

Avaliação da Operacionalização dos Instrumentos Territoriais (PDCT e DLBC)

dezembro 2022

Os Fundos Europeus e a Agenda Territorial 2020

No período de programação 2014-2020 foi incentivada a concretização de abordagens territoriais, no âmbito da Agenda Territorial 2020. Em Portugal, estas assentaram em Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT), à escala das NUTS III, lideradas pelas Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas (CIM/AM). Visam operacionalizar políticas a partir do território e são o referencial dos instrumentos de políticas integradas de base territorial (IT), de que fazem parte os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) e os contratos de Desenvolvimento Local de Base (DLBC).

A. Os PDCT são instrumentos que implementam as EIDT, abrangendo as intervenções das entidades municipais e intermunicipais, com ênfase na reorganização da oferta dos serviços públicos e coletivos, nas áreas da inclusão, da educação ou da formação, bem como no aumento da qualidade de prestação desses mesmos serviços ou dos serviços prestados diretamente pelas entidades municipais e intermunicipais.

B. Os DLBC são enquadrados pelas Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL), concebidas e executadas pelos Grupos de Ação Local (GAL). Potenciam a experiência da abordagem LEADER na promoção de abordagens integradas *bottom up* a partir das comunidades locais. Financiam investimentos para a promoção do desenvolvimento local e a diversificação das economias de base rural e das zonas pesqueiras e costeiras, com especial ênfase i) no contributo para a criação de emprego e promoção da inovação social na resposta a problemas de pobreza e de exclusão social, em territórios economicamente fragilizados e/ou de baixa densidade populacional; ii) na promoção da inclusão social, com destaque para o empreendedorismo social, o combate à pobreza e ao abandono escolar, em territórios urbanos desfavorecidos das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e dos centros urbanos de nível superior.

22 PDCT

até 30 setembro 2021 (período coberto pela avaliação) e até 30 setembro 2022

Dotação contratualizada: **1.364 M€** e 1.364 M€

Taxa de compromisso: **83%** e 96%

Despesa executada: **624 M€** e 851 M€

Taxa de execução: **46%** e 62%

91 DLBC (60 Rurais, 15 Costeiros, 16 Urbanos)

Dotação contratualizada: **306 M€** e 306 M€

Taxa de compromisso: **139%** e 140%

Despesa executada: **95 M€** e 171 M€

Taxa de execução: **31%** e 56%

Os Instrumentos Territoriais deram um contributo relevante para a consolidação de uma abordagem estratégica ao desenvolvimento dos territórios. Constrangimentos na programação e na operacionalização condicionaram-nos enquanto instrumentos integrados e multissetoriais

Resultados da avaliação

[Valor Acrescentado Europeu] Os Instrumentos Territoriais (IT) contribuíram para **consolidar a escala sub-regional de governação (CIM/AM)**, através i) da diversificação da estratégia de contratualização que permitiu **criar aprendizagem em novos domínios de política** (p.e. na área das empresas e empreendedorismo e educação); ii) da **atribuição de competências delegadas que robusteceram o alinhamento da intervenção das CIM/AM com as atribuições formalmente instituídas**; e iii) do alargamento do espectro de relações com beneficiários privados (p.e. empresas). Os ganhos do modelo de governação multinível são menos sensíveis ao nível dos DLBC, nos quais a operacionalização dos IT não assegurou de forma suficiente a construção de uma maior iniciativa no nível local de governação. No caso dos PDCT, sobressaem dois resultados: i) a emergência de dinâmicas de inovação em setores específicos, como a educação; ii) a construção de um campo de atuação intermunicipal ao nível das políticas de desenvolvimento e coesão.

A programação dos Instrumentos Territoriais (IT) é apreciada de forma diferenciada pelos *stakeholders* e a sua operacionalização reflete, igualmente, diferenças territoriais

[Coerência] A **coerência dos IT com as EIDT e as EDL** é salvaguardada pela abrangência destes instrumentos de planeamento que asseguram um referencial estratégico capaz de valorizar o contributo das prioridades de intervenção contratualizadas para a sua concretização. No entanto, a interação entre estratégia e a programação é parcial, por via de: i) As prioridades de intervenção contempladas foram insuficientemente diversificadas para permitir um ajustamento à diversidade dos territórios. Os domínios da mobilidade, valorização do património e ligação ao potencial endógeno, apoios à competitividade e inovação e regeneração urbana são alguns exemplos de insuficiência nos PDCT. Nos DLBC ficaram inicialmente de fora áreas tradicionalmente apoiadas pelo LEADER, nomeadamente no âmbito do apoio ao sector social e associativo na área cultural e desportiva. ii) problemas de operacionalização verificados em algumas PI: eficiência energética, área social, modernização administrativa nos PDCT, os pequenos investimentos na agricultura, numa fase inicial em alguns territórios, e os produtos locais de qualidade, nos DLBC Rurais ou o S1ZE nos DLBC Urbanos.

