvimento e Coesão; • CEDRU
		Entrevistas realizadas a atores envolvidos na gestão dos programas operacionais temáticos – operacionalização do FSE	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridade de Gestão do PO Temático - POISE; • Autoridade de Gestão do PO Temático - POCH;
Entrevistas Semiestruturadas	Dimensão Regional	Dirigir entrevistas à operacionalização das abordagens territoriais a nível regional (estrutura orgânica desconcentrada da Administração Central do Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridade de Gestão do PO Regional; • Unidade Orgânica com a responsabilidade das Abordagens Territoriais (PO Regional)
	Dimensão Sub-Regional	Dirigir entrevistas junto da CIM - Região de Coimbra e ainda alguns municípios que integram a CIM-Região de Coimbra	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidade Intermunicipal – Região de Coimbra; • Município de Cantanhede; • Município de Penacova; • Município de Penela; • Município Pampilhosa da Serra
	Dimensão Local	Entrevista a atores locais envolvidos na implementação/execução das medidas. Organismo dinamizador local que detém a gestão de um PROVERE financiado por fundos comunitários	<ul style="list-style-type: none"> • ADXTUR – Agência para o desenvolvimento Turístico das Aldeias do Xisto,

Fonte: Autoria Própria

1.1. Pesquisa Bibliográfica

No âmbito desta pesquisa, o objetivo cingiu-se a algumas intervenções realizadas no âmbito de um *Ciclo de Conferências sobre Fundos Europeus: Resultados e Desafios* organizado pela AD&C (2021) a atores ao nível da política nacional, envolvidos na conceção e acompanhamento da implementação da Abordagem Territorial do PT2020. Daqui resulta uma discussão profícua que se torna importante trazer para o contexto deste estudo.

Destaca-se no âmbito de intervenção do Vice-Presidente da AD&C, a ideia de que não há falta de práticas e instrumentos, o que concluímos, neste momento e nesta fase final, é que os instrumentos têm de ser mais flexíveis, isto implica a fase do planeamento que tem de planear a abordagem do território de forma mais flexível. A política de coesão tem de ser impulsionadora de uma forma de fazer diferente, por exemplo, retomar a ideia da experimentação e inovação, isto significa o seguinte:

- (i) **Consolidação:** manter as tendências nas alterações lógicas que vinham a ser feitas, designadamente, manter a orientação para os resultados e manter a lógica de mobilizar atores que atuam no território;
- (ii) **Inovação:** a utilização dos FEEI já foi baluarte da inovação e experimentação, não podemos manter a ideia de fazer tudo em todo o lado. No Portugal 2020 temos mais de 400 abordagens territoriais, não podemos cair no risco de substituir a fragmentação setorial pela miríade das abordagens territoriais. Portanto, a ideia é ter menos instrumentos no território e mais flexíveis, mais apropriados. Este é um caminho longo a fazer na fase da contratualização com as CIM, que são atores fundamentais neste processo;
- (iii) **Racionalização de Instrumentos:** este ponto surge na ótica de tratar diferente o que é diferente, ou seja, implica ser seletivo. Ora, quando temos mais de 400 abordagens territoriais não estamos exatamente a fazer isso. As especificidades territoriais exigem flexibilidade. Esta abordagem dual do território não ajuda à verdadeira integração territorial. Portanto quando falamos em flexibilidade, significa atenção a geografias diferentes. Centralidade e periferias que não são necessariamente as mesmas em função de determinados fatores. Sobretudo não cair na armadilha da equidade, o importante a reter é tratar diferente o que é diferente.

Concluirmos um somatório de instrumentos territoriais com o financiamento comunitário, não é condição necessária, nem suficiente para uma Política Nacional de desenvolvimento territorial. Isso implica outras exigências, nomeadamente:

- (i) Um Modelo Territorial (PNOT e PROT);
- (ii) Estratégias articuladas a vários níveis;
- (iii) Governança Multinível, que implique um quadro governamental estável, uma clarificação de competências e a descentralização é um fator crítico neste sistema;
- (iv) Instituições políticas devidamente articuladas (legal, fiscal e financeira)
- (v) Credibilidade política e credibilidade do processo, credibilidade do jogo entre atores, mobilizando atores privados. Mais importante que o resultado é a credibilidade do processo
- (vi) Capacitação contínua de todos os atores, provavelmente não são as necessárias para os desafios dos próximos anos, por isso mesmo seria importante desenvolver um roteiro de capacitação na área do ecossistema da coesão

Na intervenção do ex-Administrador da DG Regio (CE) e ex-Presidente da CCDR do Algarve, importa realçar que a análise não deve ficar ao nível da NUT II, importa uma análise mais fina ao nível das NUTS III e ter uma perceção mais rigorosa desse nível do território. Aponta lacunas no modelo que neste momento está em execução, designadamente:

- (i) Não existir um modelo de governação estável e que não sejam meramente informais, acabam por ser só de cooperação e não de decisão;
- (ii) Deslocalização dos serviços públicos;
- (iii) Ausência de um nível intermédio. A dinamização económica só pode ser feita a um nível supraconcelhio. É importante dar peso política às CCDR;
- (iv) Dificuldade em articular entre as intervenções dos diferentes ministérios, as CIM podem ajudar, mas são um modelo insuficiente, precisamos de mais um nível, uma unidade de decisão
- (v) Reforço institucional e cultural do que é a cooperação, gerir de forma cooperativa os recursos que são escassos. Os mecanismos para que isso funcione é um reforço uma cooperação mais estratégica, quer ao nível horizontal, quer vertical, através de políticas ministeriais coordenadas num território através das CCDR que ainda

não têm esse domínio e causa entropias na implementação das estratégias territoriais.

Importa dar relevo à intervenção do interlocutor da CEDRU, quando refere que não podemos fazer simultaneamente uma programação dos fundos, o planeamento dos fundos e uma organização do Estado. E desta sua intervenção destacamos o seguinte:

- (i) É prioritário a organização do Estado, já experimentamos muitos instrumentos, já encontramos modelos que superaram os estrangulamentos do país. Não podemos cair no erro de começar sempre da estaca zero;
- (ii) A governança multinível não se centra num único agente. Isso realmente seria simples, porque resolveria facilmente o problema da governança multinível, mas ora, uma pessoa que centraliza dentro de si este modelo só pode ser algo “bipolar”. Portanto, nesta medida existem duas vias: um Governo Regional ou atribuir um poder mais forte aos Presidentes das CCDR (modelo de João Cravinho de 2000). Enquanto não encontrarmos uma solução estável, robusta e democrática, não superamos este problema regional. A questão da Política de Coesão e da distribuição dos fundos necessita obrigatoriamente, a montante que seja feito todo um trabalho ao nível do ordenamento do território e sobretudo uma organização do Estado;
- (iii) Por último, o território e a descentralização assumem que os municípios têm todos a mesma robustez para cumprir essas competências. Os municípios que não têm essas competências, essas têm de ser colmatadas através da intervenção das CIM

Por último, no âmbito desta incursão, a abordagem de um dos elementos do XIX Governo Constitucional (2011-2015), Ex- Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, com a tutela do Desenvolvimento Regional e das Autarquias Locais, com uma forte intervenção na construção do atual período de programação do Portugal 2020. Destaca-se a ideia de que a gestão dos fundos deve ser feita, sobretudo, à luz do princípio da adicionalidade, isto significa não financiar as políticas públicas, mas contribuir para os resultados que geram. Não fomos bem-sucedidos na mudança de paradigma, na orientação para os resultados, nesta perspetiva importa referir que é necessária uma mudança na

conceção e avaliação das políticas públicas, de estas não estarem centradas no nível de investimento, mas na avaliação dos seus resultados. Ou seja, passarmos do *output* para *outcome*. Medir pelos resultados que geram. Só se traduz numa mais-valia pública quando se avaliar o *outcome* e não se avaliar no que ela custa. Custa o que tem de custar se o resultado é bom. Mas para incutir esta cultura de resultados, não basta associar um indicador de resultados, importa sobretudo, investir nos projetos que são selecionados; apostar nas contratualizações e na avaliação.

Nesta intervenção aponta ainda três fatores importantes que podem coadjuvar na sua implementação:

- (i) Condicionalidade dos Resultados: seleção dos projetos tem de ser feita em função de objetivos a atingir, mas é preciso penalizar e premiar os projetos;
- (ii) Escrutínio: exige transparência em relação ao que foi contratualizado, transparência no resultado;
- (iii) Modelo de Governação: tem de existir um modelo de governação claro que suporte tudo isto. A avaliação das elegibilidades e os resultados se foram atingidos e isto deve estar imune de pressões políticas. Neste sentido, chama a atenção para o facto de no seu mandato não ter avançado com a independência da AD&C, um fator primordial, que deveria ter sido concretizado, para que este modelo funcionasse.

1.2. Entrevistas Semiestruturadas

Das entrevistas, foram destacados os contributos mais pertinentes, seguindo o alinhamento proposto na Tabela 22, e sempre que possível estabelecido o confronto com os dados recolhidos na revisão da literatura, no sentido de destacar posições, críticas e modelos de atuação perante estas novas dinâmicas de governação.

Neste sentido, considerando os contributos que se retiraram destas entrevistas, torna-se importante relembrar a adaptação a nível nacional das instituições e organizações na sequência da integração na UE, a importância desta governação mais próxima do território e a abordagem territorial do Portugal 2020 (NUTS II e III), representada na Figura 31.

Figura 31 - Abordagem Territorial - PT 2020 (NUTS II e III)



Fonte: AD&C (2019)

Os dados recolhidos a partir das entrevistas, encontram-se agrupados nas tabelas seguintes, por nível de intervenção e apresentam em cada uma das dimensões analisadas, as lacunas enfrentadas pelos atores responsáveis pela implementação deste modelo de governança multinível. Atores que se encontram em diferentes níveis de atuação, diferentes relações intergovernamentais (Charbit, 2011, p. 15-16). De acordo com Charbit (2011) este exercício deve ser efetuado numa fase inicial, no sentido de perceber se estão reunidas as condições para a implementação deste modelo (2011, p. 16), conforme Tabela 23.

Tabela 23 - Principais lacunas identificadas na Governança Multinível

Lacunas (<i>Gap</i>)	Descrição
Informação	Assimetrias de informação (quantidade, qualidade, tipo) entre as diferentes partes interessadas, voluntárias ou não
Capacidade de Atuação	Capacidade científica, técnica e de infraestrutura insuficiente dos atores locais, em particular para a formulação de estratégias adequadas
Financiamento	Receitas instáveis ou insuficientes, prejudicando a implementação de políticas e a provisão de serviços públicos
Política	Fragmentação setorial entre ministérios e agências.
Delimitação Administrativa	“Incompatibilidade” entre áreas funcionais e limites administrativos

Fonte: Adaptado de Charbit (2011)

Tabela 24 - Entrevista Autoridade de Gestão dos PO Temáticos - POISE e POCH

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – Síntese de Respostas com Relevância para o Estudo			
Nível de Cooperação no Desenvolvimento Territorial e Agentes Envolvidos	Dimensão Nacional	• Autoridade de Gestão do PO Temático - POISE • Autoridade de Gestão do PO Temático - POCH	Fatores Críticos (1)
Q1: No processo de programação da Abordagem Territorial do PT2020 foram alcançados os objetivos de complementaridade entre os instrumentos de política pública envolvidos?			
<ul style="list-style-type: none"> • Foi atingido o objetivo do planeamento, do que está estruturado para os instrumentos territoriais e de como se devem articular entre diversos fundos; • Dificuldade na concretização/operacionalização e na multiplicidade de instrumentos. Na execução, o que se pensou não se concretizou; • Lógica da intervenção de fundos em simultâneo em dois PO num determinado projeto não funciona. A execução multifundo é uma utopia; • Processo de construção de gestão através das orientações da UE são complexos; • Os diferentes níveis de intervenção acrescentam uma complexidade adicional e por vezes no terreno a diversidade dos atores também é muita o que vem acrescentar a essa complexidade e constranger a execução. A execução multifundo é uma utopia! 			Lacuna Política
Q2: As Estratégias de Desenvolvimento Territorial (EDT) promoveram efetivamente a integração dos diversos fundos comunitários? Nesta matéria, o que poderia ser inovado e acrescentado no próximo período de programação?			
<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade em operacionalização no terreno de projetos que beneficiam de um fundo para financiar infraestruturas (FEDER) e simultaneamente a financiar recursos humanos ao nível do FSE; • alocação dos fundos do FSE a nível regional, nos PO Regionais, não foi acompanhada em devido tempo com recursos humanos especializados; • Os projetos plurifundos não funcionaram, a experiência dos PO Temáticos nesta matéria não foi positiva. Por exemplo, na própria contratualização entre PO Temáticos/PO Regional/CIM, logo à partida, não existia conhecimento, por parte dos agentes que operam no território sobre um dos instrumentos de política integrada de base territorial; 			Lacuna Administrativa Lacuna Política Lacuna de Capacidade
Q3: Considera que a participação dos atores locais foi suficientemente legitimada? Demonstraram capacidade de liderança nos processos?			
<ul style="list-style-type: none"> • A preocupação não é tanto a legitimação, mas sim ao nível de clarificar a implementação dos projetos, de simplificação e da própria capacitação ao nível dos intervenientes do topo, ao nível intermédio e ao nível mais local de quem está no terreno, para melhor compreender a arquitetura dos fundos. 			Lacuna de Informação Lacuna de Capacidade

<ul style="list-style-type: none"> • A legitimação dos atores não deve ser feita por causa dos fundos, mas através da implementação das políticas públicas; • O modelo de intervenção da política pública é que tem de estar bem estruturado • Modelo de governação deve estar bem definido <i>a priori</i> e legitimar os vários atores e definir para cada um deles o seu campo de atuação no território e sobretudo o mais importante é definir como é que na prática, no território é feita essa articulação; 	
<p>Q4: Nestes processos, o Estado, pela influência que ainda detém, condicionou de alguma forma as redes de governança?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Muitas destas redes estão ainda muito dependentes da iniciativa do Estado, até em demasiado, tem a ver com a nossa organização administrativa, somos dos EM mais centralizados; • Uma das formas de ultrapassar esta questão foi a criação das CIM, mas com uma lacuna, que se prende com o facto de não serem eleitas. As próprias CCDR, agora têm um pouco mais de autonomia, mas tudo isto ainda ancorado numa dinâmica muito central • A construção de uma política dependente dos fundos tem de ser pensada como se deve manter, para além dos fundos. • A descentralização de competências da administração central nas autarquias é nas políticas e não nos fundos; • Os fundos não são uma política, são um instrumento. O importante é legitimar o instrumento de política pública, o papel de coordenação nas autarquias e como deve ser concretizado; • O grande problema são os modelos de organização díspares entre os diferentes setores. É preciso definir qual o modelo de administração administrativa que queremos, depois legitimar e depois atribuir competências 	<p>Lacuna Administrativa Lacuna Política</p>
<p>Q5: Que fator(es) considera que mais comprometeram a integração em projetos financiados por vários fundos?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Nestas matérias, muitas vezes, o que é importante é perceber qual o envelope financeiro que é adstrito a cada região e muito do que é a matéria e estratégia dominante nos territórios fica esquecida; • A preocupação é qual o dinheiro garantido para investir naquele território e às vezes sem necessariamente ter a ver com as necessidades que são do território e quais as competências para investir naquelas áreas. Nestas circunstâncias os montantes ficam alocados às regiões e caso seja necessário reprogramar torna-se muito difícil. • Quando se negocia a questão dos fundos comunitários, na maioria das vezes o importante é o montante que vai ser alocado a cada região, não se discutem medidas concretas para o território, nem qual a abordagem territorial mais favorável 	<p>Lacuna de Financiamento Lacuna Administrativa</p>
<p>Q6: Entende que a descentralização de políticas foi acompanhada de supervisão/coordenação estratégica suficiente para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Sendo essa responsabilidade alocada, a nível nacional, à AD&C, será muito difícil fazer esse trabalho de coordenação e de articulação, é preciso fazer uma harmonização regional e multissetorial. A própria Agência tem consciência da dificuldade, foram feitas algumas tentativas no início da programação dos fundos, e foram criados grupos de trabalho “REDES”, em que cada domínio temático tinha a sua rede de atuação, reconheceu-se que era importante colocar poderes nas CCDR, para que o seu papel na atuação dos territórios fosse mais alargado, então a criação destas redes era um meio facilitador da articulação necessária, para que existisse alguma coordenação das intervenções. 	<p>Lacuna de Informação Lacuna de Capacidade Lacuna Políticas Públicas</p>

<p>Portanto no topo estava a coordenação geral da AD&C, depois as tais redes por setores, coordenadas pelos diferentes PO Temáticos; de seguida as CCDR que coordenava as respetivas CIM's e estas ao nível dos municípios e atores locais. O modelo perfeito que não resultou</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por muito que se tenha a preocupação da articulação, cada PO tem as suas regras a sua forma de atuação; • Ao nível dos Fundos essa descentralização, implica mais capacidade e mais responsabilidade, ou seja, não é transferir os recursos, se não é acompanhada de capacitação e envolvimento desses atores para a gestão, ela não é bem conseguida • Atores com experiência limitada na gestão dos fundos, sobretudo experiência limitada de gestão de projetos FSE; • O esforço de trabalho de colaboração em rede terá prejudicado bastante este modelo 	
<p>Q7: Considera que o modelo de gestão territorial integrada, entendido ao nível do envolvimento dos parceiros relevantes, da pluralidade de interesses, da interação e aprendizagem coletiva, da partilha das responsabilidades entre os atores, do território como matriz de referência, em termos operacionais conseguiu garantir a coerência necessária entre diferentes escalas (local/sub-regional e regional) e a complementaridade entre os instrumentos de âmbito local/sub-regional?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Apesar do esforço de simplificação do acesso aos fundos, o sistema de financiamento dos fundos é muito exigente para todos, sobretudo para os beneficiários que têm de cumprir as regras • Tentativa de fazer uma descentralização numa lógica setorial (p. ex.: pescas, agricultura) e numa lógica territorial (PO Regionais), o problema é que nos territórios não existe know how suficiente para abranger todas essas competências • A este nível podemos dizer que historicamente: houve uma tentativa no QCA III de colocar competências de emprego/educação/S.S. no território a nível dos PO Regionais, correu mal! Depois no QREN optou-se por um único PO Setorial (multissetorial) que abrangeu vários setores. No PT 2020 tentativa (à força) de fazer a liderança e competências numa espécie de mini governos regionais (CCDR) a centralização das competências setoriais naqueles organismos (mais uma tentativa forçada de fazer essa regionalização). Este não é o modelo adequado 	<p>Lacuna de Informação Lacuna Administrativa Lacuna de Capacidade de atuação</p>
<p>Q8: Na sua ótica, qual considera ser o principal fator limitador da execução de fundos comunitários nas políticas de coesão territorial?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de expressão a nível regional, falta de Know How ao nível do FSE, quer nos PO Regionais, quer mesmo das CIM, no domínio dos procedimentos, como não dominam não sabiam operacionalizar. • instrumentos que são os mesmos a serem financiados por mais do que uma autoridade de gestão, é muito complicado, há um risco grande, porque as regras não são as mesmas, os procedimentos, por muito que sejam oriundos dos mesmos diplomas legais, em termos procedimentais são distintos porque são estruturas diferentes e isso cria uma dificuldade acrescida na gestão dos fundos • capacitação dos agentes locais, mas antes de capacitar definir muito bem o papel de cada um dos intervenientes e como se articulam; • definir muito bem os papéis de cada interveniente. Isto é, qual é o papel das CIM, qual é o papel das CCDR, qual o papel dos serviços de coordenação da administração desconcentrada do Estado, e como é que se organizam e como é que se interligam • quando se delegam competências, devem se delegar também meios, mas a responsabilidade deve ser sempre do setor, existir mecanismos para ir monitorizando • modelo da descentralização de competências, deve avançar para todos os setores, mas deve se avançar com a autonomia, com responsabilidade, com os meios necessários e com os orçamentos necessários e cabe ao Estado definir os requisitos mínimos para atuar de forma harmonizada e faz monitorização, auditoria, para que funcione bem 	<p>Lacuna de Informação Lacuna Administrativa Lacuna de Capacidade Lacuna do Financiamento Lacuna Política</p>

Fonte: Autoria Própria – Fatores críticos, adaptado de Charbit (2011)

Ao observar os dados resumidos na Tabela 24 conclui-se que, os interlocutores são unânimes em responder que foi atingido o objetivo do planeamento, bem como atingiu-se o propósito de estruturar os instrumentos territoriais e a forma como se devem articular entre os diversos fundos. A dificuldade surge na concretização/operacionalização destes instrumentos no território. A multiplicidade de instrumentos não resultou na medida do que foi planeado. A crítica construída neste âmbito, surge ao nível das orientações complexas vindas da UE, os diferentes níveis de intervenção e os diferentes atores, que acrescentam uma complexidade adicional e constroem a execução. No que respeita à abordagem multifundo, demonstrou na prática uma grande fragilidade, considerando que, ao nível do PO Regional, a alocação dos fundos FSE não foi acompanhada em devido tempo com recursos humanos especializados. Logo, num primeiro momento de contratualização entre PO Temáticos/PO Regional/CIM, constataram-se falhas a nível de conhecimento técnico acerca do que eram os instrumentos de política integrada de base territorial (o interlocutor avançou com o exemplo dos Pactos). Avança que a execução multifundo é uma utopia!

Sobressai, ainda, a dependência em demasia da iniciativa do Estado, diretamente relacionado com a organização administrativa vigente, sendo um dos EM mais centralizado. A arquitetura que se criou com o objetivo de responder aos desígnios da UE e deste modelo, passou pela criação das CIM, com a lacuna de não serem eleitas, e com as próprias CCDR a ganharem mais autonomia, mas tudo isto ancorado, ainda, numa dinâmica muito central.

É apontado ao sistema de gestão de fundos uma complexidade exigente para todos os intervenientes, sobretudo para os beneficiários. Esta tentativa de fazer uma descentralização numa lógica setorial e territorial, levanta um problema, a falta de *know how* dos agentes no território para implementarem este modelo de gestão territorial integrada.

Destaca-se, o modelo da descentralização de competências, deve avançar para todos os setores, mas deve se avançar com autonomia, com responsabilidade, com os meios e orçamentos necessários. Cabe ao Estado definir os requisitos mínimos para atuar de forma harmonizada e fazer a monitorização e auditoria adequada.

Tabela 25 - Entrevista PO Regional – PO Centro 2020

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – Síntese de Respostas com Relevância para o Estudo			
Nível de Cooperação no Desenvolvimento Territorial e Agentes Envolvidos	Dimensão Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridade de Gestão do PO Regional – PO Centro 2020 • Unidade Orgânica Abordagens Territoriais - PO Regional – PO Centro 2020 • Unidade Orgânica Rede Urbana - PO Regional – PO Centro 2020 	Fatores Críticos (1)
Q1: No processo de programação da Abordagem Territorial do PT2020 foram alcançados os objetivos de complementaridade entre os instrumentos de política pública envolvidos?			
<ul style="list-style-type: none"> • questão da regionalização condicionou tudo o que veio a acontecer em matéria implementação dos fundos comunitários e o que está subjacente à abordagem territorial • A questão regionalização é importante, porque há aqui um nível da administração que não existe, ou seja, quando falamos nos modelos de governança (eu diria, os modelos existem; as práticas acontecem; os agentes organizam-se) falta sempre aqui um camada e quando há este diálogo entre estruturas centrais da administração e as estruturas mais locais ou regionais da administração (sendo que regionais elas não existem do ponto de vista da legitimidade democrática), embora a última alteração à legislação impôs a eleição deste órgão, mas não é uma verdadeira legitimidade democrática vinda do voto do cidadão; • Estas estratégias, obviamente são sempre muito amplas, isto é, olham para um território e tentam perceber as suas fragilidades, as suas potencialidades, desafios e definem uma estratégia de grandes objetivos, dificilmente existe um financiamento único que responda a essa estratégia; • Na contratualização feita com as CIM, quando apoiamos projetos de Produtos Turísticos Integrados de base intermunicipal, mas o Turismo de Portugal também tem vias de financiamento para estes projetos e o PO Regional não tem competências de articulação com aquele Instituto, pelo que essa dimensão fica a cargo da própria CIM; • Na questão do planeamento estratégico o condicionamento político existe e quando falamos em alocar recursos, neste caso, fundos, em função das necessidades do território, ficamos muito condicionados; • Com o QREN mudança substancial, quando a CE nos "impôs" um MENU a escolher. Ou seja, a estratégia europeia sobrepôs-se à estratégia nacional e regional, e portanto, se queremos concorrer para essa estratégia europeia, nós não tínhamos que nos sujeitar a essas medidas que nos eram impostas, mas era perguntar ao Estado-Membro qual o nosso contributo para essa estratégia europeia. Portanto, quando falamos de planeamento estamos sempre condicionados, ficamos condicionados aos desígnios da Europa. 			Lacuna Política
Q2: As Estratégias de Desenvolvimento Territorial (EDT) promoveram efetivamente a integração dos diversos fundos comunitários? Nesta matéria, o que poderia ser inovado e acrescentado no próximo período de programação?			
<ul style="list-style-type: none"> • Quando falamos em diferentes níveis de atuação no território, para todas estes níveis de atuação fomos exigindo intervenções nas EDT, camada sobre camada, mas às vezes entre elas encaixando mal; 			Lacuna Administrativa Lacuna Política

<ul style="list-style-type: none"> • Na fase de contratualizar parte do PO Regional foi necessário pedir essas estratégias para alocar fundos. Na região Centro temos cerca de 29 GAL, para cada um deles exigimos que fizessem uma estratégia de desenvolvimento local; para as 8 CIM também tiveram um EIDT; a própria CE também definiu a sua própria estratégia para a região; os 4 PROVERE também a eles exigimos a sua estratégia de intervenção. Ora este é um problema, problema da complementaridade, não precisamos de tantas estratégias. Eventualmente uma estratégia regional. Isto prejudica necessariamente a integração das políticas públicas. • No modelo multifundo, o facto de existirem duas “gavetas” constringe bastante o acesso ao modelo em si • A questão das abordagens territoriais tem sido, igualmente, alvo de grandes discussões, era importante fazermos uma evolução do que tem sido a experiência atual e não começarmos do zero, como às vezes existe essa tendência! Este tipo de instrumentos é interessante, mas tem de ser melhorado na forma como tem sido operacionalizado, e envolver ativamente quem está no território. Porque a inércia do sistema é enorme e, portanto, vai ser difícil, vai trazer muitos constrangimentos. 	<p>Lacuna de Capacidade de atuação</p> <p>Lacuna de Informação</p>
<p>Q3: Considera que a participação dos atores locais foi suficientemente legitimada? Demonstraram capacidade de liderança nos processos?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • quer as Comunidades Intermunicipais quer os Grupos de Ação Local promoveram importantes processos de planeamento e definição estratégica (respetivamente EIDT e EDL), envolvendo os agentes representativos dos respetivos territórios. Estes agentes fizeram um trabalho preparatório em relação às estratégias importante. O problema acontece na fase de implementação em que se perde toda esta dinâmica. A fragilidade acontece porque não têm obrigação de prestar contas, essa obrigatoriedade de apresentar os resultados que estão a ser implementados em função da estratégia, é muito importante e não acontece. Era necessário manter ao longo do percurso da implementação manter uma proximidade nesse sentido, da monitorização. Até porque os dinamismos das várias CIM são diferentes, com níveis de liderança distintos cria uma geometria muito variável no território da nossa região • O PO Regional tem uma vertente de capacitação dos agentes da administração local, por um lado, modernização administrativa e associa uma componente de formação dos agentes da administração pública. Considerando que quem lidera uma CIM são presidentes de câmara eleitos e eles não são escolhidos propriamente pelas suas competências de liderança numa ótica de gerir uma CIM, mas sim numa ótica de serem eleitos para liderar uma câmara. Mas isso não implica que não possam receber essa capacitação para poderem lidar uma CIM. • A diversidade e disparidade de promotores, de agentes, de parceiros locais, existe uma grande lacuna nas competências, em termos de linguagem técnica, pelo que se deveria investir na capacitação dos beneficiários 	<p>Lacuna de Informação</p> <p>Lacuna de Capacidade de atuação</p>
<p>Q4: Nestes processos, o Estado, pela influência que ainda detém, condicionou de alguma forma as redes de governança?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • No que se refere à definição dos territórios de intervenção e às parcerias que foram constituídas a AP Central não teve intervenção. Foram processos verdadeiramente <i>bottom up</i> • O condicionamento ocorre pelo lado dos instrumentos que são colocados à disposição nestas abordagens territoriais. De facto, os instrumentos disponíveis nos ITI e DLBC são muito limitados face à amplitude das estratégias. Por isso, são uma resposta muito limitada aos objetivos, ambições e metas das estratégias. A capacidade dos apoios do PO Regional é limitada face à ambição das estratégias de todos os parceiros que estão no território. E, portanto, cria muitos constrangimentos. 	<p>Lacuna Política</p> <p>Lacuna de Capacidade de atuação</p>

Q5: Que fator(es) considera que mais comprometeram a integração em projetos financiados por vários fundos?	
<ul style="list-style-type: none"> • a questão do PO Regional estar como plurifundo (FSE/FEDER), o grande problema é as coisas estarem muito segmentadas. Este é um problema que não é só do FSE e do FEDER, é um problema dos fundos, estão dispersos em diferentes "gavetas", muito segmentado. É muito difícil a complementaridade dos fundos • são fundos distintos, regras distintas, em sistemas de informação distintos, calendarização distinta e, portanto, isso significa um acréscimo significativo de custos de contexto administrativos para todos • Um projeto multifundo deveria ser passível de apoio através de uma única candidatura, o que não é o caso e desta forma ficam comprometidos os resultados do projeto • Trazer fundos distintos é importante e ajuda nesta ótica de alcançar resultados, mas tem custos acrescidos enormes • No programa +CO3SO as pessoas não percebem quando lhe dizemos que não temos dinheiro para financiar os projetos, até porque as execuções têm sido muito baixas. Portanto aqui aponto o problema da integração dos fundos, a forma como nos organizamos não tem sido muito benéfica para aquilo que é a implementação dos fundos comunitários • no QCA III já tínhamos tido a experiência do PO Regional plurifundo, na altura com três fundos: FEOGA (atual FEADER); FSE e FEDER e eles eram mobilizados em conjunto e funcionou muito bem a integração dos 3 fundos num único projeto. Contudo, neste atual período de programação existe uma compartimentação e segmentação muito grande. O que nós financiamos com FEDER dificilmente conseguimos para a mesma atividade convergir outros fundos, neste caso o FSE. Porque nós temos regulamentos distintos para cada um dos fundos, ou seja, são compartimentos distintos, com regras muito distintas. Ou seja, são as próprias regras dos fundos que não estimulam essa integração; • outro aspeto importante, bastante limitador, existe uma descoincidência entre mapas que não ajuda a esta integração, a esta governança multinível. Isto é importante, para um território, a liderança, a cooperação entre atores, ou seja, isto é tudo importante, e podemos ter uma boa estratégia, mas enquanto não tivermos um modelo governação adequado será muito difícil implementar esta integração e cooperação que se pretende. Isto conduz, frequentemente no momento da implementação dos projetos existir a tentação de cada um olhar para o seu espaço/território individualmente 	<p>Lacuna de Capacidade de atuação Lacuna Administrativa Lacuna Política Lacuna de Financiamento</p>
Q6: Entende que a descentralização de políticas foi acompanhada de supervisão/coordenação estratégica suficiente para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes?	
<ul style="list-style-type: none"> • Uma grande fragilidade e que corre o risco de se acentuar com o processo de descentralização que se deverá vir a concretizar e refiro também ao nível municipal, por exemplo na área da educação, da saúde, da cultura etc., o que se verifica é que há dificuldade de diálogo entre os municípios e os respetivos setores e, portanto, é muito difícil estabelecer prioridades ao nível de um território. Isto resulta da limitada autonomia dos setores, têm dificuldades de autonomia na sua capacidade de atuação e em ser um interlocutor direto com os municípios. • a descentralização ao nível regional é um processo que é ainda moroso e ainda vamos ter que viver durante muito tempo com estas limitações e com estas fragilidades de articulação e coordenação no terreno na execução dos projetos • Não se justifica que ao nível do território não exista capacidade para tomar decisões concretas sobre os projetos, obviamente sempre numa lógica de parceria entre os vários níveis local e regional. A regra de ouro é a capacidade de articular estes dois níveis 	<p>Lacuna de Informação Lacuna Política Lacuna Administrativa</p>

<p>Q7: Considera que o modelo de gestão territorial integrada, entendido ao nível do envolvimento dos parceiros relevantes, da pluralidade de interesses, da interação e aprendizagem coletiva, da partilha das responsabilidades entre os atores, do território como matriz de referência, em termos operacionais conseguiu garantir a coerência necessária entre diferentes escalas (local/sub-regional e regional) e a complementaridade entre os instrumentos de âmbito local/sub-regional?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • falamos de abordagens territoriais e não falamos só dos instrumentos, mas sobretudo do território em si. A região sendo relativamente pequena e assimétrica relativamente aos indicadores económicos, demográficos, etc. temos sempre as velhas dicotomias entre litoral e interior, os problemas não são os instrumentos. Instrumentos temos muitos, o problema reside em encontrar a forma de os recursos que nos vão sendo disponibilizados, como se articulam. • o que falta aqui é perceber como é que essa articulação se estabelece. Muito mais do que dizer que temos de pensar no território a partir das CIM, existe algo muito mais transversal, que é perceber como este sistema urbano se organiza e organiza o território. Uma coisa é falarmos das políticas das cidades e outra coisa é a integração deste sistema urbano. Temos um território que se precisa de organizar em torno deste sistema, sendo certo que as questões demográficas, nas próximas décadas vão ter uma importância central para a região e para o país. E, portanto, considero muito importante esta questão da organização do sistema urbano. 	<p>Lacuna Política Lacuna de Informação Lacuna Administrativa Lacuna de Capacidade de atuação</p>
<p>Q8: Na sua ótica, qual considera ser o principal fator limitador da execução de fundos comunitários nas políticas de coesão territorial?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • elevado nível de complexidade, que decorre da legislação europeia, mas também nacional • outro dilema é que continuamos com um sistema que está completamente preparado não nesta ótica de resultados, mas na ótica das realizações, há aqui um desajustamento entre o que queremos alcançar e a forma como estamos organizados para o fazer. • Portanto, é muito importante preparar a máquina tudo o que pode ser feito em termos da capacitação das equipas das AG, dos Organismos Intermédios dos beneficiários esse é um primeiro passo importantíssimo; todas as organizações terem recursos humanos com competências para lidarem com esta complexidade é fundamental; ter sistemas de informação mais amigáveis para facilitar a vida das pessoas, serem mais fáceis de aceder <p>O planeamento estratégico está condicionado pelos desígnios da estratégia europeia;</p> <ul style="list-style-type: none"> • O planeamento estratégico condicionado pela dimensão política, o que provoca um enviesamento do planeamento; • As regiões têm de se organizar em torno deste sistema. Neste modelo falta uma camada que é a da interligação entre todas elas; • O figurino está muito traçado, que por vezes não se encaixa naquilo que são as necessidades do território; • Regulamentação do atual período de programação muito complexa e compartimentada 	<p>Lacuna de Informação Lacuna Administrativa Lacuna de Capacidade de atuação Lacuna Política</p>

Fonte: Autoria Própria – Fatores críticos, adaptado de Charbit (2011)

Quanto aos dados que resultam das entrevistas ao PO Regional do Centro, resumidos na Tabela 25, destaca-se, a lacuna que prevalece no sistema administrativo nacional de um nível de administração, que prejudica o diálogo entre estruturas centrais da administração e as estruturas mais locais ou regionais da administração. Surge ainda a referência ao facto dos PO Regionais não deterem competências de articulação entre organismos e setores de atividade, o que nas contratualizações feitas ao nível das CIM corre-se o risco de existirem projetos sobrepostos. Existem demasiadas estratégias, que deveriam ser substituídas por uma estratégia regional, isto prejudica a integração das políticas públicas. Destaca-se que se verificou nestes processos de intervenção e parceria um processo verdadeiramente *bottom up*, contudo o condicionamento ocorre porque os instrumentos colocados à disposição nestas abordagens territoriais são muito limitados face à ambição das estratégias de todos os parceiros que estão no território. No que respeita à abordagem multifundo, o problema surge na segmentação dos programas, que são dispersos e de difícil complementaridade. São fundos distintos, com regras distintas, em sistemas de informação distintos, com calendarizações distintas e portanto, isso significa, um acréscimo significativo de custos de administrativos.

Tabela 26- Entrevistas CIM – Região de Coimbra e Municípios da Região de Coimbra

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – Síntese de Respostas com Relevância para o Estudo			
Nível de Cooperação no Desenvolvimento Territorial e Agentes Envolvidos	Dimensão Sub-Regional	• CIM – Região de Coimbra • Municípios da Região de Coimbra	Fatores Críticos (1)
Q1: No processo de programação da Abordagem Territorial do PT2020 foram alcançados os objetivos de complementaridade entre os instrumentos de política pública envolvidos?			
<ul style="list-style-type: none"> • Abordagem plurifundo materializada numa ITI é um modelo bastante interessante, mas que necessita de aprofundamento face á falta de maturidade por parte das diferentes AG de cooperarem para uma estratégia integrada; • As abordagens territoriais não foram as suficientes para aquilo que era o objetivo da coesão territorial, e por isso tivemos aqui alguns espasmos no que respeita às intervenções da GAL, nomeadamente no que respeita à aplicação dos Fundos FSE e FEDER; • Processos de programação dos fundos são processos rígidos; • O problema não está na fase de planeamento, mas sim na dificuldade em implementar e dar corpo a estas oportunidades 			<p>Lacuna Política Lacuna de Capacidade de atuação</p>
Q2: As Estratégias de Desenvolvimento Territorial (EDT) promoveram efetivamente a integração dos diversos fundos comunitários? Nesta matéria, o que poderia ser inovado e acrescentado no próximo período de programação?			
<ul style="list-style-type: none"> • A informação continua a ser um pouco dispersa. Existe frequentemente uma dificuldade grande em enquadrar nos programas projetos para execução. Seria talvez necessário um esforço acrescido nesse trabalho, criando mecanismos de filtragem de informação ou outros que direcionassem o beneficiário; • Muitos municípios reivindicam projetos individualmente, quando se trata de projetos alargados a outros municípios. Apesar de legítimo, seria muito mais interessante fazer um planeamento e o investimento teria que ser por etapas, até porque não será suficiente. Mas em vez de cada um reivindicar para o seu concelho, era pensar numa rede para toda a sub-região e então depois fazer uma alocação dos recursos financeiros em função desse planeamento. Isto é, não reivindicar individualmente, mas numa atitude concertada e articulada fazer grandes projetos para a região; • A divulgação destes instrumentos foi suficientemente, embora os diferentes ritmos dos diversos instrumentos impõem a dispersão dos agentes locais; • A negociação tem de ser aprofundada ao nível de compromisso dos diferentes Programas Operacionais, ou seja, existir um maior número de operações incluídas nas ITI's ao invés de avisos iria traduzir-se num ganho efetivo. 			<p>Lacuna de Informação Lacuna Administrativa Lacuna Política Lacuna de Capacidade de atuação</p>

Q3: Considera que a participação dos atores locais foi suficientemente legitimada? Demonstraram capacidade de liderança nos processos?	
<ul style="list-style-type: none"> • A participação e as lideranças foram demonstradas, contudo o seu nível de qualidade tem bastante espaço de melhoria; • Estes processos foram mais facilitados com a mediação feita pelas CIM, as próprias CM conseguem chegar a outro nível de negociação, nomeadamente com a CCDDR-PO Regional. A negociação torna-se mais robusta • Falta articulação entre os diferentes municípios e alguma falta de liderança nestes processos que fizessem funcionar a ideia da cooperação, em vez de cada um pensar só no seu espaço. • A dificuldade é, em relação aos diversos atores/agentes que operam no território, não existir por vezes um organismo que faça uma agregação ao nível da sua intervenção. No futuro poderemos melhorar nessa perspetiva. • Tendo em conta que existe uma óbvia necessidade de capacitação dos territórios de baixa densidade, existe uma grande complexidade e tecnicidade nesta área de angariação de fundos • Existe uma grande falta de preparação de qualificação, quer da administração pública local, quer dos próprios centros de apoio às empresas • As AG não podem demorar tanto tempo a fazer a avaliação, apreciação das candidaturas, têm de ser mais céleres. O tempo do investimento, principalmente dos privados não pode estar condicionado aos <i>delays</i> da avaliação das candidaturas • Tendo estes instrumentos, que procuram beneficiar o território, isto é, aquilo que é uma oportunidade dada pelos quadros comunitários de apoio, uma oportunidade de exercer uma abordagem de "baixo para cima", alguma territorialização de políticas públicas e naquilo em que temos falhado é na capacidade de implementação. Isso obriga a ter alguém territorialmente que faça essa coordenação e esse acompanhamento • Ter regionalmente lideranças mais fortes. Precisamos desenvolver desde logo um conceito de território e de região. Fazer ver quais são as suas oportunidades, as suas potencialidades, mas também identificar as suas vulnerabilidades e perceber que para elas temos de ter uma resposta. E isso faz-se obviamente com lideranças locais e lideranças regionais. Mas não podemos estar sempre a falar destas abordagens do território "bottom up" e depois não as sabermos aproveitar 	<p>Lacuna de Informação Lacuna de Capacidade de atuação Lacuna Administrativa</p>
Q4: Nestes processos, o Estado, pela influência que ainda detém, condicionou de alguma forma as redes de governança?	
<ul style="list-style-type: none"> • A CCDDR condiciona muito as políticas que se pretendem desenvolver ao nível do território, deveria existir um ponto de equilíbrio. Mas claro que sabemos que a própria CCDDR é condicionada por um nível superior/acima, numa dimensão mais política, condiciona muito a atuação territorial • O Estado detém influência em todo o processo de atribuição e distribuição dos fundos. Isto não é necessariamente negativo, o Estado tem de ter um papel na definição das linhas orientadoras de planeamento, mas nas fases subsequentes tem de ser dada alguma autonomia às redes do território • Condicionou diretamente através dos regulamentos desajustados ao território onde se insere o nosso Município. Condicionou no que respeita às grandes opções que exigem na adaptação e especialização de Políticas Públicas para o território. • Condiciona em absoluto! Nós precisamos de um processo de capacitação dos quadros técnicos dos organismos locais. As CM; as Associações Empresariais; as IPSS têm um papel muito importante, e, portanto, tem de existir aquilo que é uma capacitação, preparação técnica destas equipas. Há uma impreparação muito grande; • É impossível hoje em dia, com o nível de complexidade e tecnicidade dos fundos, que ao nível local as organizações de menor dimensão não têm capacidade a nível de recursos e isso só se ultrapassa por exemplo ao nível da partilha de recursos. 	<p>Lacuna Política Lacuna de Capacidade de atuação Lacuna Administrativa</p>

Q5: Que fator(es) considera que mais comprometeram a integração em projetos financiados por vários fundos?	
<ul style="list-style-type: none"> • A falta de cooperação e concertação entre as diversas AG e a falta de ligação entre os instrumentos de financiamento e o seu planeamento a montante. • O grande fator é a burocracia dos fundos comunitários, a questão do tempo que leva até à execução • A grande dificuldade reside no facto de nos próprios organismos, existir falta de comunicação e articulação. Existe uma complexa articulação entre as entidades gestoras dos Fundos aos Órgãos de Decisão • A complexidade dos quadros comunitários de apoio, falta de conhecimento nas matérias por parte dos técnicos e associado a isso, perda de massa crítica na Administração Pública prejudica também esta implementação; • a política da partilha de recursos é importante. É importante fazer esta capacitação do setor social, do setor empresarial, da administração local e com isto eu diria que estaríamos em melhores condições para aproveitar o próximo quadro comunitário. E sobretudo terminar este depressa, quando queremos executar em dois anos aquilo que não conseguiu em cinco... 	<p>Lacuna de Capacidade de atuação Lacuna Administrativa Lacuna Política Lacuna de Informação</p>
Q6: Entende que a descentralização de políticas foi acompanhada de supervisão/coordenação estratégica suficiente para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes?	
<ul style="list-style-type: none"> • Desconheço completamente que tenha existido alguma descentralização pública! Houve uma tentativa de municipalização de tarefas, mas não é propriamente um processo de descentralização • A descentralização conduz a alguma perda de informação e coordenação • Importante será sempre não perder a visão global do país, e as assimetrias regionais adequando a atribuição de fundos a essa realidade • Verificou-se uma grande burocratização dos projetos. Mas em relação às empresas houve muitas queixas, que foi exatamente o excesso de burocracia por parte da CCDR, quis analisar o que já tinha sido analisado pelas CIM e outros projetos já analisados pelos GAL e que quis também voltar a analisar e isso prejudicou muito a execução • Em algumas matérias a CCDR poderia ter descentralizado mais nas CIM e GAL e não o fez. Isso teria facilitado bastante a execução. • A descentralização de políticas foi de forma unilateral, demasiado “top down”. Exigindo aos atores locais a concentração de responsabilidade de se coordenarem com os níveis acima, em relação a outras entidades 	<p>Lacuna de Informação Lacuna Política Lacuna Administrativa</p>
Q7: Considera que o modelo de gestão territorial integrada, entendido ao nível do envolvimento dos parceiros relevantes, da pluralidade de interesses, da interação e aprendizagem coletiva, da partilha das responsabilidades entre os atores, do território como matriz de referência, em termos operacionais conseguiu garantir a coerência necessária entre diferentes escalas (local/sub-regional e regional) e a complementaridade entre os instrumentos de âmbito local/sub-regional?	
<ul style="list-style-type: none"> • Deveria existir uma análise <i>ex-ante</i> sobre a escala mais correta para a operacionalização de uma determinada política sendo que tal exercício poderia trazer imensos benefícios e ganhos de eficiência e escala; • O modelo teve algumas virtualidades no que concerne à articulação com as comunidades Intermunicipais. Por outro lado, o relacionamento foi mais difícil nas escalas de Comunidades Intermunicipais e Supranacionais. As dificuldades de articulação entre as escalas foram pontualmente vencidas de forma ténue através de outros tipos de investimento como por exemplo, os PROVERE 	<p>Lacuna Política Lacuna de Informação Lacuna Administrativa Lacuna de Capacidade de atuação</p>

<ul style="list-style-type: none"> • De uma forma razoável eu penso que sim, que essa articulação acontece e vamos conseguindo trabalhar em parceria. O problema é o processo burocrático e por formalismos e procedimentos que se entrecruzam de diferentes áreas; • Apesar de termos cada vez mais uma agenda focada na coesão territorial, na correção das assimetrias e apesar disso ser uma preocupação de muitos, os centros de influência das áreas metropolitanas continuam a absorver grande parte dos recursos • Eu diria que o próximo quadro e o PRR se têm um signo é o signo da metropolização (processo de crescimento urbano) do investimento público • A coesão territorial tem de olhar para o território, é essencial para a sustentabilidade do meio, nós temos de perceber que não existe qualidade de vida se o território não garantir uma série de condições, e, portanto, só quando se priorizar mais o território, quando existir uma inversão na priorização dos investimentos, mais no território, é que efetivamente assistimos a uma melhoria nas condições de vida 	
Q8: Na sua ótica, qual considera ser o principal fator limitador da execução de fundos comunitários nas políticas de coesão territorial?	
<ul style="list-style-type: none"> • A falta de ligação entre os instrumentos de planeamento e os financiamentos; • É uma ponderação simétrica entre a complexidade dos avisos de concursos e a impreparação e incapacidade técnica no território • Certo desfasamento entre as escalas administrativas, as Comunidades Intermunicipais e as Câmaras Municipais. Os instrumentos específicos e de intervenção regional, são excessivamente focados nos territórios mais competitivos, urbanos e retiram alguma representatividade e capacidade competitiva aos municípios do interior. • As regras e os regulamentos comunitários são extremamente constrangedores para a execução. Por outro lado, estas regras comunitárias entrecruzam-se com regras nacionais que não deixam avançar os projetos que são aprovados; • Um fator limitativo é que ninguém nas várias escalas da hierarquia não querem assumir a responsabilidade, muitas das vezes a excessiva preocupação em prestar contas, em auditar, conduz a que os projetos deixem de ser realizados e claro que as execuções ficam muito comprometidas. 	Lacuna de Informação Lacuna Administrativa Lacuna de Capacidade de atuação Lacuna Política

Fonte: Autoria Própria – Fatores críticos, adaptado de Charbit (2011)

Do resumo observado na Figura 26, no âmbito local/sub-regional, destaca-se o facto de as abordagens territoriais não serem as suficientes para responder ao objetivo da coesão territorial. Para estes atores, a dificuldade não se apresenta no planeamento, mas sim na fase da implementação. Importa, nestes processos reunir esforços de criar mecanismos e circuitos de informação acessível. Os municípios têm de abandonar a ideia do individual, falta articulação entre diferentes municípios e liderança nos processos, para que se fala funcionar a cooperação. Esta limitação poderia ser ultrapassada com a integração de um nível de intervenção intermédio que facilitasse esta articulação. A este nível de respostas o Estado surge como detentor de influências ao nível da distribuição de fundos, o que poderia fazê-lo ao nível do planeamento, mas nas fases subsequentes da implementação deveria ser dada autonomia às redes implementadas no terreno. É ainda figura de relevo a excessiva burocratização no acesso aos fundos, a falta de comunicação e articulação entre organismos e a complexidade das regras de funcionamento. Como sugestão de melhoria, o destaque surge na análise/avaliação *ex ante* a realizar sobre a escala mais correta para a operacionalização de uma determinada política sendo que tal exercício poderia trazer benefícios e ganhos de eficiência e de escala.

Tabela 27 - Entrevista PROVERE - Entidade ADXTUR

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – Síntese de Respostas com Relevância para o Estudo			
Nível de Cooperação no Desenvolvimento Territorial e Agentes Envolvidos	Dimensão Local	• PROVERE - Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos – Entidade: ADXTUR – Agência para o Desenvolvimento Turístico das Aldeias do Xisto	Fatores Críticos (1)
Q1: No processo de programação da Abordagem Territorial do PT2020 foram alcançados os objetivos de complementaridade entre os instrumentos de política pública envolvidos?			
<ul style="list-style-type: none"> • Foi ajustado o planeamento. Com o lançamento da EIDT no QCA III que criou a marca Aldeias do Xisto foi um arranque fundamental para o desafio. Houve uma capacidade de criar e mobilizar recursos e associados e portanto, no arranque do Portugal 2020 estávamos bastante robustos para continuar o projeto. • A lacuna surge na mudança da gestão destes programas. No PROVERE atual não há gestão multifundos, no anterior sim existia • Nós não temos capacidade administrativa sobre este território, através do PROVERE conseguimos gerir desenvolver a estratégia para o território e para isso utilizamos apenas o FEDER. Em termos contratuais temos apenas FEDER. • Comparando os PROVERE do QREN e os que agora estão a ser implementados, os anteriores tiveram um impacto muito grande no território, precisamente porque existiam projetos multifundos e o Programa geria vários tipos de fundos. Existiam avisos de concursos dedicados a projetos assinalados pelas entidades que geriam os PROVERE, ou seja, não entravam em concorrência com outros promotores que não estivessem localizados nestes territórios e alinhados com esta estratégia. Pelo contrário, os atuais modelos, deixam de existir concursos dedicados e deixou de existir majoração de financiamento dentro dos projetos apresentados a concurso quando estavam dentro de uma estratégia PROVERE, o que acontece é que os nossos parceiros deixam de atuar connosco e procuram aqueles que podem lhes dar esse financiamento. 			<p>Lacuna Política Lacuna Administrativa</p>
Q2: As Estratégias de Desenvolvimento Territorial (EDT) promoveram efetivamente a integração dos diversos fundos comunitários? Nesta matéria, o que poderia ser inovado e acrescentado no próximo período de programação?			
<ul style="list-style-type: none"> • Em relação a estas estratégias, adianto que a Europa lida mal com estas sobreposições. Ou seja, se já existem CIM e GAL por que razão existir ainda outra camada mais fina de programas PROVERE, com entidades a quem lhe é dado tanto protagonismo. Por isso neste período de programação este instrumento perdeu força e deixou de ter concursos dedicados o que constrange bastante a atuação a nível do território • Se foi um erro a divisão administrativa que Portugal optou, por exemplo a extinção das NUTS Pinhal interior, norte e sul e o espartilho e a organização ter sido feita a partir das polaridades urbanas, portanto, Portugal decidiu organizar-se assim, conhecendo de antemão os instrumentos que ia ter em termos de financiamento Europeu para atuar nesse território. Não tendo sido assim, talvez dispuséssemos de envelopes financeiros para atuar no território, talvez era a CIM mais pobre do país, mas era a CIM com mais capacidade para atuar neste território; • deveria existir uma outra camada, esta camada que a Europa não compreende muito bem, como fazer a articulação entre estas camadas que nós próprios fragmentamos administrativamente. Como vamos ter uma forma integradora daquilo que nós por opção desintegramos. É claro que esta abordagem é difícil complexa de defender perante países que têm uma tradição regionalista de muitos anos 			<p>Lacuna Administrativa Lacuna Política Lacuna de Capacidade de atuação Lacuna de Informação</p>

Q3: Considera que a participação dos atores locais foi suficientemente legitimada? Demonstraram capacidade de liderança nos processos?	
<ul style="list-style-type: none"> • É indiscutível que nesta matéria o PO Regional procurou sempre na região Centro dar expressão aos PROVERE nesta região, sempre defenderam estas intervenções o problema é não estar no PO Regional o poder para fazer mais e tenho plena consciência que se pudessem fariam mais; • Perdemos muito, isto é factual, a nossa capacidade de mobilizar investimento para o território foi brutalmente afetada com esta reorganização. Ora desta forma, a estratégia nunca pode ser concertada! Foi demasiado pulverizado, começam a existir a tal centrifugação para as polaridades, como Coimbra; Guarda, Castelo Branco, etc. • Este fenómeno foi também amplificado pela diminuição de financiamento que os GAL foram perdendo ao longo deste processo para desenvolver o território. A organização em termos de alocação de financiamento para gerir projetos foi feita a partir das CIM e daí para cima, PO Regionais e PO Temáticos • Não se prende unicamente com uma questão de regionalização, é claro que se tivemos avançado para a regionalização as coisas eram completamente distintas. A própria Europa é uma Europa de regiões, mas existem outras formas de dar força às regiões, por exemplo o que referi à pouco, conferir maior legitimidade aos PROVERE aos agentes que estão no território e que estão já constituídos nesse sentido do desenvolvimento do território e o facto de terem avisos dedicados impede esta concorrência desnecessária entre territórios e agentes, concorriam apenas com realidades socioeconómicas equiparadas • Precisamos de instrumentos à medida, precisamos de instrumentos de política especializados para estes territórios e que a região seja legitimada para a atuação, para robustecer as entidades que atuam no território. Insisto na questão do envelope financeiro, porque quem não gere dinheiro, gere argumentos 	Lacuna Política Lacuna Administrativa Lacuna de Informação Lacuna de Capacidade de atuação
Q4: Nestes processos, o Estado, pela influência que ainda detém, condicionou de alguma forma as redes de governança?	
<ul style="list-style-type: none"> • Condiciona bastante, o exemplo que do PRPI - Plano de Revitalização do Pinhal Interior. Fico sempre com a mesma sensação que há aqui uma reinvenção de mecanismos de atuação, vamos chegar a essa conclusão, que é uma reinvenção de coisas que já estão inventadas. • Mas também existem casos positivos, o organismo Turismo de Portugal reconhece esta importância e está a mapear onde existem estas redes de governança e como as pode apoiar e como pode as tornar mais valorizadas com mais competências e poder assim, projetar o país de forma mais competitiva • A notoriedade destas entidades (como a nossa) leva muito tempo, recursos, entrega e empenho e muita capacidade de liderança e credibilidade institucional. É o resultado da política pública regional independentemente do financiamento público que foi capaz de mobilizar e que a meu ver não pode deixar de ser aproveitado. Às vezes parece que o sucesso de alguns intimida algumas pessoas e alguns decisores 	Lacuna Política Lacuna de Capacidade de atuação
Q5: Que fator(es) considera que mais comprometeram a integração em projetos financiados por vários fundos?	

<ul style="list-style-type: none"> • pulverização do ponto de acesso a fundos, esta centrifugação para o centro urbano. Quando deixamos de ser nós a gerir os fundos e passámos a indicar onde devem procurar a colaboração deixamos de ter intervenção. Somos limitados a emitir uma declaração ao beneficiário que se quer candidatar em como o projeto tem interesse supramunicipal. 	Lacuna de Capacidade de atuação Lacuna Administrativa Lacuna Política
Q6: Entende que a descentralização de políticas foi acompanhada de supervisão/coordenação estratégica suficiente para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes?	
<ul style="list-style-type: none"> • Nós construímos poderes que estão desajustados/desarticulados da realidade do território. A extinção das NUT do Pinhal interior Norte e Pinhal Interior Sul foi negativa poderia a supressão dessa administração, mas teria algum sucesso se tivesse assumido uma geografia de lei que nunca foi assumida • Poderia ser superado com programas que pudessem gerir financiamento, que pudessem ser um organismo intermédio. O PROVERE poderia ter essas competências e gerir esses plurifundos • A governação deste território precisa de ter políticas que sejam capazes de manter ligado aquilo que já está ligado, independentemente da geografia • Teria sido muito mais eficaz para este território a criação de uma CIM do Pinhal Interior, tenho a convicção que seria muito mais capaz de se governar o território e de gerir os fundos em função do território e tirar mais vantagens na aplicação dos fundos • o que se fez foi definir as CIM através das polaridades urbanas e, portanto, estas periferias já são suficientemente centrífugas, porque o acesso de bens e serviços, faz-se em Coimbra, Fundão, Covilhã e, portanto, organizar o território dessa forma é aumentar esse carácter centrífugo; • Este tipo de entidades como a ADXISTUR, através do PROVERE procura fazer o equilíbrio, procura diminuir as diferenças nas periferias e nesta linha ao longo do Zêzere em que se verifica um vazio muito grande; • Estas são as partes mais finas das redes regionais, onde as forças são mais ténues e onde pequenas oscilações podem ter grande significado. Por isso a nossa preocupação em manter antenas que ativam o território • O principal recurso que a Região Centro tem para atuar neste território periférico é a marca Aldeias do Xisto, agregada à ADXTUR apoiar esta rede territorial e construir políticas públicas que tenham como objetivo esta ferramenta é a chave para nos próximos tempos podermos ter neste território o discurso da competitividade, da resiliência ou até da qualidade de vida. Neste sentido, têm de ser construídas políticas verdadeiramente agregadoras 	Lacuna Política Lacuna Administrativa
Q7: Considera que o modelo de gestão territorial integrada, entendido ao nível do envolvimento dos parceiros relevantes, da pluralidade de interesses, da interação e aprendizagem coletiva, da partilha das responsabilidades entre os atores, do território como matriz de referência, em termos operacionais conseguiu garantir a coerência necessária entre diferentes escalas (local/sub-regional e regional) e a complementaridade entre os instrumentos de âmbito local/sub-regional?	
<ul style="list-style-type: none"> • Em termos de governação administrativa do território, a organização parte desta distribuição, de duas abordagens: uma que é administrativa que integra as CIM; os Municípios; os GAL, complementada por uma outra que é mais funcional, que é exemplo os PROVERE, no caso a ADXTUR é um exemplo. Mas na exata medida em que as forças estão completamente desequilibradas em termos da legitimidade para intervir no território, para decidir sobre um território entre as CIM e os PROVERE isto desequilibra completamente as forças; • Faz com que estejamos sempre em situação de contingência, temos de ter uma capacidade de elasticidade muito grande para não sermos esquartejados, temos de fazer força para mantermos juntos e continuarmos a ter uma abordagem de base territorial, isto porque não temos legitimidade territorial de atuação; 	

<ul style="list-style-type: none"> • Deveria existir uma afirmação, expressão maior nesta abordagem funcional do território e não tanto administrativa com expressão num território de missão e fortalecida esta coordenação pelo próprio PO Regional; • Uma opção seria fazer de associações como a ADXTUR, parte integrante e funcional da solução, através da contratualização, que estas associações fossem capazes de gerir multifundos, sujeitas não apenas a critérios, regras, objetivos e resultados, mas também a uma monitorização/avaliação permanente da parte do PO Regional e das partes intervenientes; • Este tipo de abordagem é ainda mais essencial nestes pontos do país onde estes tipos de fraturas acontecem e que a própria administração vai criando, por exemplo a dificuldade sentida no terreno pelo município da Pampilhosa da Serra pertence à CIM - Coimbra, mas faz fronteira com 3 outras CIM (a CIM Beira Baixa; A CIM Beira da Estrela; a CIM Médio Tejo) portanto o limite da Pampilhosa da Serra em última análise, ou se vira para Coimbra ou tem de relacionar-se com municípios de outras CIM que têm outras estratégias, outros ritmos; • Nós temos intervindo no território, mas temos perdido legitimidade. Resumidamente quem não gere o dinheiro não gere nada! Quem não gere o dinheiro está a tentar convencer os que gerem o dinheiro para atuar! Ou se entrega um envelope financeiro a estas entidades, ou se isso não se faz estamos a pedir às entidades que mantenham essa elasticidade (a perder dinamismo); 	<p>Lacuna Política Lacuna Administrativa Lacuna de Capacidade de atuação</p>
<p>Q8: Na sua ótica, qual considera ser o principal fator limitador da execução de fundos comunitários nas políticas de coesão territorial?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade de governança, entendida como a capacidade de concretizar os objetivos socialmente partilhados; • A principal dificuldade é a reinvenção, a dificuldade em manter a mesma aposta durante mais tempo. É verdade que há sempre coisas a melhor, mas o pior de tudo é mudar sem ser preciso, deixa antever uma necessidade de mudar só para que se deixe ficar uma marca; • tempo e a consolidação das políticas públicas de coesão têm tempos diferentes das políticas de competitividade e até de outras políticas. A coesão territorial tem o seu tempo de maturação e creio que têm mudado demasiado rápido, não dá tempo que as coisas consolidem 	<p>Lacuna Administrativa Lacuna de Capacidade de atuação Lacuna Política</p>

Fonte: Autoria Própria – Fatores críticos, adaptado de Charbit (2011)

Através da síntese feita na Tabela 27, acerca da entrevista realizada à ADXTUR - Agência para o Desenvolvimento Turístico das Aldeias do Xisto, que gere um programa PROVERE - Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos, financiado via PO Regional, facilmente percebemos as dificuldades sentidas num território a nível local, com características rurais. A perda de legitimidade e de valorização de níveis de atuação que contrariam a política subjacente à política de coesão e de governança multinível que era espectável no PT 2020. Neste caso em concreto, temos por termo de comparação um programa (PROVERE) que no anterior período de programação teve um nível de notoriedade que permitiu atingir uma maturidade e desenvolvimento dos territórios a quem se dirigia o programa. Sobretudo, porque beneficiava de uma política de gestão de vários fundos, beneficiava de avisos de concursos dedicados e funcionava como aglutinador de forças e agentes que operam no território, procurando alocar os recursos com prioridade de eficácia e eficiência. Neste período de programação o programa PROVERE, perdeu força, pois neste momento não beneficia da gestão de vários fundos, nem de avisos de concurso dedicados. Como refere o nosso interlocutor de entidade com forte dinamismo na implementação e gestão dos fundos, passámos a indicar onde podem os privados procurar o financiamento e a emitir uma declaração ao beneficiário que quer apresentar um projeto em como aquele projeto tem interesse supramunicipal.

Nesta medida, surge em destaque a questão da governação administrativa do território. Esta organização parte de uma distribuição em duas abordagens: uma que é administrativa, que integra as CIM, os Municípios, as GAL e uma outra com uma componente mais funcional, que é exemplo o programa PROVERE. Deveria ser dada mais expressão a esta abordagem funcional do território e não tanto à componente administrativa, essa missão de coordenação deveria ser encetada pelos próprios PO Regionais.

CAPÍTULO V – Notas Finais

1. Conclusões

O caráter da política europeia em qualquer momento específico é o resultado de uma tensão entre pressões supranacionais e intergovernamentais. Desde a década de 1980, ele se cristalizou em uma política multinível (Marks, Hooghe, & Blank, 1996), definida como uma coordenação de políticas entre Estados-nação, como uma série de escolhas racionais feitas por líderes nacionais. Explica as escolhas de “agrupar e delegar” a soberania às instituições internacionais como esforços dos governos para restringir e controlar e melhorar a credibilidade dos compromissos (Kersbergen & Waarden, 2004).

Em termos muito globais, podemos adiantar, com base no que fomos agregando do estudo desenvolvido que, efetivamente, é muito improvável que a governança multinível seja um equilíbrio estável (Marks, Hooghe & Blank, 1996). Neste sentido, não devemos esquecer Bilhim (2008), quando refere que a democracia moderna é caracterizada por uma institucionalização de conflitos. O conflito e o consenso são virtudes da democracia, são os dois polos que revitalizam a *Polis*, duas faces inseparáveis da mesma moeda. O objetivo é que se agreguem os diversos interesses em dois grandes blocos: partidos políticos e cidadãos.

Impelido pela política de coesão europeia que impõe um modelo de governação multiníveis, estabelecendo uma descentralização e regionalização efetivas das políticas públicas, o que desafia, logo à partida, as tradições centralistas de Portugal e obriga a modernizar serviços e competências, tanto dos poderes locais como das entidades regionais do Estado. Surgem, nestes contextos, novos modelos de atuação que implicam a cooperação intermunicipal e a criação e capacitação de entidades metropolitanas. Impulsionam os EM a encetarem reformas que buscam melhores soluções de escala (Teles, 2021).

Especificamente, extraímos deste exercício que nos propusemos fazer, suportado nas entrevistas e na revisão da literatura encetada, um conjunto de proposições que agregam o que foi sendo veiculado nos diferentes níveis de intervenção.

A experiência tem demonstrado que as regras que se pautam os fundos europeus são demasiado complexas e fragmentadas entre fundos e formas de financiamento. O que gera um ónus desnecessário sobre os gestores dos programas e sobre os beneficiários finais (Pedro, 2019). A este nível importa destacar o papel das AG enquanto estruturas de missão

com carácter contínuo e reiterado de programas de apoio, que têm uma duração limitada pela duração do período de programação e que agrava o nível de complexidade que resulta da gestão destes fundos. E, portanto, logo a este nível se questiona se este carácter temporário das AG é a solução mais adequada, desde logo, do ponto de vista da boa administração (eficaz e eficiente) dos fundos, do ponto de vista das relações institucionais e hierárquicas e da perspetiva da gestão interna, nomeadamente face à instabilidade que se cria sempre que se avizinha um novo quadro de apoio comunitário (Pedro, 2019).

Por outro lado, destacamos que a estrutura político-administrativa não permitiu uma mudança substancial nos comportamentos como esses fundos foram implementados, impedindo assim uma transformação estrutural da economia e da sociedade. Portugal impelido pela *europaização* numa abordagem *Top-down* tinha de interiorizar a lógica da política pública europeia nas estruturas políticas, económicas e europeias. Isto representou um grande desafio para uma administração pública ainda muito paternalista e em vez de mudança, acentuamos ainda mais as desigualdades nacionais, estando numa estagnação económica desde 2001 (Magone, 2017).

Segundo Piattoni & Polverari (2016), Portugal recebeu cerca de 96,4 mil milhões de euros desde 1989 até 2020 de fundos europeus e nunca existiu um consenso estratégico sobre como utilizar esses fundos a longo prazo. A lição que se extrai do caso português é que o dinheiro em si mesmo não é solução para os problemas de um EM integrado na UE. Antes dos fundos serem distribuídos, o sistema tem de estar genuinamente adaptado às estruturas de governança multinível da UE (Magone, 2017).

Associada a esta questão surge que a governança territorial é um processo de planeamento e gestão de dinâmicas territoriais (Dallabrida, 2015), pelo que fomos recolhendo neste estudo, até que ponto as propostas definidas teoricamente têm uma tradução em termos de realidade factual.

Do que foi agregado nestas entrevistas, resulta que efetivamente existe uma grande descoordenação entre tutelas setoriais e entre escalas de intervenção que dificulta a participação dos agentes. E sobretudo, a apreciação feita à organização territorial, a malha administrativa, os vários mapas administrativos e os modelos de tomada de decisão que trazem a estas várias arenas desequilíbrios estruturais.

O desafio está patente e é notório, aceitar as disparidades territoriais, o que implica lidar de forma diferenciada. Incute um juízo de discriminação positiva, em que a ação pública

deverá ser diferenciada de acordo com as necessidades existentes, tratando de forma diferente realidades que são estruturalmente distintas, pelo que a solução *one-size-fits-all* é insuficiente para lidar com a heterogeneidade territorial existente (Santinha, 2012, p. 85).

A sua concretização passa pela relação do Estado com as entidades de diferentes níveis de atuação. Tal como referiu Bilhim (2019) na sua proposta para a regionalização, as instituições a nível regional e local têm o poder de gerar ganhos de eficiência ao formular e implementar políticas públicas, integrando a organização de diferentes setores e tendo maior flexibilidade e discricionariedade legal. Acrescenta que as redes são formas de “fazer chegar” as políticas públicas aos cidadãos. As redes entendidas como flexíveis e fluídas. O que contrasta com estes princípios é que estas redes são centros de poder e privilégio que dão vantagem estrutural a determinados interesses privados no processo de elaboração e modelagem de decisões de políticas públicas (2019, p. 68).

Concluimos com um último exercício, baseado no modelo de Charbit (2011), na importância de analisar a governança multinível numa perspetiva de transparência das práticas de governança segundo uma prática de *accountability* (2011, p. 96).

No âmbito do estudo e na apresentação dos resultados recolhidos nas entrevistas fomos identificando um conjunto de lacunas que ainda estão por colmatar e que constroem o modelo de governança multinível. De acordo com o modelo preconizado por Charbit (2011) foram identificadas: (i) lacunas de informação e nessa medida surgem necessidades de instrumentos para revelar e compartilhar informações; (ii) lacunas de capacidade de atuação e assim, importa implementar a necessidade de instrumentos para construir capacidade local; (iii) lacunas de financiamento, gera a necessidade de mecanismos de financiamento compartilhados; (iv) lacunas de Política, o que resulta na necessidade de mecanismos para criar abordagens multidimensionais / sistémicas no nível subnacional e para exercer liderança política e compromisso; (v) por último, lacunas administrativas e portanto a necessidade de instrumentos para alcançar o "*effective size*" (2011, p. 16).

Em prol de tudo o que aqui foi sendo plasmado, ficam naturalmente muitas limitações que são identificadas a este trabalho e muitas janelas de oportunidade para que sejam inspirados novos estudos nesta temática

Ficam as dúvidas, as questões, as quais exigem novas reflexões e estudos que recorram à utilizam de métodos mais diversificados e que permitam inquirir um maior

número de atores envolvidos nestas temáticas, os quais possam contribuir para uma melhor aferição do tema que versa este estudo.

Portanto, apenas na teoria existe a dicotomia clara, a realidade é demasiado complexa – citando Bilhim (2014a, p. 27), “para que exista uma linha diagonal perfeita separando as águas”.

Bibliografia

AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (2019). Relatório Anual do Portugal 2020 (Relatório n.º 5). 5.ª Edição AD&C

AD&C, CEDRU, Mateus & Associados (2019). Relatório Final – Avaliação da Operacionalização da Abordagem Territorial do Portugal 2020 no Contexto da Convergência e Coesão Territorial. Edição POAT da AD&C

Adshead, M. (2005). Europeanization and changing patterns of governance in Ireland. *Public Administration*, 83(1), 159-178.

Anónimo (2009). A Propósito Da Consulta Pública Sobre A Coesão Territorial Com Base No “Livro Verde Sobre A Coesão Territorial Europeia: Tirar Partido Da Diversidade Territorial”

Araújo, J. D. D. S. (2014). O conceito de Coesão Territorial e a sua relevância para o Planeamento e Ordenamento do Território. Os casos da Estónia e Portugal (Doctoral dissertation, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa).

ARAÚJO, J. S. (2017). CONTRIBUTOS DA COESÃO TERRITORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO EUROPEU. *Análise Europeia*, 2(4), 16.

Azevedo, J. F. V. D. (2019). Europeização do sistema judicial croata desde 2013: Considerações sobre a morosidade das reformas decorrentes da adesão à UE (Doctoral dissertation, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas).

Bærenholdt, J. O., & Simonsen, K. (2017). Space odysseys: spatiality and social relations in the 21st century. Routledge. In Taylor & Francis, Ltd. on behalf of the Swedish Society for Anthropology and Geography, Vol. 89, No. 1 (2007).

Baleiras, R. N. (2010). Que mudanças na Política de Coesão para o horizonte 2020?

Balestero, G. S. (2012). A Europa necessita de uma Constituição? As dificuldades de atingir consensos. *Revista de Estudos Jurídicos UNESP*, 16(23), 2.

Barbier, E. B. (1999). Endogenous growth and natural resource scarcity. *Environmental and Resource Economics*, 14(1), 51-74.

Barca, F. (1995). On corporate governance in Italy: issues, facts, and agenda. *Facts and Agenda* (September 1995).

Barca, F. (2009). *Agenda for a reformed cohesion policy*. Brussels: European Communities.

Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of regional science*, 52(1), 134-152.

Bilhim, J. (2008). Políticas públicas e agenda política. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, 2(99-121), 5-20.

Bilhim, J. A. D. F. (2014). *Ciência da administração*, 29-43

Bilhim, J. A. D. F. (2017). Nova governação pública e meritocracia. *Sociologia, problemas e práticas*, (84), 9-25.

Bilhim, J. A. D. F. (2019). Proposta de regionalização e caminho para a sua implementação. Relatório Final solicitado pela Comissão Independente para a Descentralização, no âmbito do Projeto de Investigação e desenvolvimento sobre o tema Governança

Bilhim, J. A. D. F. (2019, julho). Webinar “Além da reforma administrativa: O papel do Estado no século XXI, evento promovido por FGV EAESP, disponível em, <https://portal.fgv.br/eventos>

Boland, P. (1999). Contested multi-level governance: Merseyside and the European structural funds. *European Planning Studies*, 7(5), 647-664.

Bommert, B. (2010). Collaborative innovation in the public sector. *International public management review*, 11(1), 15-33.

Butkus, M., & Matuzevičiūtė, K. (2016). Evaluation of Eu Cohesion Policy Impact on Regional Convergence: Do Culture Differences Matter? *Economics and Culture*, 13(1), 41-52

Carapeto, A. C. C., & de Jesus Fonseca, M. D. F. (2006). *Administração pública: modernização, qualidade e inovação*. Lisboa: Sílabo, 2014

CARRANCA, A. (2003). Uma leitura territorial dos instrumentos operacionais da cultura em Portugal (2000-2006). *GeoINova*, (7), 103-128.

Castro, A. C. (2015). O processo de implementação da política de coesão europeia em Portugal: o avanço do diálogo político-democrático e as nuances da governação multinível assimétrica. *Debater a Europa*, (12), 45-73

Charbit, C., & Michalun, M. V. (2009). Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government.

Charbit, C. (2011). Governance of public policies in decentralised contexts: The multi-level approach.

Claus J. Schultze (2003) Cities and EU governance: Policy-Takers or policy-makers? *Regional & Federal Studies*, 13:1, 121-147, DOI: 10.1080/714004785

Comissão Das Comunidades Europeias – Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu

(2008) Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia Tirar Partido da Diversidade Territorial, Bruxelas.

Comissão Europeia (1997) Comunicado de imprensa IP/97/660, Bruxelas, 16 de julho de 1997 – “A Agenda 2000: por uma Europa mais forte e alargada”, disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_97_660 consultado em julho/2021

Comissão Europeia (2010) Avaliação da Política Regional. Conteúdos e Resultados, Bruxelas, Panorama - Inforegio 33.

Comissão Europeia (2021) Os FEEI, disponível em: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_pt consultado em agosto/2021

Comissão Europeia (2021) Glossário da Política Regional, disponível em https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/what/glossary/g/global-grants consultado em julho/2021

COMISSÃO, D. C. E. (1999). EDEC-Esquema de desenvolvimento do espaço comunitário: para um desenvolvimento equilibrado e sustentável do território da UE.

Comissão Independente para a Descentralização, Cravinho J., Ferrão J., Pimpão A., João Jardim A., Moura P.H., Carmona-Rodrigues A., Fontainhas-Fernandes A., (2019) Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado. Assembleia da República. Lisboa. 312 pp

Conteh, C. (2013) Policy Governance in Complex Multilevel Systems: Innovation Management in Canada. In Cepiku, D., Jesuit, D. K., & Roberge, I. (Eds.). (2013). Making multilevel public management work: Stories of success and failure from Europe and North America. CRC press.

Correia, P. M. A. R., de Oliveira Mendes, I., & de Faria Bilhim, J. A. (2019). AS REDES DE COLABORAÇÃO COMO FATOR INOVADOR NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UM ENQUADRAMENTO TEÓRICO COM BASE NA NOVA GOVERNAÇÃO PÚBLICA. *Lex Humana* (ISSN 2175-0947), 11(2), 143-162.

Correia, P. M. A. R., de Oliveira Mendes, I., & Ribeiro, V. M. (2019). Determinantes e condicionantes da decisão de cooperar ao nível local: um estudo de caso na comunidade intermunicipal da região de Coimbra. *Revista Estudo & Debate*, 26(3).

Covas, A. (2007). *A governança europeia*. Lisboa, Editora Colibri.

Covas, A., & das Mercês Covas, M. (2013). Em busca de uma racionalidade territorial multiníveis nos processos de governança regional: o exemplo da região do Algarve. *Desenvolvimento Regional em debate: DRd*, 3(2), 66-85.

Covas, A., & das Mercês Covas, M. (2015). Sociedade do conhecimento, escalas de governo e governança territorial: um ensaio exploratório e prospectivo para a sociedade portuguesa. *Desenvolvimento Regional em debate: DRd*, 5(2), 25-47

Dallabrida, V. R. (2015). Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, 304-328.

de Oliveira, A. C. (2012). A autonomia local na Europa: um pilar da democracia. *O PODER LOCAL NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA REALIDADE*, 68.

de Sousa Santos, B. (2014). *Portugal: Ensaio contra a autoflegelação*. Cortez Editora.

Dias, R. C., & Seixas, P. C. (2018). Modelos regionais de governança da sustentabilidade: uma análise às primeiras estratégias integradas de desenvolvimento regional em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 48, 5-16.

EUROPA, A. (2017). FENÓMENOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: OS CASOS DA UE E O MERCOSUL.

Europeia, C. (2001). Livro Branco sobre Governança Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Europeia, C. (2008). Livro verde sobre a coesão territorial: perspetivas futuras. Inforegio Panorama, 28.

Europeia, C. (2015). Fundos Estruturais e de Investimento Europeus 2014-2020 – Textos e comentários oficiais. Política Regional e Urbana. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Europeia, U. (1992). Tratado da UE. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Europeia, U. (2008). Fichas Temáticas sobre a UE – O princípio da subsidiariedade, disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/7/o-principio-da-subsidiariedade>

Europeia, U. (2016). Tratado da UE – Versão consolidada – Publicado no Jornal Oficial da UE, 2016 in https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF

ESPON, E. (2016). Polycentric Territorial Structures and Territorial Cooperation. Policy Brief.

Faludi, A. (2002). Positioning European spatial planning. *European Planning Studies*, 10(7), 897-909.

Faludi, A. (2004). The open method of co-ordination and ‘post-regulatory’ territorial cohesion policy. *European Planning Studies*, 12(7), 1019-1033.

Faludi, A. (2005). La política de cohesión territorial de la Unión Europea. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles.

Faludi, A. (2010). Beyond Lisbon: soft European spatial planning. *disP-The Planning Review*, 46(182), 14-24.

Fattore, G., Dubois, H. F., & Lapenta, A. (2012). Measuring new public management and governance in political debate. *Public Administration Review*, 72(2), 218-227.

Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S., & Bennett, C. (2011). Public policy networks and 'wicked problems': a nascent solution? *Public Administration*, 89(2), 307-324.

Ferrão, J. (2004). A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na UE: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial? *EURE (Santiago)*, 30(89), 43-61.

Ferrão, J. (2010). Governança e ordenamento do território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. *Prospectiva e planeamento*, 17, 129-139.

Ferrão, J., Farinós Dasi, J. (2016). Governança [Gobernanza; Governance]. Em *Dicionário de Geografia Aplicada: terminologia da análise do planeamento e da gestão do território* (pp. 237-238). Porto: Porto Editora

Ferrão, J. (2019). O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território: da ideia à prática. *Public Policy Portuguese Journal*, 4(2), 7-11.

Ferreira, E., Schmit, N. (2021). Comissão congratula-se com a adoção do pacote legislativo relativo à política de coesão para 2021-2027 no valor de 373 mil milhões de EUR. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/newsroom/news/2021/06/25-06-2021-commission-welcomes-the-adoption-of-eur373-billion-cohesion-policy-legislative-package-2021-2027

Ferreira, F. E. M. (2012). O modo de governança como fator crítico de sucesso das políticas públicas ao nível local (Doctoral dissertation).

Ferreira, F., & Seixas, P. C. (2017). Portugal 2020 e o novo glossário do desenvolvimento territorial: territorialização ou neoinstitucionalização? *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9(3), 487-499.

Ferreira, M., Luís, M., Romão, N., Antunes, R., Monteiro, S., Pacheco, V. (2018). Relatório do Desenvolvimento & Coesão – Agência para a o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Fonseca, F., & Carapeto, C. (2009). Governança, inovação e tecnologias: O estado rede e a administração pública do futuro. Lisboa: Edições Sílabo.

Fonseca, M. P. D. (2004). A política regional da UE: uma utopia viável. *E-topia: Revista Eletrónica de Estudos sobre a Utopia*, 2004.

Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2018). *The public administration theory primer*. Routledge.

Haas, E. B. (1980). Why collaborate? Issue-linkage and international regimes. *World politics*, 32(3), 357-405.

Haas, E. B. (2006). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces. Debates on European integration: A reader*, 105.

Haas, E. (2020). *Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*.

Habermas, J. (2012). *Um ensaio sobre a Constituição da Europa*. Ed. 70.

Hart, Jeffrey. (2002). Ernst B. Haas, in book: *American Political Scientists: A Dictionary*. 2nd Edition, Greenwood Press

- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of multi-level governance. *European integration online papers (EIoP)*, 5(11).
- Hooghe, E. A. E. B., & Marks, G. W. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. *Multi-level governance*, 15-30.
- Hupe, P. L. (2011). The thesis of incongruent implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky. *Public Policy and Administration*, 26(1), 63-80.
- Jouve, B., & Negrier, E. (1998). Multi-level governance 'French style'? The contribution of the European structural funds to redefining intergovernmental relations in France. *European Planning Studies*, 6(5), 555-572.
- Jornal Oficial da UE (2021). Regulamento (UE) 2021/1058 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, disponível: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1058&from=EN>
- Keating, M. (1998b), Is There a Regional Level in Europe? In P. Le Gales and C. Lequesne, eds. *Regions in Europe*, London: Routledge. (LIVRO a REQUESITAR)
- Keohane, Robert O., & Hoffmann, Stanley (1991). *The New European community: decision making and institutional change*, Colorado: Westview Press (excertos do livro)
- Kersbergen, K. V., & Waarden, F. V. (2004). 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European journal of political research*, 43(2), 143-171

- Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-499.
- Klijn, E. H. (2012). New public management and governance: A comparison. In *The Oxford handbook of governance*.
- Kozuch, B., & Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2016). Key factors of inter-organisational collaboration in the public sector and their strength. *International Journal of Contemporary Management*, 15(3).
- Lobo-Fernandes, L. (2006). Da integração à governação europeia: Portugal, europeização e o carácter multi-sistémico da UE. *Nação e Defesa*.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2001). Trends in public participation: part 1—local government perspectives. *Public administration*, 79(1), 205-222.
- Maduro, M. P. (2001). O superavit democrático europeu. *Análise Social*, 119-152.
- Maduro, M. P. (2021, junho). Fundos Europeus modernização das políticas públicas, governação e transparência. Ciclo de Webinars 2021 – Fundos Europeus: Resultados e Desafios – AD&C, disponível em https://www.youtube.com/watch?v=upkDH-EymyE&ab_channel=EuropaConsigo
- Mafra, F., & Silva, J. A. (2004). *Planeamento e gestão do território*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Magone, J. M. (2017). A governança dos fundos estruturais em Portugal um caso de europeização superficial. *Relações Internacionais*, (53).

Major, A. R. T. (2014). A contratualização enquanto instrumento de governação multinível: uma aplicação aos acordos celebrados em Portugal no âmbito do QREN e no Acordo de Parceria (Doctoral dissertation, Instituto Superior de Economia e Gestão).

Mantovani, R. L. (2010). REFORMANDO REFORMAS REFORMADAS. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito. ISSN 1984-1094, (3)

Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378.

Marques, A., & Abrunhosa, A. (2005). Do modelo linear de inovação à abordagem sistémica-aspectos teóricos e de política económica. *CEUNEUROP Discussion Papers*, 33.

Marques, L. (2019). Contexto Histórico-Político e Análise aos Resultados obtidos no período 2014-2020 em Portugal. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Público Privada (conducente ao grau de Mestre). Disponível em: https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/90431/1/TESE_MAPP_LUISMARQUES.pdf

Martin, R., & Sunley, P. (1998). Slow convergence? The new endogenous growth theory and regional development. *Economic geography*, 74(3), 201-227.

Mateus, A. & Associados (2013). 25 anos de Portugal europeu: A economia, a sociedade e os fundos estruturais. Fundação Francisco Manuel dos Santos e Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados

Mateus, A. & Associados (2015). Três décadas de Portugal europeu: balanço e perspetivas. Fundação Francisco Manuel dos Santos e Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados

Mateus, A. & Associados, Consórcio CEDRU/EY (2019). Relatório Final sobre a Avaliação da Operacionalização da Abordagem Territorial do Portugal 2020 – No contexto da Convergência e Coesão Territorial, AD&C

Medeiros, E. (2011). A coesão territorial na Península Ibérica (1998-2008). In VIII Congresso da Geografia Portuguesa (pp. 1-6).

Medeiros, E. (2012). A coesão Territorial. O conceito e o seu significado na política de coesão da UE. Núcleo de políticas e Estratégias Territoriais, Centro de Estudos Geográficos, Instituto de Geografia e Ordenamento do território, Universidade de Lisboa, Lisboa.

Medeiros, E. (2014). A avaliação de impactos territoriais: o target_tia. Revista Portuguesa de estudos regionais, 3(37), 3-17.

Medeiros, E. (2016a). Is there a rise of the territorial dimension in the EU Cohesion Policy? Finisterra, 51(103).

Medeiros, E. (2016b). Territorial cohesion: An EU concept. European Journal of Spatial Development, 60, 1-30.

Medeiros, E. (2019a). O PNPOT 1.0 vs. 2.0. Uma visão crítica da estratégia e modelo territorial. O PNPOT 1.0 vs. 2.0. Uma visão crítica da estratégia e modelo territorial, (2), 14-34.

Medeiros, E. (2019b). Measuring territorial cohesion. European Structural and Investment Funds Journal, 7(2), 88-95.

Monteiro, S. (2009). Mudanças recentes nos processos de governança territorial em Portugal. Finisterra, 44(88).

Monteiro, M., & Domingues, J. (2015). " Jürgen HABERMAS, um ensaio sobre a Constituição da Europa", de José Joaquim Gomes Canotilho. Lisboa: Edições 70, 2012. Lusíada. Direito (Porto), (5-6), 345-351.

Monteiro, S., & Horta, A. (2018). Governança multinível em Portugal: Fundamentos teórico-conceituais. Coleção Políticas e Territórios, 1-34.

Monteiro, S., & Romão, N. (2018). Governança Multinível em Portugal: Descentralização Sub-regional e Local e o Papel dos Fundos Europeus. Coleção Políticas e Territórios (No. 04, pp. 1-35). Working Paper.

Mozzicafredo, J. (2000). Estado–Providência e cidadania em Portugal. Oeiras: Editora Celta (LIVRO a REQUESITAR)

Mozzicafredo, J. (2002). A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública. In Sociologia-Problemas e Práticas. Lisboa: ISCTE. 40: 9-22 (LIVRO a REQUESITAR)

Neves, A. (2002). Gestão na administração pública. Pergaminho/Bertrand.

Nico, R. M. R. (2013). O papel das comunidades intermunicipais na descentralização administrativa - o caso da comunidade intermunicipal do Médio Tejo (Doctoral dissertation, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas).

OECD (2017) Multi-level Governance Reforms Overview of OECD Country Experiences, OECD Multi-level Governance Studies, Paris: versão on-line disponível em https://read.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-reforms_9789264272866-en#page3

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? 1.

Panara, C. (2015). The sub-national dimension of the EU: A legal study of multilevel governance. Springer.

Papadopoulos, Y. (2007). Problems of democratic accountability in network and multilevel governance. *European law journal*, 13(4), 469-486.

Parlamento Europeu (2021). Fichas Temáticas sobre a UE – O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/95/el-fondo-europeo-de-desarrollo-regional-feder->

Parlamento Europeu (2021). Fichas Temáticas sobre a UE – O Alargamento da União. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.5.1.pdf

Pedro, R. (2019). Do “Portugal 2020” ao “Portugal 2030”: Breves notas sobre o atual e o futuro modelo de governação (From 'Portugal 2020' to 'Portugal 2030': Brief Notes on the Current and Future Model of Governance). Available at SSRN 3388122

Pereira, B. A. D., & Ckagnazaroff, I. B. (2021). Contribuições para a consolidação da New Public Governance: identificação das dimensões para sua análise. *Cadernos EBAPE. BR*, 19, 111-122.

Pereira, M. (2013). Da governança à governança territorial colaborativa uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional. *Desenvolvimento Regional em Debate*, 3(2), 52-65.

Perlo, C., ROMORINI, M. V. L., LETÍCIA, D. C. C., MARÍA, D. R. D. L. R., & DE VASCONCELLOS, A. P. (2012). Aprendizagem organizacional e poder: hierarquia, heterarquia, holarquias e redes.

Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Multi-level governance: a Faustian bargain? *Multi-level governance*, 75-89.

Peters, B. G. (2008). Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar.

Piattoni, S. (2009). Multi-level governance: a historical and conceptual analysis. *European integration*, 31(2), 163-180.

Piattoni, S., & Polverari, L. (Eds.). (2016). *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Edward Elgar Publishing.

Pinho, C., Varum, C., & Antunes, M. (2013) FUNDOS ESTRUTURAIS EUROPEUS, CARACTERÍSTICAS REGIONAIS E CRESCIMENTO. In 17. ° WORKSHOP DA APDR (p. 141-154).

Pollitt, C. H. R. I. S. T. O. P. H. E. R. (2009). A review of public sector reform. In Presentation to a Seminar at centro de.

Portugal, G. (2014). *Portugal 2020–Acordo de Parceria 2014-2020*. Lisboa, Governo de Portugal.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation (Vol. 708)*. Univ of California Press. (excertos de alguns capítulos do livro)

Raadschelders, J. C., & Lee, K. H. (2011). Trends in the study of public administration: Empirical and qualitative observations from *Public Administration Review*, 2000–2009. *Public Administration Review*, 71(1), 19-33

Ramos, C. T. (2005). *Teorias da integração europeia: uma breve perspetiva*.

Reis, J. (2007). *Governança regional e gestão das intervenções financiadas pelos fundos estruturais*. Observatório do QCA III.

Relatório do Desenvolvimento & Coesão (2018), produzido pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (AD&C), disponível no Portal da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) - <https://www.adcoesao.pt>, consultado em 21-10-2020

Relatório Anual dos Fundos da UE – 2017-2018 (2019), produzido pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (AD&C), disponível no sítio do Portugal2020 https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/relatorio_anual_fundosue_2017_2018pdf.pdf, consultado em 21-11-2020

Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE, Anexo 4, “Descentralização”, 2006

Relatório Anual de Execução do PO Regional Centro 2020 (2019) - CCDR-Centro

Rivolin, U. J., Santangelo, M., Cotella, G., Governa, F., Caruso, N., De Luca, A., ... & Simoneti, M. (2014). Towards better territorial governance in Europe: A guide for practitioners, policy and decision makers based on contributions from the ESPON TANGO project.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.

Rhodes, R. A. (2003). What is New about Governance and Why does it Matter. *Governing Europe*, 162, 76.

Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243-1264.

Rodrigues, Duarte (2021, junho). Fundos Europeus modernização das políticas públicas, governação e transparência. Ciclo de Webinars 2021 – Fundos Europeus: Resultados e Desafios – AD&C, disponível em https://www.youtube.com/watch?v=upkDH-EymyE&ab_channel=EuropaConsigo

Rolo, V. (2018). A Política Regional no Contexto Europeu e Nacional. Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP – Dossiês Temáticos Tema #2, 10-33.

Romer, P. M. (1994). The origins of endogenous growth. *Journal of Economic perspectives*, 8(1), 3-22.

Ruivo, F. (1988). Agente de desenvolvimento local, formação e recursos endógenos.

Ruivo, F., Francisco, D., & Gomes, C. A. (2011). O poder local português ea construção europeia: o estado labiríntico revisitado. Almedina.

Sampaio, A. D. A. (2014). Política de Coesão-Histórico, Organização & Responsabilidade (Doctoral dissertation, Universidade de Coimbra).

Santinha, G. (2014). O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas:(re) construindo ideias dominantes. *EURE (Santiago)*, 40(119), 75-97.

Santinha, G., & Marques, T. (2012). A integração do princípio de Coesão Territorial na agenda política: o caso português. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, (2), 215-244

Silva, A. B. M. D. (1995). Oliveira, António Cândido de-Direito das autarquias locais [...]. *Cadernos de Estudos Municipais*, vol. 2/3, Novembro 1994-Maio 1995, p. 124-125.

Scotti, E. (2013). Structuring the Game and Surmounting Obstacles: Case Studies from Europe in Multilevel Public Management. In Cepiku, D., Jesuit, D. K., & Roberge, I. (Eds.), *Making Multilevel Public Management Work: Stories of Success and Failure from Europe and North America*, (p. 68-82). CRC Press – Taylor & Francis Group – London, New York

SCHMIDT, V. A. (2014). Déficit democrático da UE: a crise da zonado euro como um fator agravante. KONRAD ADENAUER STIFTUNG. Temas de uma agenda estratégica entre Brasil e UE. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 257-278.

Soukiazis, E., & Antunes, M. (2004). A evolução das disparidades regionais em Portugal ao nível das NUTS III: Uma análise empírica com base nos processos de convergência. Estudos Regionais, 6, 65-85.

Souza, A. B. (2007, November). A UE e o déficit democrático: um estudo a partir de Jürgen Habermas. In XVI Congresso Nacional do CONPEDI.

Szucko, A. S. (2017). A inércia institucional nos processos de integração regional: o método do Path Dependence aplicado aos casos da UE e do Mercosul. Debater a Europa, (16), 27-55.

TANGO, E. (2012). ESPON Project Territorial Approaches to New Governance (TANGO).

Tavares, A., Freitas, E., Santos, J. (2017). O Impacto Económico dos Fundos Europeus: A experiência dos municípios portugueses. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Tavares, A. (2019). Administração Pública Portuguesa. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Teles, F. (2021), Descentralização e poder local em Portugal. Lisboa. Ensaios da Fundação – Fundação Francisco Manuel dos Santos.

UE (2021). Sítio Web oficial da UE – Direito e Publicações da UE. O ABC do direito da UE - Edição de dezembro de 2016. Disponível em: <https://op.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/pt/>

UE (2021). Sítio Web oficial da UE. A História da UE. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/history_pt consultado em agosto/2021

Urry, J. (2005). The complexities of the global. *Theory, culture & society*, 22(5), 235-254.

Van Gestel, T., & Faludi, A. (2005). Towards a European Territorial Cohesion Assessment Network: A bright future for ESPON? *The Town Planning Review*, 81-92.

Ventura, M. M. (2007). O estudo de caso como modalidade de pesquisa. *Revista SoCERJ*, 20(5), 383-386.

Vila Maior, P. (2006). A constituição da UE: um novo modelo de sociedade europeia?

Anexos

Anexo I – Guião de Entrevistas

Guião de Entrevista

CARACTERIZAÇÃO DO ENTREVISTADO

NOME:

ENTIDADE ONDE TRABALHA:

FUNÇÃO QUE OCUPA:

DATA:

NOTA INTRODUTÓRIA

- i. Apresentação dos objetivos da recolha de informação**
- ii. Explicação do âmbito do estudo e do objetivo – Abordagem Territorial do PT 2020 no que respeita ao modelo de gestão multifundo:**

Um dos pressupostos indispensáveis à concretização da Abordagem Territorial do Portugal 2020, passa pela lógica de articulação entre operações de diferentes Avisos de Concurso. Significa uma lógica de programação por Objetivo Temático e Prioridade de Investimento, promovendo, assim, a segmentação de políticas, fundos e operações, dentro do mesmo instrumento. O objetivo passa por criar sinergias e complementaridade entre os domínios temáticos o que exige uma lógica de programação cruzada. Quer isto dizer, que as prioridades de investimento serão prosseguidas de forma coerente e articulada entre os PO temáticos e os diversos Programa Operacional Regionais (PO Regionais). Esta possibilidade de integração de fundos permitiu que os PO Regionais passassem a assumir uma natureza multifundo (FEDER; FSE; FEADER e Fundo de Coesão). Neste contexto o desenho das intervenções a desenvolver no PO Temático (monofundo) e nos PO Regionais (FEDER) têm em consideração, a complementaridade da atuação dos Fundos, a escala territorial da

As questões seguintes dizem respeito ao impacto do Planeamento Estratégico Territorial no grau de implementação das políticas integradas

Q1: No processo de programação da Abordagem Territorial do PT2020 foram alcançados os objetivos de complementaridade entre os instrumentos de política pública envolvidos?

Q2: As Estratégias de Desenvolvimento Territorial (EDT) promoveram efetivamente a integração dos diversos fundos comunitários? Nesta matéria, o que poderia ser inovado e acrescentado no próximo período de programação?

As questões seguintes dizem respeito ao impacto dos Atores, Poderes e Relações no grau de implementação das políticas integradas multifundo.

Q3: Considera que a participação dos atores locais foi suficientemente legitimada? Demonstraram capacidade de liderança nos processos?

Q4: Nestes processos, a Administração Pública Central, pela influência que ainda detém, condicionou de alguma forma as redes de governança?

A questão seguinte diz respeito ao impacto dos Processos de Decisão no grau de implementação das políticas integradas multifundo.

Q5: Que fator(es) considera que mais comprometeram a integração em projetos financiados por vários fundos?

A questão seguinte diz respeito ao impacto da Coordenação de Políticas no grau de implementação das políticas integradas multifundo.

Q6: Entende que a descentralização de políticas foi acompanhada de supervisão/coordenação estratégica suficiente para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes?

A questão seguinte diz respeito ao impacto dos Resultados dos Processos de Governança Territorial no grau de implementação das políticas

Q7: Considera que o modelo de gestão territorial integrada, entendido ao nível do envolvimento dos parceiros relevantes, da pluralidade de interesses, da interação e aprendizagem coletiva, da partilha das responsabilidades entre os atores, do território como matriz de referência, em termos operacionais conseguiu garantir a coerência necessária entre diferentes escalas (local/sub-regional e regional) e a complementaridade entre os instrumentos de âmbito local/sub-regional?

Questão Final:

Q8: Na sua ótica, qual considera ser o principal fator limitador da execução de fundos comunitários nas políticas de coesão territorial?

Anexo II – Entrevista – AG POISE

Q1: No processo de programação da Abordagem Territorial do PT2020 foram alcançados os objetivos de complementaridade entre os instrumentos de política pública envolvidos?

desenho dos PO's conseguiu conjugar o princípio da complementaridade dos Fundos, eu diria que sim porque em termos teóricos os diferentes PO's estão desenhados para se complementarem e, dentro deles, nomeadamente os PO regionais têm Tipologias de Intervenção multifundo admitindo até a possibilidade de projetos multifundo (Desenho/Planeamento foi bem definido)

a concretização da programação atinge esses objetivos? E isso parece-me que não! Na execução o que se pensou não se concretizou;

A execução multifundo é uma utopia!

Projeto territorial/Pactos houve empresas que fizeram levantamentos estratégicos, não tenho dados sobre esses estudos, mas na fase do planeamento houve a preocupação de fazer esses estudos!

Na concretização, estruturalmente bem desenhados. Agora os resultados? A execução dos Projetos esteve bem alinhada com o que se pensou. Acho que não! A execução multifundo é uma utopia!

Q2: As Estratégias de Desenvolvimento Territorial (EDT) promoveram efetivamente a integração dos diversos fundos comunitários? Nesta matéria, o que poderia ser inovado e acrescentado no próximo período de programação?

Não conheço nenhum caso concreto que se possa apontar como caso de sucesso ou boas práticas de integração dos diversos fundos. Os projetos plurifundos tenho ouvido em reuniões de coordenação com a ADC e outros PO's que não funcionaram. As Estratégias de Desenvolvimento Territorial não tenho conhecimento de nenhuma avaliação concreta. A experiência do POISE nessa matéria não foi positiva. Mas talvez porque o processo de associação aos Pactos de Desenvolvimento Territorial não tenha sido o mais correto.

Q3: Considera que a participação dos atores locais foi suficientemente legitimada? Demonstraram capacidade de liderança nos processos?

A legitimação dos atores não deve ser feita por causa dos fundos, mas através da implementação das políticas públicas. Esse é um grande problema, até mesmo na execução dos fundos, quando temos bem definida e bem organizado o nosso modelo de governação, quando os participantes os atores intervenientes estão legitimados para isso e não através dos fundos. Porque os fundos são um instrumento, é um meio. O modelo de intervenção da política pública é que tem de estar bem definido a priori. Eu creio que o caminho é legitimar os vários setores e definir em cada um deles qual a sua intervenção, como atuam no território. Por exemplo a organização administrativa do IEFP está muito alinhada com a distribuição administrativa do território. Mas por exemplo a Segurança Social, é diferente organiza-se ainda por distritos. O IEFP alinha-se muito a distribuição das CIM, agora, neste aspeto o importante é definir como é feita essa articulação. Esse é que é importante definir o papel de intervenção e articulação de cada um. É importante falar na regionalização ou na descentralização, mas qual é o modelo? Existem muitos estudos com modelos interessantes, mas a sua aplicação/operacionalização não tem sucesso. O exemplo das CIM, foram criadas com o propósito de descentralizar atuações. Ou seja, muitas das políticas públicas ganham eficácia e eficiência não podem ter uma dimensão territorial que não se ajustam aos municípios. Isto é, para serem mais eficientes e mais eficazes economicamente deve então ser feita a um nível superior, ao nível das CIM.

Q4: Nestes processos, o Estado, pela influência que ainda detém, condicionou de alguma forma as redes de governança?

-Os fundos não têm uma natureza perene e constante. Quando se constrói uma política dependente dos fundos tem de se pensar como se deve manter. Essas questões não é através só dos fundos. E se deve haver uma descentralização de competências da administração central nas autarquias é nas políticas e não nos fundos. Os fundos não são uma política, são um instrumento. Legitimar o instrumento de política pública o papel de coordenação nas autarquias e como deve ser concretizado. Por ex: grande parte das respostas sociais já estão delegadas nas autarquias locais por diploma. Na questão dos fundos não se pode definir que as autarquias mandam, mas depois não mandam medida/política, porque então se a responsabilidade é do setor, então é ao setor que se tem de alocar os fundos. Por

outro lado, se se delega a responsabilidade também tem de delegar os fundos, essa é a questão crucial. Deve se descentralizar as políticas dos diferentes setores para as CIM ou via CCDR, essa é a dúvida. No início do PT 2020 uma reunião com Secretário Estado, questionou os Gestores dos PO que medidas podiam ser descentralizadas para os Pactos. A opção do POISE foi não colocar nenhuma porque o próprio PO já estava desenhado e, portanto, não contemplava essa distribuição. Entretanto, nos gabinetes foi feita uma divisão de Tipologias/Medidas para serem atribuídas aos territórios, via PO Regionais/CCDR. Retiraram algumas medidas que estavam alocadas à cultura, à segurança social e transferiram para os PO Regionais, por ex. o projeto que era destinado à cultura ficam sem recursos financeiros alocados. Por exemplo quando o Gestor do POISE assinou a contratualização dos Pactos com o Presidente da CIM-Coimbra existia um total desconhecimento da medida por parte de quem iria implementar a medida no território. Portanto até 2018 o POISE manteve na contratualização dos Pactos, mas feitas várias reuniões de tentativa de implementação o POISE com a concordância do Ministério do Trabalho cedeu a sua posição contratual para o PO Regional. O grande problema são os modelos de organização díspares entre os diferentes setores. É preciso definir qual o modelo de administração administrativa que queremos, depois legitimar e atribuir competências

Q5: Que fator(es) considera que mais comprometeram a integração em projetos financiados por vários fundos?

Q6: Entende que a descentralização de políticas foi acompanhada de supervisão/coordenação estratégica suficiente para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes?

Na questão dos fundos a nível nacional esse papel é da AD&C, tenho dúvidas e até acho que não será possível fazer esse trabalho de coordenação e de articulação. Ou seja, é preciso fazer uma harmonização regional e multissetorial. A própria AD&C reconhecendo a enormidade dessa tarefa foi então criado umas "Redes". Cada domínio temático tinha criada uma rede, coordenada pelo próprio PO Temático, porquê? Porque se reconheceu que era importante colocar poderes nas CCDR, para que o seu papel na atuação dos territórios fosse mais alargado, então a criação destas redes era um meio facilitador da articulação necessária, para que existisse alguma coordenação das intervenções. Portanto no topo estava a coordenação geral da AD&C, depois as tais redes por setores, coordenadas pelos diferentes

PO Temáticos; de seguida as CCDR que coordenava as respetivas CIM's e estas ao nível dos municípios e atores locais. Este era o modelo que havia sido pensado. Este era o modelo perfeito, mas não funcionou. Fizemos algumas reuniões em que se juntava a AD&C, o PO Temático, os organismos intermédios (cerca de 10) as CCDR, e, portanto, resumidamente são tantos os interlocutores que não resulta. Ainda tentem por áreas de intervenção, mas o que se fazia até era passar conhecimento sobre a forma de atuação dos fundos, articulação propriamente dita para a implementação de uma eficácia das políticas, nunca foi feito. Era mais, no sentido de articular os mesmos em que deveriam sair os concursos e metodologias procedimentais, mas técnicas. Por muito que se tenha a preocupação da articulação, cada PO tem as suas regras a sua forma de atuação. Em termos teóricos no papel parece fácil de funcionar, mas na prática não é fácil de funcionar. Mesmo quando é com um setor que já tem know how na matéria, ainda assim é difícil de atuar e implementar e articular, porque há sempre diferenças muito grandes entre regiões.

Q7: Considera que o modelo de gestão territorial integrada, entendido ao nível do envolvimento dos parceiros relevantes, da pluralidade de interesses, da interação e aprendizagem coletiva, da partilha das responsabilidades entre os atores, do território como matriz de referência, em termos operacionais conseguiu garantir a coerência necessária entre diferentes escalas (local/sub-regional e regional) e a complementaridade entre os instrumentos de âmbito local/sub-regional?

- Governação dos fundos ter sido feita uma distribuição de competências a diferentes escalas

Ou seja, todos os setores descentralizam nos territórios. Mas no território temos Know How suficiente e competência para abarcar todas as competências? Sou pessimista em relação a isso. Estas tendências podem ser diferentes noutros setores, mas na área social e da qualificação esteve sempre muito descentralizada por setores e esses setores têm competências próprias para isso, os setores têm organização territorial (Emprego/formação). Foi feita tentativa no QCA III de colocar competências de emprego/educação/S.S. no território a nível dos PO Regionais, correu mal! Depois no QREN optou-se por um único PO Setorial (multissetorial) que abrangeu todos ou melhor vários setores. No PT 2020 tentativa (à força) de fazer a liderança e competências numa espécie de mini governos

regionais (CCDR) a centralização das competências setoriais naqueles organismos (mais uma tentativa forçada de fazer essa regionalização). Não me parece ser a melhor forma! Eu sou adepto da regionalização e à várias formas de descentralização, mas estas tentativas sucessivas e forçadas não me parece ser o modelo mais adequado! Ou seja, mais uma vez no PT 2020, tentou-se atribuir num organismo competências que depois ele é incapaz de concretizar. Competências do emprego, competências da formação, competências da segurança social e já se viu mais do que uma vez que isso não é possível, porque não há capacidade técnica e instalada nesses organismos (CCDR's) que cubram todas as áreas. Para além de que, existe uma sobreposição e conflito de competências com outros organismos regionais que têm já essas competências a nível regional, por exemplo da política pública do emprego e formação profissional (IEFP). Nestas duas áreas, a organização setorial tem já um organismo bem definido e em termos de atuação do território, coincidente com o âmbito de atuação da CCDR. Não há ninguém na CCDR que conheça melhor a política pública do emprego e formação do que o IEFP. Ao separar estas questões, ou seja, no caso colocar a política pública nas CCDR e por hipótese extinguir o IEFP, corremos o risco de ter uma atuação no Centro, outra no Norte e assim por diante e assim correremos o risco de desvirtuar todas as políticas de emprego.

Q8: Na sua ótica, qual considera ser o principal fator limitador da execução de fundos comunitários nas políticas de coesão territorial?

Falta de expressão a nível regional, falta de Know How ao nível do FSE, quer nos PO Regionais, quer mesmo das CIM, no domínio dos procedimentos, como não dominam não sabiam operacionalizar. A questão da capacitação dos agentes locais é importante, mas antes de capacitar definir muito bem o papel de cada um dos intervenientes e como se articulam e só depois capacitar. Existe um estudo muito interessante capacitação administrativas dos ecossistemas dos fundos dos Stakeholders, a capacitação quer das Autoridades de Gestão, quer das entidades beneficiárias, que dos organismos intermédios, quer de algumas entidades de política pública, ou seja, a capacitação administrativa de todo o ecossistema dos fundos, que se pensa ser uma coisa determinante quer para a boa execução. Mas antes disso definir muito bem os papéis de cada interveniente. Isto é, qual é o papel das CIM, qual é o papel das CCDR, qual o papel dos serviços de coordenação da administração desconcentrada do Estado, e como é que se organizam e como é que se interligam. Definido

isso e estando identificados os atores e quais os seus papéis e legitimá-los, então vamos capacitá-los. A questão também relevante é quando se delegam competências, devem se delegar também meios, mas a responsabilidade deve ser sempre do setor. Devem existir mecanismos para ir monitorizando. Esse é o modelo que eu defendo na descentralização de competências. E deve-se avançar para todos os setores, mas deve se avançar com a autonomia, com responsabilidade, com os meios necessários e com os orçamentos necessários e cabe ao Estado definir os requisitos mínimos para atuar de forma harmonizada e faz monitorização, auditoria, para que funcione bem.

Fazer estas tentativas forçadas de colocar num único organismo competências que ele depois não vai ter recursos suficientes para responder. Não há capacidade técnica instalada nessa estrutura que vão cobrir todas as áreas. Por outro lado, a questão do conflito de competências, por ex. na área do emprego existe uma estrutura uma organização que já tem essas competências e que tem o Know How nessa área. Pode haver uma solução, deixa de haver o organismo setorial e passa a haver uma CCDR com todas as competências. Qual é o risco? O problema da harmonização de políticas. Em termos de políticas públicas não pode existir uma para o Centro e outra diferente para o Norte, desvirtua completamente as políticas públicas.

Forçar algumas medidas nas CCDR, nomeadamente FSE, a única coisa que executou foi as medidas que já estavam alocadas a organismos intermédios, porque já tinham Know How nessa área continuaram a executar (por ex: o IEFP com a questão dos CEI), porque nas restantes áreas a execução é miserável. AS CCDR não têm conhecimento e muitas vezes acabam-se por sobrepor ações e projetos. Por exemplo a última medida que surgiu foi o +COESO, lançaram apoios ao emprego de certo modo, concorrenciais com a política e de algumas medidas que o IEFP já tinha. Qual o resultado? contribuiu para a dinamização dos territórios? Destorce a lógica do mercado. Quando se fizer a avaliação se calhar chegamos à conclusão de que houve um grande impacto e desenvolvimento, agora eu tenho é muitas dúvidas se isso deve-se a estas medidas, ou se será mais um efeito colateral do COVID. Teve mais impacto esta resposta natural à medida do que ao +COESO

Anexo III – Entrevista – AG POCH

Q1: No processo de programação da Abordagem Territorial do PT2020 foram alcançados os objetivos de complementaridade entre os instrumentos de política pública envolvidos?

Do ponto de vista do planeamento e do que está estruturado para os instrumentos territoriais e de como se devem articular entre diversos fundos, isso está previsto. Eu penso que a grande dificuldade deste período de programação, até por via da multiplicidade dos instrumentos

Entender melhor o papel

lógica dos fundos não ajuda, p. ex a intervenção em simultâneo de dois PO num determinado projeto

Procurar ser mais focado, o que por vezes não é fácil porque existem orientações da própria CE a cumprir ao nível também dos próprios instrumentos territoriais. Existem vários para diferentes níveis de intervenção, existem várias camadas que acrescenta uma complexidade adicional e por vezes no terreno a diversidade dos atores também é muito o que vem acrescentar a essa complexidade e constranger a execução. Eu diria que esse papel dos atores locais e regionais deveria ser mais claro, que por vezes não o é, ou não foi.

Q2: As Estratégias de Desenvolvimento Territorial (EDT) promoveram efetivamente a integração dos diversos fundos comunitários? Nesta matéria, o que poderia ser inovado e acrescentado no próximo período de programação?

Penso que não é um problema de legitimidade, há sim uma falta de capacitação dos agentes que estão no terreno para compreender esta arquitetura dos fundos, nem para quem está nos fundos há muito tempo, às vezes, é simples quanto mais para quem não está nestas dinâmicas. Ao longo do período de programação houve todo um esforço dos PO de informação e divulgação permanente a todos esses atores e potenciais beneficiários, no fundo para demonstrar onde estão as oportunidades de financiamento em cada uma das áreas do PT2020 e sobretudo aquilo que tinha mudado em termos de regras de funcionamento, alguns interlocutores subestimaram essas mudanças. No que respeita à alocação dos fundos do FSE a nível regional, nos PO Regionais não foi acompanhada em devido tempo com recursos humanos especializados. Do lado da autoridade de gestão regionais (PO Regionais) houve

uma dificuldade de montar equipas na área do FSE com consistência necessária para responder a este novo desafio. Ao nível do PO Regional, o número de técnicos que estava alocado ao FSE e o número de técnicos alocados ao FEDER existia um desequilíbrio muito grande e claro que isso se reflete na dinâmica de envolvimento dos atores. Esta terá sido, não é a única, mas uma das que terá dificultado a implementação desta lógica do FSE nos PO Regionais. (ver última questão colocada extra guião sobre esta matéria)

Q3: Considera que a participação dos atores locais foi suficientemente legitimada? Demonstraram capacidade de liderança nos processos?

Do que conheço não é um problema de legitimidade, até porque alguns deles até com legitimidade democrática, que têm uma intervenção direta na gestão desses instrumentos territoriais, até foram eleitos como é o caso da CM. Há sim uma preocupação que está a ser assumida e a ser estudada no PORTUGAL 2030, até por uma questão de obrigatoriedade regulamentar, que é uma forma mais clarificada para a sua implementação e de própria capacitação ao nível de topo e mesmo ao nível intermédio de quem está no terreno para compreender melhor esta arquitetura dos fundos. Para além disso, a própria lógica e organização dos Fundos não ajuda! Por exemplo uma das coisas muito difícil de fazer na prática, e agora não me refiro à gestão plurifundo dentro do mesmo programa, mas sim no terreno ter um projeto que beneficia de um fundo para financiar infraestruturas (FEDER) e ao mesmo tempo um projeto que financia recursos humanos ao nível do FSE, isto é muito difícil de se operacionalizar.

Q4: Nestes processos, o Estado, pela influência que ainda detém, condicionou de alguma forma as redes de governança?

Sim, claro que sim! A questão é que muitas dessas redes estão ainda muito dependentes da iniciativa do Estado, até em demasiado. Até porque isso tem muito a ver com a nossa própria organização administrativa. É sabido que somos dos Estados Europeus mais centralizados e essa é uma matéria ainda polémica, onde ainda não há consensos, nunca se avançou com a questão da regionalização. Uma das formas de ultrapassar isso foi passar pela criação das CIM's, isto é, foi uma forma de compensar a isso foi a criação destes organismos supramunicipal, que nalguns casos o racional concelhio não é o suficiente para uma racionalidade nos investimentos, quer do lado do FEDER, quer do FSE e, portanto, esse

esforço existiu muito à boleia da gestão dos fundos. Mas ainda assim, uma lacuna na sua criação que se prende com o facto de não serem eleitas, os Presidentes de Câmaras são, mas para o município. Depois temos as CCDR, agora com um pouco mais de autonomia até porque houve um processo de eleição, mas tudo isto ainda muito ancorado numa dinâmica muito central.

Q5: Que fator(es) considera que mais comprometeram a integração em projetos financiados por vários fundos?

Muitas das vezes quando se discutem estas matérias o que é importante é perceber qual o envelope financeiro que é adstrito a cada região e muito do que é a matéria e estratégia dominante nos territórios fica esquecida. Portanto, é uma questão muitas vezes de orçamento. E esses orçamentos são alocados, às regiões e depois às CIM e a ideia é que ficam alocados e já ninguém mexe e isso coloca muitos problemas à gestão, que por vezes está a fazer planeamentos a 6 anos, o próximo período de programação será 5+2, e portanto, durante a execução por vezes é preciso descativar verba para cativar noutros programas e desta forma não é nada fácil. Porque a preocupação é qual o meu dinheiro garantido para investir naquele território e às vezes sem necessariamente ter a ver com as necessidades que são do território e quais as competências para investir naquelas áreas. Até porque existem políticas públicas que só fazem sentido a coordenação a nível nacional, não significa que não se pondere uma afetação de recursos a nível regional, mas deriva de uma lógica fundamentalmente nacional e, portanto, não tem uma lógica bottom up típica. A competência dessa política tem de ser gerida centralmente. Por exemplo, as bolsas de formação avançada, agora até são geridas pelos PO Regionais, mas até à data isso é uma política nacional. Outro exemplo as políticas públicas de emprego, é uma política nacional que já tem um organismo público responsável pela sua gestão que é o IEF, que tem serviços regionais e locais, mas que ainda tem uma lógica muito central. E muitas vezes quando se está a discutir estes assuntos fundos comunitários é garantir à cabeça quanto cabe a quem/o orçamento para a sua região ou para determinado organismo. Isto é, muitas das vezes o que está em discussão não é propriamente o que é importante em termos de medidas e projetos para a sua região, para aquele território em concreto com medidas muito específicas, e, portanto, a abordagem territorial muitas vezes discute-se à volta dos montantes que vai para cada região.

Q6: Entende que a descentralização de políticas foi acompanhada de supervisão/coordenação estratégica suficiente para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes?

Essa coordenação nunca é suficiente, somos um território pequeno, mas são muitos atores. Existe uma discussão administrativa de fundo se alguns dos municípios se justificam pela sua dimensão, mas também pela massa crítica que desenvolvem. Mas essa é uma questão difícil e complexa, até porque mesmo em autarquias muito pequenas, se não existissem enquanto tal, poderiam eventualmente perder esse elemento quase único do Estado no território. E, portanto, ao nível dos Fundos essa descentralização, implica mais capacidade e mais responsabilidade, ou seja, não é transferir os recursos, se não é acompanhada de capacitação e envolvimento desses atores para a gestão, ela não é bem conseguida. Ao nível dos atores do território, a ideia é que alguns têm uma experiência limitada de gestão de projetos FSE. Ou seja, existem aqueles atores que já são há muito tempo beneficiários dos fundos, mas efetivamente, a grande maioria não tinha esta experiência em FSE. O que terá também eventualmente prejudicado este modelo é o esforço de trabalho em colaboração em rede. Mas existem casos de sucesso, até porque é nesses processos de concertação que se chegam a soluções para o território. Mas a realidade é também que o sistema de financiamento dos fundos é muito exigente para todos, sobretudo para os beneficiários que têm de cumprir as regras.

Q7: Considera que o modelo de gestão territorial integrada, entendido ao nível do envolvimento dos parceiros relevantes, da pluralidade de interesses, da interação e aprendizagem coletiva, da partilha das responsabilidades entre os atores, do território como matriz de referência, em termos operacionais conseguiu garantir a coerência necessária entre diferentes escalas (local/sub-regional e regional) e a complementaridade entre os instrumentos de âmbito local/sub-regional?

O que terá, eventualmente, prejudicado este modelo é o esforço atribuído aos atores de trabalho em colaboração/em rede. Mas existem casos de sucesso, até porque é nesses processos de concertação que se chegam a soluções para o território. Mas a realidade é também que o sistema de financiamento dos fundos é muito exigente para todos, sobretudo para os beneficiários que têm de cumprir as regras. Apesar disso, tem sido feito um esforço no sentido de simplificação de procedimentos, por exemplo, a adoção de formas de financiamento mais simplificadas, que em algumas áreas já são feitas e isso veio simplificar

bastante a atuação do beneficiário e para as próprias autoridades de gestão. Mas por outro lado, hoje uma maior exigência na finalização e apresentação de resultados, quando neste período de programação é introduzido o princípio da orientação para resultados, que muitos dos beneficiários, no início, não levaram muito a sério e portanto quem não cumprir com os resultados que definiu em candidatura que iria cumprir, terá penalizações financeiras em função do não cumprimento, o que pode inclusivamente levar à revogação total do projeto, ou devolver financiamento porque não cumpriu com aquele objetivo/resultado a que se propôs inicialmente.

Q8: Na sua ótica, qual considera ser o principal fator limitador da execução de fundos comunitários nas políticas de coesão territorial?

Falta de capacitação dos agentes locais e regionais e experiência muito limitada em executar projetos FSE;

O financiamento comunitário é visivelmente muito exigente, que paradoxalmente, quando se fala em financiamento nacional, mesmo sendo público, o nível de exigência não é igual, existe uma exigência muito burocrática nos fundos. O problema é que hoje, em Portugal, a maioria do investimento é feito através dos fundos comunitários ou então não existe, mas ainda há financiamento público, mas o nível de exigência é completamente diferente, não é tão exigente, não é tão controlado, até porque não existem recursos para fazer esse controlo. Nos fundos por via da obrigatoriedade comunitária, as regras são muito mais restritivas e nessa matéria condiciona bastante a execução.

Neste período de programação tivemos essa experiência e não correu bem, sempre que temos instrumentos que são os mesmos a serem financiados por mais do que uma autoridade de gestão, é muito complicado, houve um esforço para isso, há um risco grande, porque as regras não são as mesmas, os procedimentos, por muito que sejam oriundos dos mesmos diplomas legais, em termos procedimentais são distintos porque são estruturas diferentes e isso cria uma dificuldade acrescida na gestão dos fundos.

Última Questão colocada extra Guião: Quando se refere à alocação de recursos humanos e especificamente em relação ao FSE para os PO Regionais, que iriam ficar com a gestão do FSE, se à partida já estava desenhado esse modelo, e se já existia uma estrutura no PO Temático, que já estava em operação, que funcionava a nível regional e com capacidade técnica e conhecimento na área do FSE, porque não foi esta

aproveitada na sua totalidade para responder a este modelo e no fundo para dar resposta a este desígnio de PO Regional multifundo?

A única que posso adiantar sobre essa matéria, é que provavelmente existe um dado que explica isso, ora no anterior programa o que existiam eram essas estruturas regionais a funcionar no terreno, mas depois com o novo período de programação e com a alocação do FSE aos PO Regionais e utilizando uma espécie de simbologia, isto "obrigou a repartir o património, mais ao menos como acontece nos divórcios", a alocação de recursos/de conhecimento FSE a 2 PO Temáticos que surgem da desagregação do POPH para o PT 2020; a alocação a PO Regionais. Portanto, antes só tínhamos um PO e com a desagregação teve de existir uma repartição de recursos humanos. Portanto, uma explicação teve a ver com isso. Depois houve a necessidade de algumas autoridades de gestão irem buscar recursos fora para complementar as suas equipas, mas numa fase sobretudo inicial houve a necessidade de fazer essa repartição de recursos e de conhecimento. Portanto houve aqui uma decomposição que gerou essa desfragmentação de recursos. Alguns voltaram aos seus lugares de origem (por ex: funcionários que eram do IEF, etc.) e os outros que não pertenciam a nenhum outro organismo foram alocados aos PO Regionais. Com isso correram-se alguns riscos de perda de capacidade técnica.

Anexo IV – Entrevista – AG PO Regional – CENTRO 2020

Q1: No processo de programação da Abordagem Territorial do PT2020 foram alcançados os objetivos de complementaridade entre os instrumentos de política pública envolvidos?

Parcialmente. O ponto de partida para estas abordagens territoriais, é um determinado território que tem uma realidade muito própria e depois é uma estratégia que é elaborada com determinados objetivos e normalmente essas estratégias sendo territoriais, seja no contexto dos Pactos, seja nos DLBC, Pacto chamam-se Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT), nos DLBC designam-se Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL). Essas estratégias, obviamente são sempre muito amplas, isto é, olham para um território e tentam perceber as suas fragilidades, as suas potencialidades, desafios e definem uma estratégia de grandes objetivos. Temos consciência que para responder a uma estratégia dessa natureza e a esse conjunto alargado de objetivos, dificilmente existe um financiamento único que responda a essa estratégia. Por exemplo para responder às necessidades de uma CIM temos de olhar para todos os apoios que uma UE disponibiliza, mas temos de ir além disso, por exemplo ir ao próprio orçamento de Estado, é uma componente muito importante, mas também olhar para o investimento privado, que projetos podem executar nesse território. Isto significa que quando nós contratualizamos com cada uma das CIM ou cada um dos GAL, um apoio não é para aquela estratégia, mas para algumas linhas de ação que estão na base da estratégia. Daí dizer que nos instrumentos que disponibilizamos conseguimos identificar essas complementaridades. Dois exemplos: focando-nos nos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (ITI), concretizados pelas Comunidades Intermunicipais, procurou-se estabelecer essas complementaridades em duas dimensões: na educação (infraestruturas escolares – FEDER e promoção do sucesso educativo – FSE) e no apoio ao empreendedorismo (investimento empresarial – FEDER e apoio ao emprego FSE). Outro exemplo, que também é financiado em parte pelo PO Regional, apoiamos cada uma das CIM com um projeto Produtos Turísticos Integrados de base intermunicipal. Nós apoiamos para fazer alguma promoção e organizar recursos nos seus territórios para a promoção turística. Mas nós sabemos que o Turismo de Portugal com orçamento próprio também financia projetos desta natureza, na área do turismo. E portanto, isto significa que se não está nas nossas competências ou capacidades articular (e nós

lamentamos que isso aconteça) mas não fazemos essa articulação com o Turismo de Portugal, a CIM é que tem que o fazer. Porque sabemos que ela tem apoios via PO Regional e via Turismo de Portugal, eles têm de ser articulados a nível do território. Outro exemplo é o do SI2-E financiamos o equipamento para as empresas, mas também financiamos os recursos humanos para operacionalizar o equipamento.

Compete à própria entidade que está no território, organizar-se e coordenar todos os diferentes inputs sejam fundos ou não para a operacionalização da sua estratégia.

há contextos diferenciados, e o que se passou há mais de 20 anos com a questão da regionalização condicionou tudo o que veio a acontecer em matéria implementação dos fundos comunitários e o que está subjacente à abordagem territorial. Ao longo dos quadros comunitários as abordagens têm sido diferentes, eu diria que passámos de uma abordagem muito setorial para uma abordagem em que o território passa a estar muito presente. Portanto cruzando-se aqui com as dimensões mais setoriais, o território onde as políticas são implementadas passaram a contar de uma forma cada vez mais acentuada. A questão regionalização porque é importante? Porque há aqui um nível da administração que não existe, ou seja, quando falamos nos modelos de governança (eu diria, os modelos existem; as práticas acontecem; os agentes organizam-se) falta sempre aqui um camada e quando há este diálogo entre estruturas centrais da administração e as estruturas mais locais ou regionais da administração (sendo que regionais elas não existem do ponto de vista da legitimidade democrática, embora a última alteração à legislação impôs a eleição deste órgão, mas não é uma verdadeira legitimidade democrática vinda do voto do cidadão). Perdemos uma boa oportunidade para regionalizar o país, foi um processo muito politizado, mas o país teria ganho se tivesse esse nível regional). Não estando diretamente relacionada aos fundos, indiretamente tem, porque na questão do planeamento estratégico o condicionamento político existe. Aqui estamos a falar de escolhas, onde queremos alocar os recursos, neste caso os fundos, e portanto, quando programo o que está em causa é isso.

Até ao QREN o que a CE nos propunha era: definir o planeamento. definir as estratégias e de seguida apresentadas à consideração da CE, era esta a lógica! Com o QREN isso mudou substancialmente, quando a CE nos "impôs" um MENU a escolher. Ou seja, sobrepôs-se à estratégia nacional e regional, a estratégia europeia e portanto, se queremos concorrer para essa estratégia europeia, nós não tínhamos que nos sujeitar a essas medidas que nos eram impostas, mas era perguntar ao Estado-Membro qual o nosso contributo para

essa estratégia europeia. Deixamos esse regime que nos proponhamos a escolher para ser a CE a designar o que devemos escolher. Nós sempre a concorrer para um espaço que não é só o nacional, mas é o espaço europeu. Isto restringiu bastante as nossas opções, quando falamos de planeamento estratégico ficaremos sempre condicionados. Por exemplo, são escolhidos os grandes temas: a transição climática, *green deal*; transição digital. Os fundos quando vêm são alocadas em função dessas grandes medidas! O nosso planeamento estratégico ficará sempre, não é bem condicionado, porque poderemos sempre outras coisas, mas fica ajustado aos desígnios da Europa. São condicionantes de partida e muito importantes. O planeamento estratégico é definido à partida, mas depois fica muito condicionado aos recursos financeiros dos fundos, dos PO e muitas vezes aquilo que não se encaixa acaba por ser esquecido!

Q2: As Estratégias de Desenvolvimento Territorial (EDT) promoveram efetivamente a integração dos diversos fundos comunitários? Nesta matéria, o que poderia ser inovado e acrescentado no próximo período de programação?

Para além da pertinência na continuidade destas articulações referidas na Q1, outras áreas poderiam também ser objeto de estabelecimento de complementaridades. Por exemplo na valorização do património natural e cultural / promoção turística; ou por exemplo na qualificação dos serviços prestados pela administração local, através do investimento na modernização das organizações e dos serviços / formação dos recursos humanos.

A questão das abordagens territoriais tem sido, igualmente, alvo de grandes discussões, mas ainda não há grandes novidades. Era importante fazermos uma evolução do que tem sido a experiência atual e não começarmos do zero, como às vezes existe essa tendência! Este tipo de instrumentos é interessante, mas tem de ser melhorado na forma como tem sido operacionalizado, se vamos ser capazes de o fazer, com franqueza não sei! Porque a inércia do sistema é enorme e, portanto, vai ser difícil, vai trazer muitos constrangimentos. Na área do FSE o que será uma novidade é passarmos a ter a maior parte das intervenções com custos unitários, custos simplificados. Temos mesmo de inverter esta ideia, atualmente é uma exceção, mas tem de passar a ser uma regra!

Quando falamos em diferentes níveis de atuação no território (Nível II - CCDR; Nível III – Sub-regional - as CIM's; Municípios; GAL e ainda a um nível mais transversal, intervenções mais funcionais, PROVERE) O problema? Para todas elas fomos exigindo

intervenções nas EDT e eu faço aqui uma analogia com as "cebolas" temos camadas sobre camadas, mas às vezes entre elas encaixando mal. Outra analogia que podemos fazer é com as Matrioskas, em que umas maiores outras mais pequenas, mas encaixam muito bem! Ora nós para estas diferentes camadas fomos também exigindo um planeamento estratégico. Por ex para contratualizar parte do PO Regional foi necessário pedir essas estratégias para alocar fundos. Na região Centro temos cerca de 29 GAL, para cada um deles exigimos que fizessem uma estratégia de desenvolvimento local; para as 8 CIM também tiveram um EIDT; a própria CE também definiu a sua própria estratégia para a região; os 4 PROVERE também a eles exigimos a sua estratégia de intervenção. Ora este é um problema, problema da complementaridade, não precisamos de tantas estratégias. Eventualmente uma estratégia regional. A solução estará, e isso já está a ser discutido no próximo período de programação, em diminuir o número de estratégias. Se isso não acontecer, pode prejudicar a integração do número de políticas públicas.

Os períodos de programação são sempre períodos muito fecundos, o problema é na implementação que as coisas não encaixam. Pegando num eufemismo: as estratégias são como os fatos dos noivos, é feito do melhor tecido, com o melhor corte, com o melhor requinte e veste-se uma vez! e depois vai para o baú! E as estratégias têm um pouco disto, nós temos muitas, mas depois em vez de ela nos servir como matrizes, depressa se esquece disso! Outro problema, é não se conseguir financiar tudo. Eu tenho uma estratégia, depois um plano de ação (que é meramente instrumental) ao definir o que quero e ao ver os recursos de que disponho eu ainda assim não consigo concretizar. Posso definir muitas coisas à partida, mas sem recursos não consigo e essas prioridades estratégicas ficam logo à partida comprometidas e ficam para segundo plano, aquelas que não são passíveis de financiamento. Isto tem acontecido sobretudo ao nível das CIM. Por exemplo, no anterior quadro comunitário, deixando ao critério das CIM a definição do planeamento estratégico e associado a ela o Plano de Ação, tivemos uma CIM que nos propôs um plano de ação na ordem dos mil milhões €. Feita a apreciação e negociação com o PO Regional, tentamos ver o que era possível enquadrar e naquilo que eram as disponibilidades do PO Regional, resultou numa disponibilidade de 500 milhões €. Sendo que algumas coisas teriam que ser financiadas por outros PO Temáticos. Ou seja, pelo que já expliquei anteriormente, tudo aquilo que está no plano estratégico, linha estratégica, que não é enquadrado no âmbito do financiamento vai ficando para segundo plano e até esquecido! Era importante que se

percebesse que os recursos são limitados e quando se definissem essas estratégias deveria ser tido em conta exatamente as ações que poderiam ser enquadradas ao nível das medidas do PO Regional e se assim fosse, as coisas poderiam correr melhor. Para evitar estas situações e neste período de programação, o que se pediu às CIM foi exatamente que não elaborassem uma estratégia nova, mas que fizessem uma revisitação da estratégia anterior. O problema é que os ciclos de programação têm uma duração que muitas das vezes não encaixa na definição de planos de ação a longo prazo. E portanto, muitas das vezes a grande dificuldade é essa ajustar um ciclo de programação a uma determinada estratégia que foi definida para um território. Outra grande dificuldade é que nas fases anteriores aos ciclos de programação iniciarem, faz-se uma definição de estratégias, que à partida não se sabe o que vai ser o período de programação subsequente, podemos ter ideias, mas não é suficiente, porque no fim o que conta são as medidas que ficam adstritas a cada PO Regional. Por exemplo, a respeito da questão da integração/articulação dos diversos fundos comunitários, neste momento e para o próximo período de programação, ainda não sabemos se o PO Regional vai ser monofundo; plurifundo, portanto ainda nem sequer existe essa orientação. Neste caso concreto

Q3: Considera que a participação dos atores locais foi suficientemente legitimada? Demonstraram capacidade de liderança nos processos?

Sim. Focando nos ITI e DLBC, quer as Comunidades Intermunicipais quer os Grupos de Ação Local promoveram importantes processos de planeamento e definição estratégica (respetivamente EIDT e EDL), envolvendo os agentes representativos dos respetivos territórios.

Neste aspeto, quer as CIM quer os GAL, na fase em que estão a preparar as estratégias de facto fazem um trabalho muito interessante de abordagem aos atores dos respetivos territórios, sejam entidades públicas, em primeira linha a administração local, mas também a administração pública setorial, porque são parceiros muito relevantes para determinadas tipologias de projetos e também os privados. Este período de programação teve esta novidade de as CIM terem de trabalhar com o setor privado, com as empresas. Portanto, esse trabalho preparatório é feito com cuidado e de uma forma abrangente. Agora a questão do período de implementação: na fase de elaboração existe já uma preocupação de parceria entre as entidades, as próprias GAL são isso mesmo. Mas de facto na execução esta

dinâmica perde-se um bocado. Acho que nesta matéria, quer as CIM quer os GAL deveriam ter a obrigatoriedade de prestar contas regularmente dos resultados que estão a ser implementados em função da estratégia, mais até para legitimar eventuais reivindicações que queiram fazer. Deveria ser uma forma de anualmente prestarem essas contas. Porventura diria que a fragilidade a existir é mais nessa dimensão. Ao longo do percurso da implementação manter uma proximidade nesse sentido, da monitorização.

Até porque existem algumas CIM já com esse dinamismo e outras nem tanto. Por exemplo na Região temos 8 CIM e verifica-se que essa capacidade de marcarem a agenda e terem essa proximidade com os agentes do seu território e em particular terem de alguma forma um papel de liderança, tem haver muito com liderança quer política, quer técnica das CIM. Se há CIM que têm uma forte liderança política a outras que não o têm e se há uma que têm uma forte liderança técnica, há outras que não o têm! Isso cria uma geometria muito variável no território da nossa região. Nalguns casos consegue-se marcar o ritmo e noutros nem tanto, isso é um facto!

O PO Regional tem uma vertente de capacitação dos agentes da administração local, por um lado, modernização administrativa e associa uma componente de formação dos agentes da administração pública, tem estas duas vertentes, apoio para a modernização e apoio na formação dos recursos humanos da administração pública local. São processos muito lentos, começou com a modernização para a era digital e a formação é que surgiu depois e é uma vertente mais recente, pretende-se que seja suficientemente abrangente para os recursos humanos nas autarquias na questão dos instrumentos e gestão do dia-à-dia, mas também numa dimensão de capacitação da própria liderança. Quem lidera uma CIM são presidentes de câmara eleitos e eles não são escolhidos propriamente pelas suas competências de liderança numa ótica de gerir uma CIM, mas sim numa ótica de serem eleitos para liderar uma câmara. Mas isso não implica que não possam receber essa capacitação para poderem lidar uma CIM. Eles próprios poderiam o fazer. As coisas decorrem muito das pessoas que estão nos cargos. Depende mais disso, do que qualquer outra influência ou qualquer capacitação que se faça.

A legitimidade democrática não existe em alguns casos, mas também em alguns casos não é necessária essa legitimidade. Na minha opinião elas fazem-se pela ação, hoje podem ser reconhecidos pela sua intervenção e neste momento serem interlocutores. Capacidade de se afirmar pela ação, aqueles agentes que estão no terreno e que não precisam

de ser legitimados por essa via, mas capacitam-se bem e mobilizam-se para liderar processos. A legitimidade que alcançaram fez-se pela ação, hoje, por exemplo, fez todo um caminho que hoje é um interlocutor importante nesta área. Na delimitação estratégica de uma ação para o território, nós sabemos que é um interlocutor a ter em atenção. Esse é o objetivo que deveria presidir a todas as entidades que operam no território, no sentido de promoverem a sua atuação.

Q4: Nestes processos, o Estado, pela influência que ainda detém, condicionou de alguma forma as redes de governança?

No que se refere à definição dos territórios de intervenção e às parcerias que foram constituídas a AP Central não teve intervenção. Foram processos verdadeiramente bottom up. Por exemplo, tentámos sensibilizar para a necessidade de termos menos DLBC e no final do processo chegámos a 29! (24 rurais e 5 costeiros).

O condicionamento ocorre pelo lado dos instrumentos que são colocados à disposição nestas abordagens territoriais. De facto, os instrumentos disponíveis nos ITI e DLBC são muito limitados face à amplitude das estratégias. Por isso, são uma resposta muito limitada aos objetivos, ambições e metas das estratégias.

Verdadeiramente seria necessário ter em conta todos os instrumentos de financiamento do PT 2020 e mesmo de outros contextos de financiamento nacional e europeu pois têm concretização nos territórios e por isso também são também uma resposta a essas estratégias. Aqui deveria ser montada uma rede de acompanhamento e monitorização destes apoios para perceber o que está a acontecer em cada momento em cada território. As próprias CIM deveriam fazer uma monitorização da aplicação dos fundos na região. Até porque se uma região quer reivindicar mais apoios têm de fundamentar e saber explicar.

Portanto, pode dizer-se que é uma legitimidade parcial, vejamos: em relação às CIM, a sua estratégia foi pensada por eles, foi trabalhada com os seus agentes locais do território e aí não houve nenhum condicionamento. Por exemplo nos DLBC o território é definido por eles, os parceiros, as estratégias, aí têm completa autonomia e aí o *bottom up* funciona plenamente. A grande questão é que a capacidade dos apoios do PO Regional é limitada face à ambição das estratégias de todos os parceiros que estão nos territórios. Cria muitos constrangimentos.

Há um momento que efetivamente é o território que lidera e está a operar estrategicamente no território, quando prepara toda a estratégia, mas depois há um momento onde é que encontramos os meios e os instrumentos de financiamento para a nossa estratégia e aí obviamente não há liberdade total. Isto é, não há um envelope financeiro que é entregue às entidades para fazer as suas estratégias. É preciso compatibilizar aquilo que os territórios anseiam e aquilo que são os meios que existem para o fazer.

Q5: Que fator(es) considera que mais comprometeram a integração em projetos financiados por vários fundos?

É muito difícil a complementaridade dos fundos. E é difícil para todos, vejamos: desde logo estamos a falar de fundos distintos, regras distintas, em sistemas de informação distintos, calendarização distinta, isso significa um acréscimo significativo de custos de contexto administrativos para todos. Para os que estão do lado da gestão, mas obviamente também para os beneficiários. As dificuldades existem. Um projeto multifundo deveria ser passível de apoio através de uma única candidatura, o que não é o caso e desta forma ficam comprometidos os resultados do projeto. Obviamente a ideia é bondosa e o conceito é interessante e pertinente! Mas de facto tem esta fragilidade, obriga este custo acrescido em termos administrativos: 2 candidaturas; 2 sistemas de informação; regras distintas, etc. se isto fosse possível congregado num único projeto seria bem mais simples. Nós tivemos exemplos disso, na área da ciência, apoiamos os equipamentos e apoiamos também ao nível dos recursos humanos. Mas de facto trazer fundos distintos é importante e ajuda nesta ótica de alcançar resultados, mas tem custos muito grandes. Por ex: a medida SI-2E é isso mesmo apoiar o emprego apoiando também uma componente de investimento na criação da empresa. Ora o racional está bem! faz sentido é pertinente, mas em termos de operacionalização é que é complexo!

Neste caso concreto, e neste período de programação, a questão do PO Regional estar como plurifundo (FSE/FEDER), o grande problema é as coisas estarem muito segmentadas. Este é um problema que não é só do FSE e do FEDER, é um problema dos fundos, estão dispersos em diferentes "gavetas", muito segmentado! Por exemplo neste momento tenho responsabilidade sobre um programa que apoia microempresas +CO3SO e as pessoas não percebem quando lhe dizemos que não temos dinheiro para financiar os projetos, até porque as execuções têm sido muito baixas. Portanto aqui aponto o problema

da integração dos fundos, a forma como nos organizamos não tem sido muito benéfica para aquilo que é a implementação dos fundos comunitários. O problema nem é tanto na questão das estratégias, mas sim no facto de estarmos sempre a tentar (re)inventar. Por exemplo, no QCA III já tínhamos tido a experiência do PO Regional plurifundo, na altura com três fundos: FEOGA (atual FEADER); FSE e FEDER e eles eram mobilizados em conjunto. Um projeto que usufruiu desta modalidade foi a criação das Aldeias do Xisto, e onde a integração foi possível, foi possível formar pedreiros para trabalhar o xisto (FSE); foi possível formar pessoas na área do têxtil (FSE); implementação e execução das infraestruturas (FEDER) e estando o projeto numa zona protegida em termos de floresta foi também possível integrar o FEOGA. Neste caso foi possível os recursos serem mobilizados em conjunto, ou seja, diferentes fundos convergirem para o mesmo objetivo. Questão: Mas então o que mudou desse QCA III para o atual período de programação? É a compartimentação e segmentação que existe neste atual período. O que nós financiamos com FEDER dificilmente conseguimos para a mesma atividade convergir outros fundos, neste caso o FSE. Questão: Essencialmente, porquê? Porque nós temos regulamentos distintos para cada um dos fundos, ou seja, são compartimentos distintos, com regras muito distintas. Ou seja, são as próprias regras dos fundos que não estimulam essa integração. É sempre mais difícil alcançar esse resultado integrado. Por exemplo se ao financiar um determinado equipamento e se identificamos nesse projeto que é necessário introduzir ações de capacitação, é muito difícil para a entidade justificar essa necessidade para poder utilizar outro fundo (FSE). Existe um mecanismo previsto, mas muito pouco utilizado que é a regra estipulada no regulamento comunitário projetos FEDER poder utilizar 10% do seu financiamento com outro fundo, é uma margem pequena, mas talvez fosse a solução! Por ex: num projeto desenvolvido por um GAL tivemos uma prioridade de investimento que era de um Fundo e poderia ter atividades que poderiam ser enquadradas em outras prioridades de investimento que eram financiadas por outro fundo, aqui está essa possibilidade. Essa era uma possibilidade a explorar para uma melhor integração de fundos. Mas agora da forma como estamos com esta regulamentação dificilmente isso será possível concretizar essa integração!

Para uma entidade que opera no território ter que lidar com várias medidas inseridas em diferentes PO com regulamentação e procedimentos distintos, acredito que seja muito complicado! Por exemplo a nível do PO Regional temos um programa PROVERE, é uma linha de intervenção mais temática de valorização de recursos endógenos, e um dos projetos

passou pela valorização das estâncias termais da Região Centro, existem cerca de 20 estâncias termais em todo este território ora, não era possível entregar este projeto a uma única CIM até porque neste projeto estão várias CIM consoante a sua zona de atuação. A nossa opção foi não entregar o projeto a uma única entidade administrativa de âmbito territorial. Outro exemplo é o projeto das Aldeias do Xisto que abrange 3 CIM, também não fazia sentido entregar a uma única! Existe uma descoincidência entre mapas que não ajuda, que não ajuda nada a esta integração, a esta governança multinível. Isto é muito importante, para um território, a liderança, a cooperação entre atores, ou seja, isto é tudo importante, e podemos ter uma boa estratégia, mas enquanto não tivermos um modelo governação adequado será muito difícil implementar esta integração e cooperação que se pretende. Isto porque no momento da implementação dos projetos existe a tentação de cada um olhar para o seu espaço/território.

Q6: Entende que a descentralização de políticas foi acompanhada de supervisão/coordenação estratégica suficiente para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes?

Isto é claramente uma fragilidade e corre o risco de se acentuar com o processo de descentralização que se deverá vir a concretizar e refiro também ao nível municipal. Por exemplo na área da educação, da saúde, da cultura etc., o que se verifica é que há dificuldade de diálogo entre os municípios e os respetivos setores, é muito difícil estabelecer prioridades ao nível de um território. Isto tem muito a ver com a limitada autonomia dos setores. Portanto os setores têm dificuldades de autonomia na sua capacidade de atuação e em ser um interlocutor direto com os municípios. Este é um processo que tem de ser melhorado no futuro, porque depois corremos o risco de ter coisas a ritmos distintos. Por exemplo, uma Direção Geral Educação não tem capacidade financeira para ser executora e não é. Uma Direção Geral da Cultura tem alguma e é executora, mas tem muitas limitações e os projetos têm dificuldade em ser implementados, se os projetos tivessem sido entregues aos municípios, tenho a certeza de que já estariam feitos, esse sistema tem de ser alterado! Não sei se o processo de descentralização vai melhorar isso, a delegação de competências que está prevista na área da saúde e da educação porventura irá funcionar e pode vir a melhorar a sua intervenção. Mas agora a descentralização ao nível regional é um processo que é ainda moroso e ainda vamos ter que viver durante muito tempo com estas limitações e com estas

fragilidades de articulação e coordenação no terreno na execução dos projetos. Não se justifica que ao nível do território não exista capacidade para tomar decisões concretas sobre os projetos, obviamente sempre numa lógica de parceria entre os vários níveis local e regional. A regra de ouro é a capacidade de articular estes dois níveis.

Uma coisa é aquilo que planeamos outra coisa é o que vai acontecendo na realidade. Ao longo deste período de programação há sempre alguma coisa que nos atrapalha a execução e agora claramente é o problema da pandemia.

Outro problema é a nossa execução e a capacidade de execução dos fundos. Neste período de programação foi-nos dado mais 3 anos (até 2023) para completar a programação que tinha nos sido dada e neste momento estamos com cerca de 50% da execução. O que acontece é que a necessidade de executar se sobrepõe a um pensamento mais estruturado e a uma programação mais planeada. Isto tem sido um problema ao longo dos períodos de programação. Às vezes é difícil logo à cabeça saber como alocar os fundos, em que gavetas os colocar, a tal compartimentação. À partida tudo aquilo que é financiado pelos PO Regionais não pode ser financiado por outro PO, mas já tivemos casos em que depois de definido aquilo que era para o PO Regional passa para o Temático ou vice-versa. Portanto, a implementação traz sempre contratempos, por muito que se queira cumprir exatamente o que está planeado nem sempre se torna possível.

Em relação a esta questão da coordenação, ela existe! E a capacidade da coordenação é isso mesmo, perante aquilo que não estava programado tentar ajustar e reprogramar e alocar outros recursos. Por isso mesmo esses programas têm gestores, para reagir a isso, a essas contingências!

Q7: Considera que o modelo de gestão territorial integrada, entendido ao nível do envolvimento dos parceiros relevantes, da pluralidade de interesses, da interação e aprendizagem coletiva, da partilha das responsabilidades entre os atores, do território como matriz de referência, em termos operacionais conseguiu garantir a coerência necessária entre diferentes escalas (local/sub-regional e regional) e a complementaridade entre os instrumentos de âmbito local/sub-regional?

Foi feito um caminho muito interessante, desde logo a articulação entre o local e o regional. De facto

Quando falamos de abordagens territoriais não falamos só dos instrumentos, mas sobretudo com o território em si. A região sendo relativamente pequena e assimétrica relativamente aos indicadores económicos, demográficos, etc. temos sempre as velhas dicotomias entre litoral e interior. Mas o que é certo é que através do PNPOT definimos um sistema urbano e este sistema precisa de se estruturar muito bem e aí temos ainda um caminho a fazer. Existe o modelo, o problema é saber como ele se pode articular, é profundamente fundamental encontrar a forma de os recursos que nos vão sendo disponibilizados, como se articulam. Instrumentos tivemos e tivemos muitos, a questão é a articulação entre os programas. Ou seja, temos vários pontos do território que vão atuando e vão funcionando per si e se não precisam uns dos outros e não se articulam, então não estamos a falar de um sistema urbano territorial. Se falamos de um sistema urbano devem ser eles e os principais organizadores dos espaços em torno deles e isso é que fundamental. Encontrar forma desta articulação. Existem vários instrumentos, mas o que falta aqui é perceber como é que essa articulação se estabelece. Muito mais do que dizer que temos de pensar no território a partir das CIM, existe algo muito mais transversal que é perceber como este sistema urbano se organiza e organiza o território. Uma coisa é falarmos das políticas das cidades e outra coisa é a integração deste sistema urbano. Temos um território que se precisa de organizar em torno deste sistema, sendo certo que as questões demográficas, nas próximas décadas vão ter uma importância central para a região e para o país. Considero muito importante esta questão da organização do sistema urbano.

Q8: Na sua ótica, qual considera ser o principal fator limitador da execução de fundos comunitários nas políticas de coesão territorial?

O principal fator é o elevado nível de complexidade, que decorre da legislação europeia, mas também nacional,

O dilema enorme que temos pela frente, no próximo período de programação, o desafio é alcançar determinados resultados, é isso que a CE nos pede: aumentar o nível de qualificação das pessoas; melhorar a competitividade do sistema produtivo; melhorar a capacidade de transferência de conhecimento para a sociedade e para as empresas; melhorar o desempenho em termos de eficiência e de sustentabilidade do tecido produtivo. São estes alguns dos resultados que nos é pedido. Só que temos um sistema que está completamente preparado não nesta ótica de resultados, mas na ótica das realizações. Isto é, saber quantas

empresas apoiamos; quantas infraestruturas apoiamos; quantas pessoas formamos. Por trás disso, a verificação da fatura que se paga para fazer a infraestrutura; o recibo de vencimento para demonstrar que a pessoa foi contratada. Ou seja, há aqui um desajustamento entre o que queremos alcançar e a forma como estamos organizados para o fazer. Portanto, não se pode mudar de um dia para o outro estas realidades. O que nós temos de tentar fazer é adaptar um pouco melhor todo este processo e toda esta máquina, para se ajustar melhor aquilo que pretendemos alcançar. Portanto, tudo o que pode ser feito em termos da capacitação das equipas das Autoridades de Gestão, dos Organismos Intermédios dos beneficiários esse é um primeiro passo importantíssimo; todas as organizações terem recursos humanos com competências para lidarem com esta complexidade é fundamental; ter sistemas de informação mais amigáveis para facilitar a vida das pessoas, serem mais fáceis de aceder (por ex: todos os anos temos beneficiários que são recorrentes aos fundos, mas por outro lado, temos sempre beneficiários que entram pela primeira vez nos projetos a fundos e é sempre uma dificuldade enorme em responder ao que é pedido e entrarem nas regras dos fundos); optar pela simplificação, nomeadamente através dos custos unitários/simplificados. Uma coisa é certa, isto vai continuar a ser difícil. Temos todos de nos capacitar mais para poder responder e estar capazes de lidar com estes processos que vão ser sempre complexos

Neste período de programação a lógica é diferente, é uma lógica de intervenção muito mais funcional, de valorização do recurso. Esta lógica é para continuar.

Questões centrais quando falamos em instrumentos e abordagens territoriais e que constringe a sua aplicação:

O planeamento estratégico está condicionado pelos desígnios da estratégia europeia;

O planeamento estratégico também está condicionado pela dimensão política, o que provoca um enviesamento do planeamento

As regiões têm de se organizar em torno deste sistema. Neste modelo falta uma camada que é a da interligação entre todas elas;

O figurino está muito traçado, que por vezes não se encaixa naquilo que são as necessidades do território;

Regulamentação do atual período de programação;

Os apoios são limitados face à ambição do desenho do modelo;

Última Questão colocada extra Guião: Quando se refere à alocação de recursos humanos e especificamente em relação ao FSE para os PO Regionais, que iriam ficar com a gestão do FSE, se à partida já estava desenhado esse modelo, e se já existia uma estrutura no PO Temático, que já estava em operação, que funcionava a nível regional e com capacidade técnica e conhecimento na área do FSE, porque não foi esta aproveitada na sua totalidade para responder a este modelo e no fundo para dar resposta a este desígnio de PO Regional multifundo?

Curiosamente esta questão dos Fundos tem funcionado como um harmónio. No QCA III foi plurifundo; no QREN deixou de ser e agora volta novamente a ser! A ideia que existe é continuar a ser com este modelo Multifundo. A questão do FSE foram as dificuldades que tivemos em termos técnicos, com custos enormes para a equipa técnica, em entrar na lógica do FSE. Em teoria faz todo o sentido termos os dois fundos num PO, há boas confluências entre fundos, tem de ser muito bem pensado. A questão crítica é que tipologias e que áreas de intervenção é que fazem sentido estar no PO Regional, porque se calhar há algumas em que não faz sentido nenhum, um exemplo é o caso de uma medida que era do IEF, dos contratos emprego-inserção, não houve mais valia nenhum pelo facto de estar no PO Regional, foi um processo que não foi benéfico para nós, não foi para o IEF, porque teve de andar a fazer 5 candidaturas a cada um dos PO. O importante aqui é sabermos bem que áreas de intervenção fazem sentido estarem e onde é que podemos ter boas sinergias entre um fundo e outro. Do nosso ponto de vista, tudo o que tenha uma lógica territorial fazia sentido estar num PO Regional. Mas isso não somos nós que decidimos, mas era muito importante que este exercício se fizesse, exatamente o que fica num PO Temático e o que fica num PO Regional. Agora não tenho dúvidas que faz sentido existir várias sinergias entre diferentes fundos num PO Regional

Anexo V – Entrevista – CIM – Região de Coimbra

Q1: No processo de programação da Abordagem Territorial do PT2020 foram alcançados os objetivos de complementaridade entre os instrumentos de política pública envolvidos?

Não totalmente. A Abordagem plurifundo materializada numa ITI é um modelo bastante interessante, mas que necessita de aprofundamento face á falta de maturidade por parte das diferentes AG's de cooperarem para uma estratégia integrada

Q2: As Estratégias de Desenvolvimento Territorial (EDT) promoveram efetivamente a integração dos diversos fundos comunitários? Nesta matéria, o que poderia ser inovado e acrescentado no próximo período de programação?

A negociação tem de ser aprofundada e o nível de compromisso dos diferentes PO's também. Em termos de inovação ter um maior número de operações incluídas nas ITI's ao invés de avisos iria traduzir-se num ganho efetivo.

Q3: Considera que a participação dos atores locais foi suficientemente legitimada? Demonstraram capacidade de liderança nos processos?

A participação foi conseguida em todas as suas etapas, contudo o seu nível e qualidade tem bastante espaço para melhoria. Em relação às lideranças elas foram demonstradas

Q4: Nestes processos, o Estado, pela influência que ainda detém, condicionou de alguma forma as redes de governança?

Não.

Q5: Que fator(es) considera que mais comprometeram a integração em projetos financiados por vários fundos?

A falta de cooperação e concertação entre as diversas AG's e a falta de ligação entre os instrumentos de financiamento e o seu planeamento a montante.

Q6: Entende que a descentralização de políticas foi acompanhada de supervisão/coordenação estratégica suficiente para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes?

Em algumas áreas sim, em outras há espaço para melhorar.

Q7: Considera que o modelo de gestão territorial integrada, entendido ao nível do envolvimento dos parceiros relevantes, da pluralidade de interesses, da interação e aprendizagem coletiva, da partilha das responsabilidades entre os atores, do território como matriz de referência, em termos operacionais conseguiu garantir a coerência necessária entre diferentes escalas (local/sub-regional e regional) e a complementaridade entre os instrumentos de âmbito local/sub-regional?

É um processo que carece de melhoria. Considero que deveria existir uma análise ex-ante sobre a escala mais correta para a operacionalização de uma determinada política sendo que tal exercício poderia trazer imensos benefícios e ganhos de eficiência e escala.

Q8: Na sua ótica, qual considera ser o principal fator limitador da execução de fundos comunitários nas políticas de coesão territorial?

A falta de ligação entre os instrumentos de planeamento e os financiamentos.

Anexo VI – Entrevista – Município de Cantanhede

Q1: No processo de programação da Abordagem Territorial do PT2020 foram alcançados os objetivos de complementaridade entre os instrumentos de política pública envolvidos?

O Município de Cantanhede tem tido apoios financeiros essencialmente do FEDER, pelo que a experiência não nos permite dar a esta questão uma resposta adequada

Q2: As Estratégias de Desenvolvimento Territorial (EDT) promoveram efetivamente a integração dos diversos fundos comunitários? Nesta matéria, o que poderia ser inovado e acrescentado no próximo período de programação?

Apesar do esforço evidenciado pelos diversos fundos a informação continua a ser um pouco dispersa. Existe frequentemente uma dificuldade grande em enquadrar nos programas projetos para execução. Seria talvez necessário um esforço acrescido nesse trabalho, criando mecanismos de filtragem de informação ou outros que direcionassem o beneficiário.

Q3: Considera que a participação dos atores locais foi suficientemente legitimada? Demonstraram capacidade de liderança nos processos?

Julgo que sim, a capacidade está legitimada e lideraram os processos de forma assertiva e cooperativa.

Q4: Nestes processos, o Estado, pela influência que ainda detém, condicionou de alguma forma as redes de governança?

Penso que sim. O Estado detém grande influência e todo o processo de atribuição e distribuição de fundos comunitários, o que não tem que ser necessariamente negativo. Além disso permite a existência de uma perspetiva global e equilibrada na distribuição de fundos pelo território. No entanto, depois de definidas as linhas de atuação deverá ser dada alguma autonomia às redes implementadas.

Q5: Que fator(es) considera que mais comprometeram a integração em projetos financiados por vários fundos?

O Município de Cantanhede não teve, durante a vigência do atual Quadro Comunitário de Apoio, projetos financiados por vários fundos.

Q6: Entende que a descentralização de políticas foi acompanhada de supervisão/coordenação estratégica suficiente para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes?

Conforme referido anteriormente julgo que a descentralização conduz a alguma perda de informação e coordenação. Quando for possível ultrapassar este obstáculo julgo que os benefícios serão evidentes. Importante será sempre não perder a visão global do país, e as assimetrias regionais adequando a atribuição de fundos a essa realidade

Q7: Considera que o modelo de gestão territorial integrada, entendido ao nível do envolvimento dos parceiros relevantes, da pluralidade de interesses, da interação e aprendizagem coletiva, da partilha das responsabilidades entre os atores, do território como matriz de referência, em termos operacionais conseguiu garantir a coerência necessária entre diferentes escalas (local/sub-regional e regional) e a complementaridade entre os instrumentos de âmbito local/sub-regional?

NR

Q8: Na sua ótica, qual considera ser o principal fator limitador da execução de fundos comunitários nas políticas de coesão territorial?

NR.

Anexo VII – Entrevista – Município de Penacova

Q1: No processo de programação da Abordagem Territorial do PT2020 foram alcançados os objetivos de complementaridade entre os instrumentos de política pública envolvidos?

No que se refere à programação da abordagem territorial e aos objetivos de complementaridade, neste período de programação sem dúvida houve mais projetos desenvolvidos no âmbito do FSE, mas projetos multifundos muito poucos, onde se verificou mais foi nas empresas, sendo projetos que não passam pela CM, são geridos pelo PO Regional, pela CIM para projetos mais pequenos e ainda pelos GAL em projetos de menor dimensão

Estes processos de programação dos fundos são processos rígidos, apesar disso têm vindo a ter alguma evolução. Através do Pacto de intervenção territorial que foi celebrado com a CIM, este para nós é o primeiro nível de negociação ao nível dos fundos, inicialmente na área da educação, houve uma área que ficou muito desprotegida em relação ao que eram as nossas necessidades, mas que depois após nova negociação ficou mais protegida.

Inicialmente não ficou ajustado às necessidades do território, mas depois foi se ajustando.

Neste período de programação sem dúvida houve mais projetos desenvolvidos no âmbito do FSE, mas projetos multifundos muito poucos, onde se verificou mais foi nas empresas e estes projetos são geridos pelo PO Regional, pela CIM para projetos mais pequenos e ainda pelos GAL em projetos de menor dimensão

Q2: As Estratégias de Desenvolvimento Territorial (EDT) promoveram efetivamente a integração dos diversos fundos comunitários? Nesta matéria, o que poderia ser inovado e acrescentado no próximo período de programação?

Nesta perspetiva temos muito ainda a melhorar, numa perspetiva de melhorar a articulação, mais integrada, menos "egoísta", apesar de muito do que já fizemos e melhoramos acho que podemos e devemos fazer melhor! Um exemplo muito concreto disso na região é o projeto do Metro Mondego entre Coimbra e Lousã. Neste momento muitos

municípios reivindicam que também o projeto deveria ser alargado a outros municípios, como Góis, Condeixa, Penela. O que é legítimo, mas seria muito mais interessante fazer um planeamento e o investimento teria que ser por etapas, até porque não será suficiente. Mas em vez de cada um reivindicar para o seu concelho, era pensar numa rede para toda a sub-região e então depois fazer uma alocação dos recursos financeiros em função desse planeamento. Isto é, não reivindicar individualmente, mas numa atitude concertada e articulada fazer grandes projetos para a região.

Q3: Considera que a participação dos atores locais foi suficientemente legitimada? Demonstraram capacidade de liderança nos processos?

Estes processos foram mais facilitados com a mediação feita pelas CIM, as próprias CM conseguem chegar a outro nível de negociação, nomeadamente com a CCDR-PO Regional. Desta forma, conseguimos ter uma negociação mais robusta. Principalmente para os municípios mais pequenos, é fundamental este nível de articulação, que caso não existisse ficaríamos seriamente prejudicados.

Acrescento que falta articulação entre os diferentes municípios e alguma falta de liderança nestes processos que fizessem funcionar a ideia da cooperação, em vez de cada um pensar só no seu espaço. Deveríamos ser todos mais líderes nos processos, deve ser reforçado.

Nesta perspetiva a dificuldade é, em relação aos diversos atores/agentes que operam no território, não existir por vezes um organismo que faça uma agregação ao nível das suas intervenções. No futuro poderemos melhorar nessa perspetiva.

Q4: Nestes processos, o Estado, pela influência que ainda detém, condicionou de alguma forma as redes de governança?

A CCDR por exemplo condiciona muito as políticas que se pretendem desenvolver ao nível do território, deveria se com um ponto de equilíbrio! Em algumas situações até acredito que caminhamos no sentido certo, mas claramente outras não será bem assim. Mas claro que sabemos que a própria CCDR é condicionada por um nível superior/acima, numa dimensão mais política, mas sim condiciona muito a atuação territorial.

Q5: Que fator(es) considera que mais comprometeram a integração em projetos financiados por vários fundos?

O grande fator é a burocracia dos fundos comunitários. Hoje em dia se eu tiver uma ideia que até seja credível para ser apoiada pelos fundos comunitários, no melhor dos cenários eu demoro cerca de 3 a 4 anos para começar! Não existe espaço temporal de executar dentro do período que está destinado. Fizemos agora algumas candidaturas em abril em overbooking para marcar posição para o próximo quadro comunitário. Agora não tenho dúvidas que o que mais compromete são estas burocracias, a questão do tempo que leva até à execução.

Q6: Entende que a descentralização de políticas foi acompanhada de supervisão/coordenação estratégica suficiente para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes?

Nesta matéria verificou-se uma grande burocratização dos projetos. Mas em relação às empresas houve muitas queixas, que foi exatamente o excesso de burocracia por parte da CCDR, quis analisar o que já tinha sido analisado pelas CIM e outros projetos já analisados pelos GAL e que quis também voltar a analisar e isso prejudicou muito a execução.

Por outro lado, notou-se nestes organismos, as CIM e as GAL como são estruturas novas nem todas estavam capacitadas para serem mais diligentes. Nesta matéria correu mal, em algumas matérias que a CCDR poderia ter descentralizado mais e não o fez e isso teria facilitado bastante a execução.

Q7: Considera que o modelo de gestão territorial integrada, entendido ao nível do envolvimento dos parceiros relevantes, da pluralidade de interesses, da interação e aprendizagem coletiva, da partilha das responsabilidades entre os atores, do território como matriz de referência, em termos operacionais conseguiu garantir a coerência necessária entre diferentes escalas (local/sub-regional e regional) e a complementaridade entre os instrumentos de âmbito local/sub-regional?

De uma forma razoável eu penso que sim, que essa articulação acontece e vamos conseguindo trabalhar em parceria. O problema é o processo burocrático e por formalismos e procedimentos que se entrecruzam de diferentes áreas. Um exemplo concreto disso, foi o nosso projeto Museu no Mosteiro do Lorvão, negociada em 2015 entregamos a candidatura em 2017 e foi um problema para ser aprovada. Porque o Mosteiro do Lorvão estava no Programa REVIVE da CCDR havia uma parte do telhado que tinha de ser recuperado, essa reforma só poderia ser feita pelo vencedor que iria ficar com a obra e não podia a recuperação ser feita pelo nosso projeto. Essa tese da CCDR acabou por vingar e tivemos que voltar a apresentar candidatura em 2021. Portanto passados estes anos, o telhado está degradado até agora por causa destes pormenores.

Q8: Na sua ótica, qual considera ser o principal fator limitador da execução de fundos comunitários nas políticas de coesão territorial?

Muitas das nossas limitações são essas que referi na questão anterior. As regras e os regulamentos comunitários são extremamente constrangedores da execução. Por outro lado, estas regras comunitárias entrecruzam-se com regras nacionais que não deixam avançar os projetos que são aprovados. Outro fator limitativo é que ninguém nas várias escalas da hierarquia não querem assumir a responsabilidade, muitas das vezes a excessiva preocupação em prestar contas, em auditar, conduz a que os projetos deixem de ser realizados e claro que as execuções ficam muito comprometidas.

Anexo VIII – Entrevista – Município de Penela

Q1: No processo de programação da Abordagem Territorial do PT2020 foram alcançados os objetivos de complementaridade entre os instrumentos de política pública envolvidos?

O problema raramente está no planeamento ou na estratégia. Nós falhamos ou enganamo-nos é na implementação dos instrumentos e das ferramentas disponíveis. E no que se refere às abordagens territoriais, na minha perspetiva é que não foram as suficientes para aquilo que era o objetivo da coesão territorial, porque para já cingiram-se muito áquilo que era já o LEADER (no período de programação anterior) e alguns casos até nem foi tão completa como era a abordagem do LEADER nalguns aspetos bem melhor e por isso tivemos aqui alguns espasmos no que respeita às intervenções da GAL, nomeadamente no que respeita à aplicação dos Fundos FSE e FEDER e considero que já tivemos abordagens mais integradoras noutros quadros do que neste.

Q2: As Estratégias de Desenvolvimento Territorial (EDT) promoveram efetivamente a integração dos diversos fundos comunitários? Nesta matéria, o que poderia ser inovado e acrescentado no próximo período de programação?

O problema não esteve de facto na preparação. A dificuldade esteve em implementar e dar corpo a estas oportunidades

Q3: Considera que a participação dos atores locais foi suficientemente legitimada? Demonstraram capacidade de liderança nos processos?

Existe uma óbvia necessidade de capacitação dos territórios de baixa densidade, quer do ponto de vista público, quer do ponto de vista privado em melhorar a sua performance do que é a sua capacidade de captar esse tipo de financiamento. Esta é uma parte a ser trabalhada, porque existe uma grande complexidade e tecnicidade nesta área de angariação de fundos. E quer a administração pública local, quer os vários centros de apoio às empresas locais destes territórios não estão tão qualificados como desejaríamos. Existe uma grande falta de preparação. Ora este é um problema, se juntarmos a isto uma

regulamentação com um grande nível de complexidade, ora isto cria uma grande constrangimento e afastamento sobretudo dos privados. Por exemplo, uma das críticas a fazer é que as autoridades de gestão não podem demorar tanto tempo a fazer a avaliação, apreciação das candidaturas, têm de ser mais céleres. O tempo do investimento, principalmente dos privados não pode estar condicionado aos delays da avaliação das candidaturas. No entanto importa também dizer que em relação às abordagens territoriais existe uma necessidade de os territórios de mobilizarem de outra forma. Por exemplo, ao nível da CM de Penela, está envolvida num projeto que está na fase de ser aprovado, está no circuito legislativo, um projeto de Intervenção Integrada de Base Territorial para o Pinhal Interior, que irá ser dada a sua continuidade no próximo período de programação e portanto tendo esses instrumentos, que procuram beneficiar o território, isto é aquilo que é uma oportunidade que os quadros comunitários de apoio nos dá oportunidade de exercer uma abordagem de "baixo para cima", alguma territorialização de políticas públicas e naquilo em que temos falhado é na capacidade de implementação. Isso obriga a ter alguém territorialmente que faça essa coordenação e esse acompanhamento. Porque é muitas das vezes isso que falta. Deveríamos ter lideranças mais forte local e regionalmente. Precisamos desenvolver desde logo um conceito de território e de região. Nós vamos tendo várias regiões dentro da região e às vezes até vários países dentro de um país, obviamente temos desde logo desenvolver esta questão de território. Fazer ver quais são as suas oportunidades, as suas potencialidades, mas também identificar as suas vulnerabilidades e perceber que para elas temos de ter uma resposta. E isso faz-se obviamente com lideranças locais e lideranças regionais. Mas não podemos estar sempre a falar destas abordagens do território "bottom up" e depois não as sabermos aproveitar. Continua a chocar menos o país termos 50 milhões de euros para o território de dezenas de concelhos, do que 500 milhões de euros para mais 500 metros de uma linha de metro! O país só se sobressalta com as desigualdades quando alguém morre! Quando somos inundados com imagens televisivas, aí é que o país se indigna.

Q4: Nestes processos, o Estado, pela influência que ainda detém, condicionou de alguma forma as redes de governança?

Condiciona em absoluto! Nós precisamos de um processo de capacitação dos quadros técnicos dos organismos locais. As CM; as Associações Empresariais; as IPSS têm

um papel muito importante, tem de existir aquilo que é uma capacitação, preparação técnica destas equipas. Há uma impreparação muito grande! Nuca tivemos tanta formação nos últimos anos, mas na verdade as skills não têm acompanhado. E isto, se calhar já só se consegue com um trabalho de partilha de recursos, um centro de recursos partilhados, por exemplo! É impossível hoje em dia com o nível de complexidade e tecnicidade de alguns assuntos, que ao nível local as organizações de menor dimensão não têm capacidade a nível de recursos e isso só se ultrapassa por exemplo ao nível da partilha de recursos.

Q5: Que fator(es) considera que mais comprometeram a integração em projetos financiados por vários fundos?

A complexidade dos quadros comunitários de apoio. Já tenho alguma experiência nisto e ouço sempre o mesmo, o próximo quadro comunitário vai ser mais simplificado, mais agilizado! E compreendemos todos os anos que continuam igualmente complexos e burocráticos na mesma! E isso associado com o quadro de recursos humanos que temos e vamos ser claros com o quadro de remunerações que temos na função pública. Isto resulta numa desertificação dos quadros da FP, porque vão indo para o privado porque são bem pagos, também nos prejudica bastante! Esta perda de massa crítica na Administração Pública prejudica também esta implementação. Eu penso que a política da partilha de recursos é importante nesse sentido. É importante fazer esta capacitação do setor social, do setor empresarial, da administração local e com isto eu diria que estaríamos em melhores condições para aproveitar o próximo quadro comunitário. E sobretudo terminar este depressa, quando queremos executar em dois anos aquilo que não conseguiu em cinco...

Em municípios pequenos com poucos recursos financeiros próprios é óbvio que os Fundos são um instrumento muito importante para dar resposta às necessidades, mas no caso de Penela isso é um compromisso do Presidente que tem esse foco.

Q6: Entende que a descentralização de políticas foi acompanhada de supervisão/coordenação estratégica suficiente para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes?

Eu desconheço completamente que tenha existido alguma descentralização pública! Houve uma tentativa de municipalização de tarefas, mas não é propriamente um processo de descentralização

Q7: Considera que o modelo de gestão territorial integrada, entendido ao nível do envolvimento dos parceiros relevantes, da pluralidade de interesses, da interação e aprendizagem coletiva, da partilha das responsabilidades entre os atores, do território como matriz de referência, em termos operacionais conseguiu garantir a coerência necessária entre diferentes escalas (local/sub-regional e regional) e a complementaridade entre os instrumentos de âmbito local/sub-regional?

Acho que não! Apesar de termos cada vez mais uma agenda muito focada na coesão territorial, na correção das assimetrias e apesar disso ser uma preocupação de muitos, os centros de influência das áreas metropolitanas continuam a absorver grande parte dos recursos. Eu diria que o próximo quadro e o PRR se têm um signo é o signo da metropolização (processo de crescimento urbano) do investimento público. Basta olharmos para as prioridades que estão nestes instrumentos para percebermos que o território pesa pouco quando comparado com as pessoas. E a coesão territorial tem de olhar para o território, é essencial para a sustentabilidade do meio, nós temos de perceber que não existe qualidade de vida se o território não garantir uma série de condições, só quando se priorizar mais o território, quando existir uma inversão na priorização dos investimentos, mais no território, é que efetivamente assistimos a uma melhoria nas condições de vida.

Q8: Na sua ótica, qual considera ser o principal fator limitador da execução de fundos comunitários nas políticas de coesão territorial?

Eu diria que é uma ponderação simétrica entre a complexidade dos avisos de concursos e a preparação e incapacidade técnica no território.

A título de exemplo, no próximo quadro comunitário vai ser ainda mais desafiante, as agendas mobilizadoras, vai obrigar cada vez mais a que haja uma forte ligação entre o setor empresarial e o setor científico e tecnológico e a administração pública e a maior parte dos territórios não estão preparados para isso.

Anexo IX – Entrevista – Município de Pampilhosa da Serra

Q1: No processo de programação da Abordagem Territorial do PT2020 foram alcançados os objetivos de complementaridade entre os instrumentos de política pública envolvidos?

Sim, os instrumentos envolvidos no âmbito dos Programas de Fundos Comunitários atestam as diferentes fontes de financiamento, ao longo do último período de programação, em estreita relação com a Comunidade Intermunicipal da Região e com os Programas Nacionais (CLDS).

Q2: As Estratégias de Desenvolvimento Territorial (EDT) promoveram efetivamente a integração dos diversos fundos comunitários? Nesta matéria, o que poderia ser inovado e acrescentado no próximo período de programação?

Sim, foi possível mobilizar os sistemas de financiamento ao FEDER e o Fundo Social Europeu.

Em observação, as novas cooperações devem focar-se na integração estratégica com outras escalas de governação, como é o caso dos Grupos de Ação Local, as Comunidades Intermunicipais e o Município de Pampilhosa da Serra, no âmbito de ajustamento às necessidades e prioridades do território do concelho de Pampilhosa da Serra, no que respeita ao envolvimento regional e sub-regional, por se tratar de um território inserido no interior

Q3: Considera que a participação dos atores locais foi suficientemente legitimada? Demonstraram capacidade de liderança nos processos?

Sim, houve divulgação da parte do Município e dos Grupo de Ação Local às entidades locais, pelo que foi suficientemente legitimado, embora os diferentes ritmos dos diversos instrumentos impõem a dispersão dos agentes locais.

Sim, foi demonstrada a capacidade de liderança nos Processos, por haver uma ligação à capacidade de recursos humanos nos Processos que a Câmara Municipal procurou legitimar e procurou sempre apoiar e equilibrar.

Q4: Nestes processos, o Estado, pela influência que ainda detém, condicionou de alguma forma as redes de governança?

Sim condicionou, por exemplo a DGS, a Direção Regional de Agricultura e outras. Condicionou diretamente através dos regulamentos desajustados ao território onde se insere o Município de Pampilhosa da Serra. Condicionou no que respeita às grandes opções que exigem na adaptação e especialização de Políticas Públicas para o território da Pampilhosa da Serra.

Q5: Que fator(es) considera que mais comprometeram a integração em projetos financiados por vários fundos?

Os fatores que mais comprometeram a integração em projetos financiados por vários fundos, residem no facto de nos próprios organismos, existir falta de comunicação e articulação. Existe uma complexa articulação entre as entidades gestoras dos Fundos aos Órgãos de Decisão

Q6: Entende que a descentralização de políticas foi acompanhada de supervisão/coordenação estratégica suficiente para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes?

Não. A descentralização de políticas foi de forma unilateral, demasiado “top down”. Exigindo aos atores locais a concentração de responsabilidade de se coordenarem com os níveis acima, em relação a outras entidades.

Q7: Considera que o modelo de gestão territorial integrada, entendido ao nível do envolvimento dos parceiros relevantes, da pluralidade de interesses, da interação e aprendizagem coletiva, da partilha das responsabilidades entre os atores, do território como matriz de referência, em termos operacionais conseguiu garantir a coerência necessária entre diferentes escalas (local/sub-regional e regional) e a complementaridade entre os instrumentos de âmbito local/sub-regional?

O modelo teve algumas virtualidades no que concerne à articulação com as comunidades Intermunicipais e menos nas escalas de Comunidades Intermunicipais e Supranacionais, com relacionamento mais difíceis. As dificuldades de articulação entre as

escalas foram pontualmente vencidas de forma ténue através de outros tipos de investimento como por exemplo, os PROVERE.

Q8: Na sua ótica, qual considera ser o principal fator limitador da execução de fundos comunitários nas políticas de coesão territorial?

Como fator limitador, existe um certo desfasamento entre as escalas administrativas, as Comunidades Intermunicipais e as Câmaras Municipais. Os territórios diferentes e inseridos no interior, com instrumentos específicos e de intervenção regional, são excessivamente focados nos territórios mais competitivos, urbanos e retiram alguma representatividade e capacidade competitiva ao Município de Pampilhosa da Serra, por se inserir num território diferente e sito no interior do País.

Há falta de representatividade nos territórios do interior do País.

Anexo X – Entrevista – PROVERE - ADXTUR

Q1: No processo de programação da Abordagem Territorial do PT2020 foram alcançados os objetivos de complementaridade entre os instrumentos de política pública envolvidos?

Foi ajustado o planeamento. Com o lançamento da EIDT no QCA III que criou a marca Aldeias do Xisto foi um arranque fundamental para o desafio. Houve uma capacidade de criar e mobilizar recursos e associados e portanto, no arranque do Portugal 2020 estávamos bastante robustos para continuar o projeto. Conseguimos nortear a nossa intervenção: atrair investimento; viver; criar e aprender; o usufruir aproveitar o território por parte dos turistas, mas também das pessoas a nível nacional. Houve um planeamento nesse sentido.

Há uma questão importante a referir neste aspeto comparando os PROVERE do QREN e os que agora estão a ser implementados e que teve um impacto muito grande no território, nos anteriores existiam projetos multifundos, existiam avisos de concursos dedicados a projetos assinalados pelas entidades que geriam os PROVERE, ou seja, não entravam em concorrência com outros promotores que não estivessem localizados nestes territórios e alinhados com esta estratégia. Quando assim foi os nossos parceiros privados invadiam-nos à procura de apoio e de enquadramento estratégico. Nessa medida isso valorizou muito as Aldeias do Xisto e foi uma fase de grande crescimento para o território. Pelo contrário, os atuais modelos, deixam de existir concursos dedicados e deixou de existir majoração de financiamento dentro dos projetos apresentados a concurso quando estavam dentro de uma estratégia PROVERE, o que acontece é que os nossos parceiros deixam de atuar connosco e procuram aqueles que podem lhes dar esse financiamento

No PROVERE atual não há gestão multifundos, no anterior sim existia.

Q2: As Estratégias de Desenvolvimento Territorial (EDT) promoveram efetivamente a integração dos diversos fundos comunitários? Nesta matéria, o que poderia ser inovado e acrescentado no próximo período de programação?

No PROVERE atual não há gestão multifundos, no anterior sim existia. Nós não temos capacidade administrativa sobre este território, mas através do PROVERE conseguimos gerir desenvolver a estratégia para o território e para isso utilizamos o FEDER.

Em termos contratuais temos apenas FEDER. Mas como temos uma equipa permanente e capacitada, não deixamos de candidatar e procuramos mobilizar vários fundos. Partimos do PROVERE para podermos mobilizar outros fundos.

Em relação a estas estratégias, adianto que a Europa lida mal com estas sobreposições. Ou seja, se já existem CIM e GAL por que razão existir ainda outra camada mais fina de PROVERE. e Por isso neste período de programação este instrumento perdeu força e deixou de ter concursos dedicados o que constrange bastante a atuação a nível do território. Se foi um erro a divisão administrativa que Portugal optou, por exemplo a extinção das NUTS Pinhal interior, norte e sul e o espartilho e a organização ter sido feita a partir das polaridades urbanas, portanto, Portugal decidiu-se organizar-se assim, conhecendo de antemão os instrumentos que ia ter em termos de financiamento Europeu para atuar nesse território. Não tendo sido assim, talvez dispuséssemos de envelopes financeiros para atuar no território, talvez era a CIM mais pobre do país, mas era a CIM com mais capacidade para atuar neste território, então deveria existir uma outra camada, esta camada que a Europa não compreende muito bem, como fazer a articulação entre estas camadas que nós próprios fragmentamos administrativamente. Como vamos ter uma forma integradora daquilo que nós por opção desintegramos. É claro que esta abordagem é difícil complexa de defender perante países que têm uma tradição regionalista de muitos anos.

Q3: Considera que a participação dos atores locais foi suficientemente legitimada? Demonstraram capacidade de liderança nos processos?

Perdemos muito, isto é factual, a nossa capacidade de mobilizar investimento para o território foi brutalmente afetada com esta reorganização. Nós temos três fases no projeto das Aldeias do Xisto: 1.ª fase da pedra, estava tudo por fazer! QCA III - 15,000€ 2 Fase: construção da notoriedade QREN - 30,000 houve uma multiplicação do investimento público, nesta 3.ª fase - diminuiu o investimento privado. é a fase de passar da notoriedade para o negócio. Ora outros PROVERE que não têm o nosso impacto neste período de programação estão muito limitados na sua atuação. Mobilizamos muito menos porque não temos ferramentas práticas e funcionais. É relevante estar dentro de um PROVERE porque existe uma convergência estratégica com outros atores, mas o caminho do financiamento é ir bater à porta em Coimbra, bater à porta em Leiria ou então nada. O que fazemos é passar uma declaração em como o projeto tem interesse supramunicipal.

É indiscutível que nesta matéria o PO Regional procurou sempre na região Centro dar expressão aos PROVERE nesta região, sempre defenderam estas intervenções o problema é não estar no PO Regional o poder para fazer mais e tenho plena consciência que se pudessem fariam mais. Há uma questão importante a referir neste aspeto comparando os PROVERE do QREN e os que agora estão a ser implementados e que teve um impacto muito grande no território, nos anteriores existiam projetos multifundos, existiam avisos de concursos dedicados a projetos assinalados pelas entidades que geriam os PROVERE, ou seja, não entravam em concorrência com outros promotores que não estivessem localizados nestes territórios e alinhados com esta estratégia. Quando assim foi os nossos parceiros privados invadiam-nos à procura de apoio e de enquadramento estratégico. Nessa medida isso valorizou muito as Aldeias do Xisto e foi uma fase de grande crescimento para o território. Pelo contrário, os atuais modelos, deixam de existir concursos dedicados e deixou de existir majoração de financiamento dentro dos projetos apresentados a concurso quando estavam dentro de uma estratégia PROVERE, o que acontece é que os nossos parceiros deixam de atuar connosco e procuram aqueles que podem lhes dar esse financiamento. Ora desta forma, a estratégia nunca pode ser concertada! Foi demasiado pulverizado, começam a existir a tal centrifugação para as polaridades, como Coimbra; Guarda, Castelo Branco, etc. Este fenómeno foi amplificado pela diminuição de financiamento que os GAL foram perdendo ao longo deste processo para desenvolver o território. A organização em termos de alocação de financiamento para gerir projetos foi feita a partir das CIM e daí para cima, PO Regionais e PO Temáticos. Portanto, não é só uma questão de regionalização, é claro que se tivemos avançado para a regionalização as coisas eram completamente distintas. A própria Europa é uma Europa de regiões, mas existem outras formas de dar força às regiões, por exemplo o que referi à pouco, conferir maior legitimidade aos PROVERE aos agentes que estão no território e que estão já constituídos nesse sentido do desenvolvimento do território e o facto de terem avisos dedicados impede esta concorrência desnecessária entre territórios e agentes, concorriam apenas com realidades socioeconómicas equiparadas. Precisamos de instrumentos à medida, precisamos de instrumentos de política especializados para estes territórios e que a região seja legitimada para a atuação, para robustecer as entidades que atuam no território. Insisto na questão do envelope financeiro, porque quem não gere dinheiro, gere argumentos.

Q4: Nestes processos, o Estado, pela influência que ainda detém, condicionou de alguma forma as redes de governança?

Condiciona bastante, o exemplo que foi dado do PRPI - Plano de Revitalização do Pinhal Interior Fico sempre com a mesma sensação de que há aqui uma reinvenção dos mecanismos de atuação, vamos chegar a essa conclusão que é uma reinvenção de coisas que já estão inventadas. Mas também existem casos positivos, o organismo Turismo de Portugal reconhece esta importância e está a mapear onde existem estas redes de governança e como as pode apoiar e como pode as tornar mais valorizadas com mais competências e poder assim, projetar o país de forma mais competitiva. Isto é um aspeto positivo. Há várias redes colaborativas que existem no território que o organismo do Turismo de Portugal valoriza em três categorias, a nossa está no nível 1 porque gera negócio, consegue vender o seu produto. Quando tivemos um projeto na área cultural e criativa, com o nosso projeto arte e design Projeto AGUALUSA, desafiamos as Universidades que tivessem formação em licenciatura em design, atribuímos uma aldeia a cada um e fazerem um projeto de identidade das aldeias com a terra e nesse momento quando terminamos fomos convidar o AICEP para ir connosco.

A notoriedade destas entidades (como a nossa) leva muito tempo, recursos, entrega e empenho e muita capacidade de liderança e credibilidade institucional. É o resultado da política pública regional independentemente do financiamento público que foi capaz de mobilizar e que a meu ver não pode deixar de ser aproveitado. Às vezes parece que o sucesso de alguns intimida algumas pessoas e alguns decisores.

Q5: Que fator(es) considera que mais comprometeram a integração em projetos financiados por vários fundos?

pulverização de ponto de acesso a fundos, esta centrifugação para o centro urbano. Quando deixamos de ser nós a gerir os fundos e passámos a indicar onde devem procurar a colaboração deixamos de ter intervenção. A nossa força, é que os privados estão ligados e os privados percebem que a marca Aldeias do Xisto lhes traz notoriedade e negócio.

Q6: Entende que a descentralização de políticas foi acompanhada de supervisão/coordenação estratégica suficiente para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes?

Nós construímos poderes que estão desajustados/desarticulados da realidade do território. A extinção das NUT do Pinhal interior Norte e Pinhal Interior Sul foi negativa poderia a supressão dessa administração, mas teria algum sucesso se tivesse assumido uma

geografia de lei que nunca foi assumida. Poderia ser superado com programas que pudessem gerir financiamento, que pudessem ser um organismo intermédio. O PROVERE poderia ter essas competências e gerir esses plurifundos. A governação deste território precisa de ter políticas que sejam capazes de manter ligado aquilo que já está ligado, independentemente da geografia. Teria sido muito mais eficaz para este território a criação de uma CIM do Pinhal Interior, tenho a convicção que seria muito mais capaz de se governar o território e de gerir os fundos em função do território e tirar mais vantagens na aplicação dos fundos. Portanto seria interessante o que se fez foi definir as CIM através das polaridades urbanas e, portanto, estas periferias já são suficientemente centrífugas, porque o acesso de bens e serviços, faz-se em Coimbra, Fundão, Covilhã e, portanto, organizar o território dessa forma é aumentar esse carácter centrífugo. Isto tem de ser contrabalançado de alguma maneira e a nossa Agência procura fazer isso mesmo, através do PROVERE procura cerzir estas diferenças nas periferias e nesta linha ao longo do Zêzere fica um vazio muito grande. Estas são as partes mais finas das redes regionais, onde as forças são mais ténues e onde pequenas oscilações podem ter grande significado. Por isso a nossa preocupação em manter antenas que ativam o território. Preocupação em projetar o valor do território e nessa medida a nossa ferramenta principal nem são os fundos comunitários é a Marca, e ela tem sido financiada e acarinhada pelo PROVERE. Porque talvez o principal recurso que a Região Centro tem para atuar neste território periférico é a marca Aldeias do Xisto, agregada à ADXTUR apoiar esta rede territorial e construir políticas públicas que tenham como objetivo esta ferramenta é a chave para nos próximos tempos podermos ter neste território o discurso da competitividade, da resiliência ou até da qualidade de vida. Os desafios que este território tem para enfrentar são os desafios que Portugal tem para enfrentar. Os desafios do despovoamento, da transformação da paisagem, da mobilidade, da conectividade, da gestão do património natural, dos recursos naturais. É a melhor forma de procurarmos um país mais coeso. Enquanto não chegar a este território o resultado do Portugal mais moderno, Portugal não pode considerar-se moderno. Portugal não pode conviver com a ruína destes territórios. Tem mesmo de conseguir construir políticas agregadoras/integradas. Estes tipos de abordagens é ainda mais essenciais nestes pontos do país onde estes tipos de fraturas acontecem e que a própria administração vai criando. Por exemplo o município da Pampilhosa da Serra pertence à CIM - Coimbra, mas faz fronteira com 3 outras CIM (a CIM Beira Baixa; A CIM Beira da Estrela; a CIM Médio Tejo) portanto o limite da PS em última análise, ou se vira

para Coimbra ou tem de relacionar-se com municípios de outras CIM que têm outras estratégias, ritmos. É claro que as CIM da Beira interior querem consolidar um eixo interior forte e por exemplo não vão forçar que as freguesias limítrofes do Fundão se relacionem com as da PS. E, portanto, nestes territórios de fronteira é ainda mais importante que possa existir entidades como a nossa e que sejam elas próprias encaradas como ferramentas para alavancar o território e possam nivelar forças e possam elas próprias permitir uma certa coesão, equilíbrio territorial. Mesmo dentro do território da PS existem diferenças e, portanto, para não tratar tudo por igual, as nossas abordagens enquanto desenvolvimento de projetos organizamos o território em 4 diferentes paisagens/áreas: serra da Lousã; serra do Açor; o Vale do Zêzere e o Tejo Ocreza tudo o que fazemos em termos de dinamização tem de ter expressão nestas 4 dimensões de paisagem, enquanto o fizermos matemos coesão no nosso território. O nosso projeto é capaz de agregar as principais dificuldades e quando isso acontece conseguimos empreender sobre elas de forma estruturada, até mesmo do quadro da política pública, podemos "reclamá-lo". Este território tem problemas que são comuns e para abordar esses problemas comuns não é com uma abordagem fragmentada e que depende muito do dinamismo de uma CIM e até das estratégias e interesses que os Municípios mais influentes impõem. Por isso, para nós conseguir agregar os problemas e conseguir empreender sobre elas é fundamental. Por exemplo, existe um projeto novo PRPI - Plano de Revitalização do Pinhal Interior, já está aprovada em Resolução de Conselho de Ministros e tem um conjunto de investimentos definidos, mas quem a vai concretizar não tem personalidade jurídica, quem vai coordenar este plano é uma equipa de projeto vai ser coordenado pela PO Regional e pelo Ministério da Coesão, mas não tem capacidade vai estar ancorado nas CIM e isto é completamente diferente se fosse feito através de uma entidade que já estivesse ancorada no território. Estas são as entidades naturais para gerir estes projetos, porque já estão no território

Q7: Considera que o modelo de gestão territorial integrada, entendido ao nível do envolvimento dos parceiros relevantes, da pluralidade de interesses, da interação e aprendizagem coletiva, da partilha das responsabilidades entre os atores, do território como matriz de referência, em termos operacionais conseguiu garantir a coerência necessária entre diferentes escalas (local/sub-regional e regional) e a complementaridade entre os instrumentos de âmbito local/sub-regional?

Em termos de organização e governação administrativa do território parte desta distribuição, destas duas abordagens: uma que é administrativa que integra as CIM; os Municípios; os GAL, complementada por uma outra que é mais funcional, que é exemplo os PROVERE, no caso a ADXTUR é um exemplo. Mas na exata medida em que as forças estão completamente desequilibradas em termos da legitimidade para intervir no território, para decidir sobre um território entre as CIM e os PROVERE isto desequilibra completamente as forças. Faz com que estejamos sempre em situação de contingência, temos de ter uma capacidade de elasticidade muito grande para não sermos esartejados, temos de fazer força para mantermos juntos e continuarmos a ter uma abordagem de base territorial, isto porque não temos legitimidade territorial de atuação. Portanto, eu acho que deveria existir uma afirmação, expressão maior nesta abordagem funcional do território e não tanto administrativa com expressão num território de missão e fortalecida esta coordenação pela própria CCDR enquanto PO Regional. Deveria de ter a possibilidade de fazer de uma associação como a ADXTUR, por contrato que fosse capaz de gerir multifundos, sujeita não apenas a critérios, regras, objetivos e resultados, mas também uma monitorização/avaliação permanente da parte do PO Regional e das partes intervenientes. Nós temos intervindo no território, mas temos perdido legitimidade, na medida do possível, resumidamente quem não gere o dinheiro não gere nada! Quem não gere o dinheiro está a tentar convencer os que gerem o dinheiro para fazer para atuar! Ou se entregam um envelope financeiro a estas entidades, ou se isso não se faz estamos a pedir às entidades que mantenham essa elasticidade (perder dinamismo)

Q8: Na sua ótica, qual considera ser o principal fator limitador da execução de fundos comunitários nas políticas de coesão territorial?

Capacidade de governança, entendida como a capacidade de concretizar os objetivos socialmente partilhados. A principal dificuldade é a reinvenção, a dificuldade em manter a mesma aposta durante mais tempo. Há sempre coisas a melhor, mas o pior de tudo é mudar sem ser preciso. Mudar para deixar uma marca. As coisas têm um tempo e a consolidação das políticas públicas de coesão têm tempos diferentes das políticas de competitividade e até de outras políticas. A coesão territorial tem o seu tempo de maturação e creio que tem mudado demasiado rápido, não dá tempo que as coisas consolidem.