Os questionários realizados às CIM e GAL colocam também em evidência que as PI têm níveis de adequação diferentes. No caso dos DLBC, essas diferenças resultam sobretudo da forma como foram operacionalizadas, que conduziram a que a implementação se focasse em projetos mais orientados para a perspetiva do desenvolvimento agrícola (DLBC Rural) e do turismo aquático (DLBC Costeiro), assim como para o desenvolvimento do tecido empresarial, associado à criação de emprego, do que para o desenvolvimento local integrado e multissetorial. Nos PDCT a perceção da desadequação das PI foi mais acentuada nos territórios mais dinâmicos, correspondendo, sobretudo, às regiões do litoral e de alta densidade.

O **modelo concorrencial complementado com negociação** para a seleção dos PDCT e DLBC é mais valorizado pelos contributos para estimular e propiciar um contexto para a mobilização dos *stakeholders* do território para o exercício de planeamento estratégico; é menos valorizado nas CIM/AM do Litoral e nas regiões com PIB mais elevado, que penalizam o seu contributo nos aspetos relativos à simplificação e celeridade nos processos de seleção.

[Eficiência operativa] A estratégia de delegação de competências com as CIM/AM é globalmente ajustada aos objetivos visados no âmbito da governação multinível e, mais especificamente, da contratualização da gestão para a execução dos PDCT. No caso dos GAL, a inexistência de competências delegadas, mas uma articulação funcional, enfatizou a dimensão técnico administrativa: o poder de aprovação das candidaturas recai sobre a estrutura técnica do PO. No caso do PDR e do MAR2020 a opção de contratualização é mais abrangente e dá maior substância à função de gestão dos GAL e à capacidade de decisão local.

[Eficiência] Na base das **baixas taxas de execução** estão aspetos relacionados com o tardio arranque da operacionalização dos IT, e também dificuldades por parte das CIM/AM na ativação de procura e de operacionalização dos processos de gestão pelas CIM/AM e GAL. A **execução dos PDCT** concentrou-se num número reduzido de PI: 50% do custo total aprovado no domínio da educação (concentrando-se mais em territórios de maior densidade populacional), seguida do empreendedorismo. Existe uma relativa padronização no perfil de contributo do **DLBC** para o desenvolvimento dos territórios, centrando-se sobretudo no desenvolvimento empresarial através da criação, expansão e modernização de micro e pequenas empresas na criação de emprego (todos os DLBC), na modernização e capacitação das empresas do setor agrícola e pecuário (DLBC Rurais do Continente) e no desenvolvimento de turismo em espaço aquático (DLBC Costeiros).



monitorização e avaliação

Avaliação da Operacionalização dos Instrumentos Territoriais (PDCT e DLBC)

Porquê esta avaliação?

O período de programação 2014-2020 caracterizou-se pelo fortalecimento da abordagem territorial, materializado não só na definição da Agenda Territorial 2020, como na disponibilização de vários instrumentos, designadamente de políticas integradas de base territorial, políticas sectoriais territorializadas e medidas de diferenciação positiva dos territórios de baixa densidade. O Plano Global de Avaliação (PGA) reflete a importância do princípio da coesão territorial integrando uma avaliação da *abordagem territorial* como um conjunto (concluída em 2019) e a presente avaliação dos PDCT e DLBC. Esta avaliação orienta-se para a melhoria da qualidade da operacionalização dos instrumentos territoriais em causa, visando contribuir para a sua eficiência e eficácia no presente e no próximo quadro de programação.

Metodologia

O referencial metodológico desenhado priorizou a elaboração uma ficha por PDCT/DLBC com vista a responder a Questões de Avaliação associadas à Coerência, Eficiência operativa e Eficácia. A recolha de informação foi feita ao universo das CIM/GAL financiadas, tendo como instrumento de apoio uma matriz de recolha de informação cuja operacionalização recorre a três fontes principais de informação:

- Inquérito *online* a CIM/AM (21) e GAL (81), seguidos de entrevistas a CIM/AM (16), GAL (75);
- Entrevistas a AG dos PO Regionais, PRORURAL, PRODERAM 2020, MAR2020, ANMP, Federação Minha Terra, AMAL (CIM Algarve), AD&C
- Inquérito a 1.242 entidades beneficiárias (229 PDCT+1013 DLBC)

Ficha técnica da avaliação

Período de realização janeiro 2021 a julho 2022

Equipa de avaliação ISCTE | PLLConsult

Entidade responsável AD&C

Âmbito programático PT2020

5 Programas Operacionais Regionais Continente, 3 Programas de Desenvolvimento Rural (PDR Continente, Açores e Madeira), Programa Operacional do Mar e 2 PO Temáticos (POISE e POEUR)

Procedimento de adjudicação

Concurso Público

Custo 177.500 €

Grupo Acompanhamento AD&C, MCT, GPP, DGPM, 5 PO Regionais Continente, PO MAR, PDR2020, PRORURAL, PRODERAM, ANMP, MINHA TERRA, CES

Descentralização, responsabilização, da capacitação, programação e monitorização, simplificação e comunicação

Recomendações da avaliação

Descentralizar e Responsabilizar

- ⇒ Ao nível sub-regional, o caminho a privilegiar deve abrir espaço a um **maior protagonismo das CIM/AM no desenho de políticas**, numa ótica de continuidade na construção do modelo institucional em curso que confere aos fundos comunitários uma oportunidade de **incentivar a descentralização administrativa e a territorialização das intervenções apoiadas**.
- ⇒ Atribuir **maior autonomia e iniciativa às CCDR no domínio do planeamento**, definição e coordenação de políticas, promovendo o seu papel de interlocução com os planos central e setorial.
- ⇒ **Ampliar o leque de prioridades** de investimento disponíveis no contexto das intervenções territoriais e submeter a sua mobilização à negociação de um Plano de Ação que defina o âmbito, os objetivos e as metas do contributo visado para a implementação das estratégias de nível sub-regional e local
- ⇒ Compaginar os **modelos de contratualização e descentralização de competências** aplicados ao desenvolvimento territorial com **estratégias de financiamento** que se apoiem na **negociação clara de objetivos** (capazes de refletir os ganhos estratégicos visados), na **responsabilização** pela implementação e na gestão do financiamento em função de **critérios de desempenho**
- ⇒ Reformatar a abordagem ao **desenvolvimento local urbano**, criando **instrumentos diferenciados** ou permitindo uma **flexibilização** elevada na estratégia de operacionalização dos DLBC (concretizar e capacitar espaços submunicipais de coordenação de políticas que atenuem a pulverização de projetos de pequena escala e assegurem a realização de abordagens integradas à semelhança do visado nas Operações Integradas para as Comunidades Desfavorecidas).

Programar e Monitorizar

- ⇒ **Dissociar os momentos de elaboração dos planos de ação dos IT** (de âmbito sub-regional e local) dos de **elaboração das Estratégias**, promovendo a afirmação destas como referenciais integradores das opções de desenvolvimento regional e local. Manter vinculada a abordagem territorial ao referencial estratégico através da negociação de um plano de ação alinhado com a estratégia. (Esta recomendação concretiza-se em conjunto com a recomendação seguinte).
- ⇒ **Reforçar o papel de dinamização *bottom-up* da ação local** e diversificar as estratégias de contratualização de **funções de animação e de gestão**
- ⇒ Condicionar a integração de instrumentos de política considerados na política pública de base setorial à **evidente demonstração de mecanismos de territorialização** dos mesmos (públicos-alvo, formatação dos apoios, critérios de especialização regional, intensidade dos apoios, ...)

Capacitar

- ⇒ Melhorar as condições de capacitação das CIM/AM e GAL no âmbito das **funções de coordenação dos PDCT e DLBC e do portfólio de funções delegáveis**, incluindo ao nível do financiamento.
- ⇒ Desenvolver, no contexto da estratégia de capacitação, um **referencial dirigido à rede de entidades** que suporta o **desenho e conceção de projetos**, a **implementação e a monitorização**, designadamente de beneficiários e disseminar oportunidades de formação alinhadas com esse referencial. Centrar esta dimensão de **capacitação nos domínios estratégico e de planeamento** dos projetos, promovendo a **integração das prioridades de programação** nos canais de disseminação (focada atualmente sobretudo nas regras de financiamento e elegibilidade) para os beneficiários e na **conceção dos projetos**.
- ⇒ Ponderar a criação de uma **certificação facultativa** associada ao referencial desenvolvido que permita promover o reconhecimento das entidades que aderiram ao processo de capacitação

Simplificar

- ⇒ Agilizar os mecanismos de controlo e verificação dos procedimentos de **análise seleção e aprovação** de candidaturas.
- ⇒ Assegurar maior flexibilidade e autonomia na implementação dos instrumentos contratualizados, nomeadamente na **definição e gestão dos avisos**.
- ⇒ Simplificar o **acesso das entidades beneficiárias aos instrumentos de financiamento**.

Comunicar

- ⇒ Requerer a formalização no Plano de Ação de **planos de comunicação** para os diferentes IT.

Avaliações publicadas em www.adcoesao.pt

Avaliação realizada por:



Cofinanciada por:

