

**Base para discussão entre
a Associação Nacional de Municípios Portugueses
e o Governo de Portugal
sobre a
territorialização na aplicação e gestão
dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
no PORTUGAL 2020**

Documento base

Base para discussão entre a ANMP e o Governo sobre a Territorialização da Gestão dos FEEI no PORTUGAL 2020

1. Considerando que:

- a) As orientações Comunitárias e Nacionais para o período de programação 2014-2020 são claras quanto à importância da implementação de uma **abordagem integrada**, concretizando os **princípios da parceria e da subsidiariedade** na aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI);
- b) A aplicação destes princípios resulta numa clara **valorização da dimensão territorial**, quer em termos estratégicos, quer em termos da correspondente operacionalização, reforçando os aspetos relacionados com o envolvimento e articulação dos diversos atores relevantes em cada uma das escalas territoriais pertinentes com o objetivo de:
 - **Incentivar as comunidades locais a desenvolver abordagens integradas** participativas sempre que exista a necessidade de dar resposta a desafios territoriais e locais que impliquem uma alteração estrutural;
 - **Incentivar a inovação** (incluindo inovação social), o empreendedorismo e a capacidade de mudança, estimulando o desenvolvimento e a descoberta de potencial inexplorado no âmbito das comunidades e dos territórios;
 - **Promover a participação das comunidades** e desenvolver o sentido de envolvimento e propriedade que possa aumentar a eficácia das políticas públicas;
 - **Apoiar a governação multinível**, abrindo caminho à total participação das comunidades locais no desenvolvimento da implementação de objetivos da União Europeia (UE).
- c) A nível nacional, a Lei nº 75/2013, que estabelece o **Regime Jurídico das Autarquias Locais**, veio reforçar as **NUTS III como espaço territorial pertinente** para o desenvolvimento de políticas públicas, considerando as seguintes atribuições:
 - Promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido;
 - Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal;
 - Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do QREN;
 - Planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal.
- d) As **novas agendas Europeia e Nacional (Estratégia Europa 2020 e Portugal 2020)** e **os desafios sobre as atividades do Poder Local** se tornaram mais complexos,

nomeadamente em matéria de desenvolvimento económico e de eficiência na gestão dos equipamentos e infraestruturas.

- e) Os **municípios portugueses** apresentam grande **diversidade**, em termos de **dimensão e especificidades** (territórios de baixa densidade, áreas metropolitanas, litoral, fronteira)¹;
 - f) **Os municípios têm um papel determinante na territorialização das políticas públicas que são objeto de apoio no âmbito do Acordo de Parceria** que Portugal propõe à Comissão Europeia, devendo por isso ser envolvidos na sua concretização. Admitem-se e valorizam-se os seguintes planos e dimensões de representação e intervenção:
 - Representação institucional;
 - Definição, acompanhamento e monitorização estratégica;
 - Coordenação, cooperação e parceria na operacionalização dos diversos instrumentos das Abordagens Integradas para o Desenvolvimento Territorial (AIDT);
 - Beneficiário e promotor de projetos.
2. A ANMP apresenta ao Governo um **conjunto de propostas visando contribuir para o estabelecimento dos princípios, instrumentos e modo de operacionalização relativos à participação e responsabilização das autarquias locais e do Governo no Portugal 2020, em particular, na AIDT.**
3. Estas propostas/contributos devem, na perspetiva da ANMP, contemplar os seguintes grandes objetivos:
- A. **Reconhecer o carácter transversal da abordagem territorial** envolvendo, conforme previsto no Acordo de Parceria, **os quatro domínios temáticos** e a **reforma da administração pública**;
 - B. **Valorizar, à escala territorial da NUTS III**, a componente das estratégias sub-regionais centrada na **promoção da competitividade empresarial** e do **desenvolvimento económico**;
 - C. **Organizar, estruturar, racionalizar e gerir** os investimentos **nas redes de equipamentos, infraestruturas e serviços coletivos numa escala supramunicipal** e numa **lógica de parceria** entre administração pública central, as autarquias locais e outros parceiros relevantes de forma a **permitir assegurar ganhos de eficiência, condições de acessibilidade e equidade** e garantir a finalização de redes de equipamentos, infraestruturas e serviços públicos;

¹ No Acordo de Parceria está previsto que “Quanto à abordagem de estruturação do território português, a programação e implementação dos FEEI terá respostas específicas e diferenciadas para três níveis relevantes do território português”, versão do AP de Janeiro de 2014, página 79.

- D. **Valorizar os domínios da inclusão social e da promoção do emprego e da empregabilidade** como áreas de progressiva intervenção dos municípios à escala local;
 - E. **Fomentar a capacitação da administração pública local nas novas temáticas de intervenção**, em particular nos domínios da competitividade e internacionalização e do emprego e inclusão social;
 - F. **Promover uma rede de governação** com os principais parceiros envolvidos na construção das estratégias territoriais regionais.
4. Tendo como ponto de partida as iniciativas legislativas nacionais sobre o período de programação estrutural 2014-2020, os regulamentos gerais dos FEEI e as versões preliminares do Acordo de Parceria (AP) e dos Programas Operacionais apresentados pelo Governo à Comissão Europeia², desenvolvem-se, nos pontos seguintes, num quadro de colaboração e parceria, os objetivos das propostas/ contributos da ANMP, a respetiva fundamentação e justificação, bem como os compromissos que, na perspetiva da ANMP, deverão ser assumidos pelo Governo de Portugal.

A. Reconhecer o carácter transversal da abordagem territorial

5. Reconhecer a abordagem territorial como dimensão transversal aos domínios temáticos considerados no AP (Competitividade e Internacionalização; Inclusão Social e Emprego; Capital Humano e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos), e valorizar o “quadro estratégico sub-regional”, dinamizado pelas Comunidades Intermunicipais / Áreas Metropolitanas (CIM/AM), ao nível de NUTS III, como elemento integrador e garante da coerência das intervenções de todas as AIDT, e de sustentação do verdadeiro quadro de parcerias exigido e dos objetivos de integração.

Justificação / fundamentação³

*“A transversalidade da abordagem territorial traduz-se na ponderação, em cada um dos domínios temáticos, 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. Desta forma, o princípio da subsidiariedade deverá afirmar-se desde a fase de desenho e de estruturação dos instrumentos de programação.”*⁴

“As Estratégias de Desenvolvimento Territorial configuram um contributo muito relevante para o reforço da dimensão territorial da estratégia Europa 2020, constituindo um mecanismo que assegura que as especificidades e os diferentes

² Em anexo inclui-se uma apresentação das Novas Agendas: Europeia e Portuguesa (Anexo I) e a Abordagem integrada para o desenvolvimento territorial na aplicação dos FEEI em Portugal (Anexo II).

³ Ao longo do documento, as citações integralmente retiradas do texto do Acordo de Parceria serão destacadas através da formatação: parágrafos a itálico e com margem indented.

⁴ In Acordo de Parceria, versão de Janeiro de 2014, página 96.

graus de desenvolvimento das sub-regiões são devidamente tidos em consideração e que garante a implicação direta das entidades sub-regionais e das autoridades regionais, e locais, no planeamento e na execução dos programas, iniciativas e projetos relevantes, e conduzindo a um maior sentido de apropriação dos objetivos de desenvolvimento europeus, nacionais e regionais a todos os níveis.”⁵

“Emerge a afirmação das NUTS III enquanto nível privilegiado para articulação entre governo central e local particularmente no que respeita à gestão desconcentrada das políticas sectoriais.”⁶

São salientadas nos textos do Programas Operacionais Regionais (POR), as necessárias articulações a garantir entre os instrumentos integrados na AIDT, nomeadamente quando se refere que *“A concretização destes Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (ou ITI) [devem ser] devidamente ancorados em estratégias de desenvolvimento territorial estabelecidas por NUTS III (coerentes com a estratégia da Região)”⁷* e que *“a estratégia de cada DLBC deve estar em sintonia e ser articulada com a estratégia regional (PAR), o POR e os respetivos ITI relevantes.”⁸*

Compromissos a observar

- A.1. Assegurar que as estratégias de desenvolvimento territorial, dinamizadas pelas CIM/ AM, são o elemento integrador e garante de coerência, nesta escala territorial, das intervenções de todas as AIDT previstas no AP;
- A.2. Garantir a efetiva operacionalização dos diversos instrumentos de concretização das AIDT, ou seja:
 - Investimentos Territoriais Integrados (ITI) - Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial⁹;
 - Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC);
 - Pactos Territoriais para a Empregabilidade;
 - Operações de Valorização da Estruturação Urbana;
 - Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS);
 - Componente das estratégias sub-regionais centrada na promoção da competitividade empresarial – Estratégias de Especialização Inteligente (RIS 3).
- A.3. Clarificar a forma de operacionalização dos diferentes instrumentos de concretização das AIDT. São vários os aspetos omissos e subsistem algumas imperfeições em matéria de delimitação e operacionalização dos vários instrumentos previstos, podendo ser adotados modelos muito diferenciados de

⁵ In Acordo de Parceria, versão de Janeiro de 2014, página 241.

⁶ In versão preliminar do Programa Operacional Regional do Centro, versão de Março de 2014, página 220.

⁷ In versão preliminar do Programa Operacional Regional do Centro, versão de Março de 2014, página 223.

⁸ In versão preliminar do Programa Operacional Regional do Centro, versão de Março de 2014, página 221.

⁹ Designados por Ações Integradas para o Desenvolvimento Urbano Sustentado (AIDUS) quando aplicados nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto.

implementação. Apresentam-se, de seguida, aspetos que deverão ser objeto de ponderação e clarificação:

- a) ITI/AIDUS e DLBC apresentam carácter operacional claro, materializado no envelope financeiro que lhes está atribuído. Enquanto dotação indicativa, supõe-se, manifestamente reduzida, estando aparentemente restringida aos Programas Operacionais Regionais (POR), ao Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (PO SEUR) e ao Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (PO ISE), portanto com exclusão dos restantes Programas Operacionais (PO) Temáticos, em contradição com o anunciado e os objetivos da territorialização dos FEEI. Tem-se como relevante e inexplicável a não inclusão do Objetivo Temático (OT)3 e do OT11 nas ITI territoriais, situação que importa clarificar no sentido de que os ITI possam captar meios mais avultados e em todos os PO e reportar-se a todos os OT. Nestes instrumentos, apesar do carácter operacional que já lhes foi atribuído, terá também que ser clarificada a questão referente à abrangência das intervenções/beneficiários neles incluídos;
- b) Pacto Territorial para a Empregabilidade, CLDS, Operações de Valorização da Estruturação Urbana e participação nas estratégias regionais de especialização inteligente apresentam carácter estratégico, que não encontra, nesta fase, correspondência operacional concreta. Para cada um destes instrumentos, importa definir o respetivo quadro de operacionalização que lhe deve ser concedido;
- c) No caso particular dos ITI/AIDUS parece encontrar-se alguma inconsistência entre a forma como os ITI estão delimitados por exemplo no contexto do AP, onde abrangem o conjunto das intervenções estruturantes identificadas ao nível da NUTS III, e o modo como são apresentados nos PO (por exemplo no PO ISE), onde se afirma que apenas *“as tipologias de ações apoiadas no presente PO que tenham como beneficiários a administração local ou as CIM são susceptíveis de integração nos ITI”*¹⁰;
- d) Num contexto de eventual delimitação do universo dos beneficiários dos ITI a, apenas, municípios e CIM, subsiste a questão de como abordar a operacionalização dos restantes instrumentos de implementação das AIDT, à luz do princípio de que *“Os municípios apenas podem apresentar candidaturas a financiamento pelos PO relativas a operações não enquadradas em Ações Integradas de Desenvolvimento Territorial (AIDT) desde que essas operações não respeitem a tipologias de investimento exclusivamente dirigidas ao financiamento de operações enquadradas por AIDT”*; ¹¹
- e) A não inclusão do OT3 nos ITI (como considerado no AP), não parece ser coerente com o primeiro modelo de ITI sugerido no ponto anterior e apresenta

¹⁰ In versão preliminar do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego, versão de Março de 2014, página 132.

¹¹ In Acordo de Parceria, versão de Janeiro de 2014, página 166.

contradição com a possibilidade estabelecida, por exemplo no PO Centro, que considera uma dotação financeira para este objetivo temático nos ITI;

- f) Em matéria de repartição de responsabilidades entre PO temáticos e PO Regionais, são detetáveis algumas inconsistências entre as prioridades a incluir em ITI por via do PO regional e prioridades não considerados pelo respetivo PO Temático, inviabilizando o sentido de integração e articulação territorial desejavelmente pretendido com os ITI. Por exemplo, o PO Temático Capital Humano não prevê intervenções específicas do programa em matéria de AIDT¹², apesar de incluir na PI 10.1. a tipologia de ação cursos vocacionais de nível secundário e, por exemplo o PO Centro, prevê a possibilidade de integração em ITI da mesma prioridade apenas com a tipologia cursos vocacionais de nível básico;
- g) Quanto ao instrumento “Operações de Valorização da Estruturação Urbana” importa clarificar a respetiva forma de operacionalização. A necessidade de integrar várias componentes e tipos de intervenções (previstos em várias prioridades de investimento e objetivos específicos), envolvendo diferentes atores, aconselham o recurso à utilização dos novos instrumentos de programação previstos nos regulamentos comunitários, propondo a ANMP o recurso à criação de um ITI/AIDUS Temático, em articulação e complementaridade com os ITI de base territorial;

Assim, a ANMP considera pertinente, mesmo indispensável, retomar a prioridade da regeneração/ requalificação/ recuperação/ valorização urbana, por via de um ITI temático, no continente ou específico por cada NUTS II, com dotação financeira expressiva para apoio a entidades públicas e privadas, que permita às expetativas geradas no início do processo de programação, segundo critérios de mérito dos projetos apresentados. Acresce que este ITI temático, agregador, constituirá seguramente o melhor instrumento para o desenvolvimento de operações que permitam uma valorização integrada do espaço urbano.

Assumindo a forma de subvenção reembolsável e não reembolsável, este ITI, com dotações a fundo perdido e outras reembolsáveis, deverá articular/ integrar outros instrumentos financeiros, como o JESSICA II, e meios disponibilizados pela Instituição Financeira de Desenvolvimento.

Importa sublinhar que a ANMP não encontra, no *Position Paper*, orientações vinculativas por parte da Comissão Europeia que dificultem ou contrariem este tipo de propostas, e, sabendo-se que o AP ainda não está encerrado, será de todo oportuno reincidir vigorosamente nesta questão, até como forma de ajudar a ultrapassar as eventuais dificuldades levantadas pela Comissão Europeia quanto ao cumprimento da afetação financeira à temática do desenvolvimento urbano.

¹² In versão preliminar do Programa Operacional Capital Humano, versão de Março de 2014, página 66.

h) O esclarecimento das questões identificadas nos pontos anteriores é determinante para que se possa aferir da adequação das dotações financeiras a atribuir às AIDT, uma vez que influencia a configuração e operacionalização dos instrumentos previstos no AP.

A.4. No seu conjunto, os seis instrumentos previstos para a implementação das AIDT deverão permitir mobilizar e envolver os 11 objetivos temáticos do Portugal 2020, envolvendo todos os PO temáticos e regionais do Continente, incluindo o Programa de Desenvolvimento Rural, o Programa Operacional do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) e os Programas Operacionais de Cooperação Territorial Europeia.

B. Valorizar a escala da NUTS III na promoção do desenvolvimento económico

6. Valorizar a escala territorial NUTS III como nível pertinente para as intervenções em matéria de promoção da competitividade empresarial, permitindo obtenção de ganhos de eficácia, eficiência e massa crítica em relação à escala concelhia, reforçando a intervenção das CIM/ AM neste domínio de atuação, devendo, para este efeito, as respetivas estratégias regionais ser objeto de ponderação *“no âmbito dos mecanismos de governação associados às estratégias de especialização inteligente regionais ou no âmbito dos mecanismos de ponderação do mérito regional dos incentivos a PME.”*¹³

Justificação / fundamentação

“O quadro estratégico sub-regional, devidamente articulado com a estratégia regional dinamizada pelas CCDR, deverá ser considerado na ponderação e agilização dos instrumentos de política pública na área do reforço da competitividade, inovação e da criação de emprego pelas PME.

*Este quadro estratégico sub-regional, dinamizado pelas associações de municípios, deverá igualmente ser tido em conta no âmbito de outras intervenções, para além das que vierem a estar integradas em ITI ou DLBC, por exemplo, a componente das estratégias sub-regionais centrada na promoção da competitividade empresarial deve ser ponderada no âmbito dos mecanismos de governação associados à estratégias de especialização inteligente regionais ou no âmbito dos mecanismos de ponderação do mérito regional dos incentivos a PME.”*¹⁴

*“A transversalidade da abordagem territorial traduz-se na ponderação, em cada um dos domínios temáticos, 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. Desta forma, o princípio da subsidiariedade deverá afirmar-se desde a fase de desenho e de estruturação dos instrumentos de programação.”*¹⁵

*“A integração e coordenação entre operações e financiamentos assume relevância particular no quadro territorial subregional e municipal, uma vez que os correspondentes investimentos não só são determinantes para melhorar as condições de vida dos cidadãos e para o pleno aproveitamento das oportunidades e potencialidades de crescimento e de criação de riqueza e emprego, como constituem a dimensão central das abordagens territoriais integradas que são significativamente estimuladas pela Política de Coesão da União.”*¹⁶

¹³ In Acordo de Parceria, versão de Janeiro de 2014, página 242.

¹⁴ In Acordo de Parceria, versão de Janeiro de 2014, página 242.

¹⁵ In Acordo de Parceria, versão de Janeiro de 2014, página 96.

¹⁶ In Acordo de Parceria, versão de Janeiro de 2014, página 165.

“As operações e os financiamentos subregionais e municipais são selecionados por referência a estratégias de desenvolvimento, programas de ação e programas de investimentos territoriais, cuja coerência e pertinência deve ser assegurada pelos atores públicos e privados representados nos Conselhos Estratégicos para o Desenvolvimento Metropolitano e nos Conselhos Estratégicos para o Desenvolvimento Intermunicipal.”¹⁷

*“No âmbito do reforço da **articulação entre a aplicação dos fundos comunitários e a formulação e implementação de políticas públicas estruturais em Portugal**, será dada maior ênfase ao papel da aplicação dos FEEI enquanto mecanismo de alteração de comportamentos dos agentes públicos e privados, garantindo, por essa via, maior integração e avaliação das políticas públicas.”¹⁸*

Compromissos a observar

- B.1. Na área dos apoios às PME, introduzir **critérios de seleção** que permitam valorizar **especificidades regionais** relevantes em termos de análise e ponderação do **mérito relativo dos projetos**;
- B.2. Regular a **atribuição de majorações nas taxas de cofinanciamento**, mesmo que reembolsáveis, aplicável a projetos públicos e privados com mérito superior e em territórios de baixa densidade, atribuindo, no âmbito da implementação dos instrumentos previstos nas AIDT, uma dotação financeira específica para esta finalidade;
- B.3. Prever a introdução de **procedimentos** que possam conduzir a **maior celeridade na decisão**, eventualmente mediante a intervenção das Equipas Técnicas das CIM/AM, para o efeito reconhecidas e, como tal, capacitadas na análise de mérito, numa lógica de avaliação a aplicar a projetos que contribuam de forma inequívoca para os objetivos e metas dos Planos de Ação sub-regionais (“via verde” na decisão, que não deve ser confundida com participação no processo de aprovação);
- B.4. Operacionalizar a possibilidade de desenvolvimento de **ações conjuntas**, entre as diferentes entidades, públicas e privadas, com responsabilidades de coordenação e execução das AIDT, nos domínios do *marketing* territorial, valorização de produtos regionais, atribuindo, no âmbito da implementação dos instrumentos previstos, uma dotação financeira específica para esta finalidade;
- B.5. Formalizar mecanismos de contributo das CIM/AM para as estratégias de especialização inteligente, concretizando o papel do nível territorial das NUTS III enquanto escala territorial pertinente para a concertação e articulação dos atores relevantes para a implementação das estratégias RIS3 em determinados domínios diferenciadores;
- B.6. Atribuir enquadramento operacional a compromissos assumidos na Iniciativa Valorizar, materializando o papel atribuído às Parcerias Territoriais de Apoio ao

¹⁷ In Acordo de Parceria, versão de Janeiro de 2014, página 166.

¹⁸ In Acordo de Parceria, versão de Janeiro de 2014, página 170.

Desenvolvimento Económico e Social, que “deverão atribuir a sua atividade nos domínios prioritários de intervenção para o desenvolvimento económico dos territórios”¹⁹.

C. Organizar, racionalizar e gerir os investimentos nas redes de equipamentos, infraestruturas e serviços coletivos numa escala intermunicipal

7. Organizar, estruturar, racionalizar e gerir os investimentos nas redes de equipamentos, infraestruturas e serviços coletivos numa escala intermunicipal e numa lógica de parceria entre administração pública central, as autarquias locais e outros parceiros relevantes de forma a permitir assegurar ganhos de eficiência, condições de acessibilidade e equidade e garantir a finalização de redes de equipamentos, infraestruturas e serviços públicos.

Justificação / fundamentação

“Os novos desafios colocados ao nível sub-regional no horizonte 2020 em áreas como a valorização dos recursos estratégicos do território, a sustentabilidade energética, a promoção de uma sociedade mais inclusiva, ou da eficiência e racionalização dos serviços coletivos intermunicipais, tornam indispensável reforçar quer a escala de intervenção territorial (para além da lógica estritamente municipal), (...)”²⁰

Compromissos a observar

- C.1. Definir e programar o conjunto de intervenções em matéria de redes de equipamentos, serviços coletivos e infraestruturas de mobilidade de forma a introduzir maior qualidade, acessibilidade e racionalidade nos serviços prestados e fundamentar a justificação nacional para um conjunto de intervenções no domínio das redes de infraestruturas e de equipamentos que ainda se encontram por realizar ou terminar;
- C.2. Considerar as linhas de orientação das estratégias de desenvolvimento regional na definição do conjunto de intervenções em matéria de redes de equipamentos, serviços coletivos e infraestruturas de mobilidade;
- C.3. Valorizar a rede de governação das estratégias regionais como elemento central na articulação e racionalização da rede de equipamentos e serviços de proximidade, ajustada às distintas características e necessidades das populações e dos territórios, garantindo a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços prestados a todos os cidadãos, numa perspetiva de racionalização que não coloque em causa os direitos dos cidadãos e o equilíbrio e a coesão territoriais.

¹⁹ In cláusula quinta do Protocolo de Colaboração Institucional VALORIZAR, de 1 de março de 2013.

²⁰ In Acordo de Parceria, versão de Janeiro de 2014, página 241.

D. Valorizar o domínio da inclusão social e da promoção do emprego e da empregabilidade como área de progressiva intervenção dos municípios à escala local

8. Alargar o campo tradicional de atuação dos municípios à escala local para as áreas de intervenção da empregabilidade, da inclusão e das respostas sociais, com diferenciação em função das especificidades dos diferentes territórios, reconhecendo o papel dinamizador e coordenador que os Municípios, as Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais devem assumir nestes domínios de intervenção. Estes podem ser alargados, sem prejuízo de ações futuras de descentralização de competências, como tal enquadradas, com os inerentes suportes, designadamente os de natureza financeira.

Justificação / fundamentação

“(…) sublinhar o papel chave que as organizações da economia social desempenham, quer na geração de emprego, quer no suporte à concretização de parte relevante das políticas públicas nesta área (da inclusão). Na realidade, há que salientar o facto das políticas sociais em Portugal estarem ancoradas numa forte parceria entre Estado, Autarquias e entidades do 3º sector, com uma importância crescente das redes locais de economia social.”²¹

“Importa também ter presente a necessidade de adequar as estratégias de emprego e inclusão social às especificidades dos diferentes territórios. Como é sabido, a atual crise económica produziu impactos assimétricos com reflexo nos indicadores de emprego e desemprego das regiões portuguesas, alterando de forma significativa a geografia do desemprego (ver ponto 1.1.2.). Para além da estrutura produtiva, a vulnerabilidade de cada território a desenvolvimentos económicos adversos depende de aspetos como a composição demográfica, os níveis de qualificações e outras dimensões, como condições socioeconómicas específicas. Tal diversidade apela à necessidade de prosseguir abordagens territorializadas para o crescimento inclusivo.”²²

“A formação profissional continuará a ser uma das dimensões essenciais das políticas de ativação de desempregados e da melhoria da sua empregabilidade, bem como de sustentação do emprego de empregados em risco de desemprego, pelo que estará representada no domínio Inclusão Social e Emprego, numa lógica de mobilização de ações de formação com o objetivo central de promoção da empregabilidade desses ativos, devendo ser ponderada à luz dos seus resultados na promoção da empregabilidade (sendo que os apoios a conceder serão associados a resultados contratualizados que reflitam essa empregabilidade).”²³

²¹ In Acordo de Parceria, versão de Janeiro de 2014, página 42.

²² In Acordo de Parceria, versão de Janeiro de 2014, página 78/79.

²³ In Acordo de Parceria, versão de Janeiro de 2014, página 95.

Compromissos a observar

- D.1. Prever mecanismos de discriminação positiva às intervenções apoiadas neste domínio (em termos de elegibilidade, critérios de apreciação de mérito e taxas de cofinanciamento), quando inseridas em AIDT, atribuindo, no âmbito da implementação dos respetivos instrumentos, uma dotação financeira específica para esta finalidade;
- D.2. Incluir mecanismos de diferenciação dos apoios em função das estratégias regionais definidas e das características dos municípios envolvidos, atribuindo, no âmbito da implementação dos instrumentos previstos nas AIDT, uma dotação financeira específica para esta finalidade. Por via deste tipo de mecanismos, seria possível diferenciar, entre outros, os municípios de baixa densidade.

E. Fomentar a capacitação da administração pública local nas novas temáticas de intervenção

- 9. A nova agenda para o período 2014-2020 coloca novos desafios e exigências aos municípios, impondo novos domínios de intervenção que requerem um amplo programa de intervenção no domínio da formação e da capacitação técnica dos atores locais e regionais, incluindo os técnicos da administração local.

Justificação / fundamentação

No âmbito do reforço da capacidade administrativa das entidades envolvidas na aplicação dos FEEL, está prevista *“a implementação de ciclos de formação, com agendas que acompanham o ciclo de implementação dos programas, incluirá primeiramente componentes específicas sobre temas que, pela sua novidade ou maior complexidade, se considerem mais relevantes para o bom desempenho do sistema de gestão e controlo, designadamente contratação pública, auxílios de Estado, análises custo-benefício, questões ambientais, custos simplificados, instrumentos financeiros ou preparação e gestão de instrumentos territoriais integrados, assim como outras temáticas de natureza transversal (por exemplo, na perspectiva do cumprimento do princípio da igualdade, não discriminação e acessibilidade) que assumam particular relevância na gestão do próximo período de programação.”*²⁴

“De forma complementar às intervenções de modernização e capacitação da administração pública serão apoiadas ações de reforço da capacidade de atores e redes para a promoção de ações de desenvolvimento territorial (integrado no domínio da competitividade e internacionalização – OT11, PO regionais), bem como dos parceiros sociais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social e dos parceiros representativos da economia social e com assento no Conselho

²⁴ In Acordo de Parceria, versão de Janeiro de 2014, página 237.

Nacional para a Economia Social (integrados no domínio da inclusão social e emprego, no primeiro caso no OT 8 e, no segundo caso, no OT 9).”²⁵

Compromissos a observar

- E.1. Definir e prever programas de formação e de capacitação técnica dos atores locais e regionais, incluindo os técnicos da administração local, no âmbito das novas competências implícitas às agendas da competitividade, inclusão e sustentabilidade, atribuindo, no âmbito da implementação dos instrumentos previstos nas AIDT, uma dotação financeira específica para esta finalidade. Neste âmbito, é especialmente relevante a capacitação das autarquias para acesso e utilização de financiamentos do Fundo Social Europeu;
- E.2. Definir programa específico de formação e capacitação para a cooperação entre entidades com competências complementares, dirigida à implementação de intervenções concretas;
- E.3. Atribuir dotação financeira especificamente dirigida à capacitação da Rede Nacional de Parcerias Territoriais de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social, prevista do protocolo VALORIZAR.

F. Promover uma rede de governação com os principais parceiros envolvidos na construção das estratégias territoriais regionais

- 10. Fomentar uma rede de governação com os principais parceiros envolvidos na construção das estratégias territoriais regionais.

Justificação / fundamentação

“Os novos desafios colocados ao nível sub-regional (...) tornam indispensável reforçar quer a escala de intervenção territorial (para além da lógica estritamente municipal), quer o grau de parceria entre o poder local, o associativismo empresarial e o sistema científico e tecnológico, para poder intervir de forma mais eficaz nos domínios chave do desenvolvimento e da coesão territorial.”²⁶

“As Estratégias de Desenvolvimento Territorial configuram um contributo muito relevante para o reforço da dimensão territorial da Estratégia Europa 2020, constituindo um mecanismo que assegura que as especificidades e os diferentes graus de desenvolvimento das sub-regiões são devidamente tidos em consideração e que garante a implicação direta das entidades sub-regionais e das autoridades regionais, e locais, no planeamento e na execução dos programas, iniciativas e projetos relevantes, e conduzindo a um maior sentido de apropriação dos objetivos de desenvolvimento europeus, nacionais e regionais a todos os níveis.”²⁷

²⁵ In Acordo de Parceria, versão de Janeiro de 2014, página 95.

²⁶ In Acordo de Parceria, versão de Janeiro de 2014, página 241.

²⁷ In Acordo de Parceria, versão de Janeiro de 2014, página 241.

Compromissos a observar

- F.1. Valorizar, na escala territorial da NUTS III, os Conselhos Estratégicos de Desenvolvimento Intermunicipais enquanto órgãos de acompanhamento das estratégias regionais das NUTS III (que deverão ser formalmente ouvidos e envolvidos em situações propostas nos pontos B, C, D e E do ponto 3 acima);
- F.2. Garantir a participação da ANMP na Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria e dos Programas Operacionais sempre que estejam em discussão aspetos envolvendo as AIDT;
- F.3. Garantir a participação dos municípios na construção do quadro regulamentar do Portugal 2020, em particular no âmbito de todos os regulamentos com implicações no funcionamento das AIDT;
- F.4. Garantir a participação de representantes dos municípios nas Comissões de Acompanhamento dos PO Temáticos, PO Regionais do Continente, PDR do Continente e PO FEAMP;
- F.5. Garantir a participação de um representante dos municípios nas autoridades de Gestão dos Programas Operacionais, incluindo os Programas Operacionais de Cooperação Territorial Europeia;
- F.6. Garantir a participação de representantes dos municípios na estrutura de governo da Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD);
- F.7. Definir uma estrutura simples de articulação operacional, envolvendo um representante das entidades relevantes na operacionalização das estratégias de desenvolvimento regional (CIM/ AM, administração central desconcentrada, Associações Empresariais, Associações de Desenvolvimento Local (ADL), Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e do Sistema Científico e Tecnológico Nacional), com objetivo de articular o quadro regulamentar e as intervenções regionais no âmbito dos diversos instrumentos de implementação das AIDT e incentivar a criação, construção e desenvolvimento de projetos estruturantes de escala regional;
- F.8. Definir um modelo de acompanhamento e monitorização destes compromissos, mesmo que de base informal, através d que considere designadamente a realização de reuniões regulares entre as partes envolvidas.

01.07.2014

ANEXOS

Anexo I - As Novas Agendas: A Estratégia Europa 2020 e a Estratégia do Portugal 2020

11. A **Estratégia Europa 2020** constitui o referencial central das políticas comunitárias para a próxima década, assim como do desenho do orçamento da UE para 2014-2020, pretendendo garantir as condições para o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento europeu no período. A Estratégia Europa 2020 corporiza o consenso alcançado entre os EM da UE, sendo que os seus objetivos norteiam as decisões de investimento e as prioridades definidas pelos vários Estados, criando as condições para um crescimento que se pretende:
 - **Inteligente**, mediante a aposta na educação, na investigação, no conhecimento e na inovação;
 - **Sustentável**, pela prioridade atribuída à transição para uma economia de baixo teor de carbono e uma indústria competitiva, promovendo a eficiente utilização de recursos, de uma forma mais ecológica e competitiva;
 - **Inclusivo**, por via da criação de emprego e redução da pobreza, como garante da coesão social e territorial.
12. Os cinco grandes objetivos definidos para a UE no seu todo ao nível do emprego, da I&D e inovação, das alterações climáticas e energia, da educação e da pobreza e exclusão social deverão ser atingidos por via de um conjunto de medidas a tomar, a nível nacional e comunitário. A interligação e a interdependência entre tais objetivos afiguram-se como evidentes: a melhoria da educação contribui para o aumento do emprego e para a redução da pobreza; uma economia mais fortemente baseada em I&D e inovação, promovendo a eficácia na aplicação de recursos, torna a Europa mais competitiva e gera mais postos de trabalho; o investimento em tecnologias mais limpas contribui para a luta contra as alterações climáticas e cria novas oportunidades para o comércio e para o emprego.
13. A operacionalização da Estratégia Europa 2020 assenta em sete “iniciativas emblemáticas”: a Agenda Digital para a Europa, a União da Inovação, a Juventude em Movimento, Uma Europa Eficiente em termos de recursos, Uma política industrial para a era da globalização, Agenda para Novas Competências e Empregos e Plataforma Europeia para a pobreza, abrangendo domínios que poderão contribuir para os objetivos de crescimento e emprego definidos para 2020. A concretização das metas estabelecidas pela Estratégia Europa 2020 é garantida por um modelo de governação económica que zela pela coordenação das medidas políticas a nível nacional e europeu.
14. Ao direcionar os recursos regionais para a criação de emprego e para investimentos e iniciativas que promovam um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, a Política de Coesão Europeia para o período 2014-2020 apresenta-se assim, como o instrumento privilegiado na estratégia da UE para alcançar as metas da Estratégia Europa 2020, no conjunto de indicadores selecionados para o efeito.

Figura 1 –Estratégia Europa 2020: para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo



Fonte: “Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo” [COM (2010) 2020 final (Bruxelas, 3.3.2010)]

15. No âmbito da Estratégia Europa 2020 e das suas três prioridades estratégicas de crescimento, Portugal assumiu, no seu **Programa Nacional de Reformas (PNR)**, prioridades e metas relacionadas com a mobilização dos recursos humanos, o ambiente e energia, o investimento em inovação, a escolaridade e o combate à pobreza. A intervenção dos fundos europeus estruturais e de investimento subordinar-se-ão, no período de programação 2014-2020, a uma lógica de intervenção organizada em torno de **quatro domínios temáticos** – Competitividade e Internacionalização; Inclusão Social e Emprego; Capital Humano; Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos - e **duas dimensões de natureza transversal** – Reforma da Administração Pública e Territorialização das Políticas. Os quatro domínios temáticos configuram as quatro dimensões essenciais em que se podem sistematizar os principais domínios de constrangimentos de natureza estrutural e, como tal, de prioridade para a intervenção dos fundos (ver matriz seguinte e Caixa 1).
16. Os Fundos Comunitários que integram o Portugal 2020 serão aplicados segundo os objectivos temáticos definidos a nível comunitário, os quais são integrados nos quatro domínios temáticos referidos. O mecanismo de aplicação territorial deste quadro de objetivos temáticos será um fator determinante na obtenção dos resultados mais eficazes face aos objectivos da política pública. Conforme referido no Acordo de Parceria:

...“a transversalidade da abordagem territorial traduz-se na ponderação, em cada um dos domínios temáticos, 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 respectivas intervenções que se pretendem vir a financiar com os fundos. Desta forma, o princípio da subsidiariedade deverá afirmar-se desde a fase de desenho e de estruturação dos instrumentos de programação” .

17. Será determinante que esta abordagem territorial garanta a **mobilização do “capital territorial”** existente, o que implica a **estruturação de parcerias** (entre diferentes competências e níveis) dirigidas à concertação de objectivos complementares de intervenção, e, também, a **capacidade de ativar com eficácia a possibilidade prevista no AP de mobilizar, em simultâneo e de forma coordenada, financiamento de diversos fundos, eixos prioritários e PO a favor da prossecução de uma estratégia territorial coerente**. O AP refere-o expressamente, quando assume que, no território do Continente, “A mobilização do capital territorial traduz-se:

- *na utilização de instrumentos de programação, nomeadamente os PO regionais à escala NUTS II e os novos instrumentos territoriais previstos no quadro regulamentar comunitário (ITI e DLBC), que permitem mobilizar, em simultâneo e de forma coordenada, financiamento de diversos fundos, eixos prioritários e PO a favor da prossecução de uma estratégia territorial coerente (...). Serão ainda implementados instrumentos nacionais (não se traduzindo em ITI ou DLBC) que promovam estratégias de competitividade territorial suportadas nos recursos endógenos dos territórios, prossequindo e melhorando a experiência do Programa de valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE), e potenciando as iniciativas do Programa Valorizar, ambas iniciadas no atual ciclo;*
- *na mobilização de instrumentos que fomentem a articulação e a partilha de conhecimentos específicos a diferentes escalas do território, designadamente redes institucionais multinível, com competências de articulação de políticas que pressupõem a intervenção de diversas entidades, com âmbitos de intervenção setorial ou territorialmente diferenciadas”.*

Figura 2 – Matriz de estruturação temática do Portugal 2020

		Domínios transversais	
		Abordagem territorial	Reforma da Administração Pública
Domínios temáticos	Competitividade e Internacionalização	Objetivos temáticos (OT) centrais: OT 1 - Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação OT 2 - Melhorar o acesso às TIC, bem como a sua utilização e qualidade OT 3 - Reforçar a competitividade das PME e dos setores agrícola das pescas e da aquicultura OT 7 - Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes de infraestruturas OT 11 - Reforçar a capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e a eficiência da administração pública	
	Inclusão Social e Emprego	OT centrais: OT 8 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores OT 9 - Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação	
	Capital Humano	OT central: OT 10 - Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida	
	Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos	OT centrais: OT 4 - Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores OT 5 - Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão dos riscos OT 6 – Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos	

Domínio Temático 1 - Competitividade e internacionalização

Contempla o objetivo primordial de melhorar a competitividade da economia e o desempenho das atividades mais expostas à concorrência internacional, onde pontuam três fatores determinantes: i) a alteração do perfil de especialização produtiva nacional; ii) as competências e estratégias das PME; e iii) as condições de contexto da atividade empresarial. Na primeira vertente, pretende-se designadamente reforçar a orientação para a produção de bens e serviços transacionáveis, promover as atividades mais intensivas em conhecimento e tecnologia, fomentar a investigação e inovação, aumentar a atratividade face ao investimento estrangeiro, reforçar a cooperação entre empresas, promover a reindustrialização e consolidar o turismo, valorizar os recursos endógenos, desenvolver a articulação entre empresas e centros de saber, bem como valorizar economicamente a criatividade.

O reforço das competências e estratégias empresariais passa pela adoção de abordagens de marketing mais sofisticadas, a melhoria das competências de organização e gestão estratégica, o investimento em fatores avançados de competitividade, o fomento da cooperação entre empresas e da aprendizagem ao longo da vida. Finalmente, para a melhoria das condições de contexto da atividade empresarial confluem três fatores determinantes: a melhoria das condições de acesso ao financiamento por parte das PME (por via de capital alheio e/ou capital próprio), a melhoria da conectividade internacional da economia portuguesa para promover a eficiência das cadeias de transporte e logística, e a redução dos custos de contexto, por via da modernização administrativa e capacitação da administração pública.

Os instrumentos de política pública a mobilizar no âmbito deste domínio temático incluem incentivos diretos ao investimento empresarial, apoios indiretos ao investimento empresarial, mecanismos de engenharia financeira, apoios à produção e difusão de conhecimento científico e tecnológico, apoios à formação empresarial, investimentos em infraestruturas de transporte e apoios à modernização administrativa e capacitação da administração pública.

Domínio Temático 2 - Inclusão social e emprego

Tendo como finalidade o combate à pobreza e exclusão social e ao desemprego, bem como a promoção da empregabilidade, este domínio está sustentado numa abordagem integrada, multidimensional e territorializada da intervenção social, sendo alicerçado em políticas preventivas e/ou de intervenção precoce, por um lado, e em políticas reparadoras e/ou ativas, por outro. As políticas de promoção da empregabilidade e de reforço da criação e manutenção de emprego sustentável deverão fazer face a um elevado nível de desemprego (designadamente estrutural), a uma forte segmentação do mercado de trabalho e à persistência de um elevado nível de pobreza monetária e de exclusão social.

Neste domínio temático, os instrumentos de política pública a financiar por Fundos Comunitários abrangem: apoios à qualificação dos ativos; apoios à transição entre situações de inatividade ou desemprego e o emprego, bem como à criação líquida de emprego e à manutenção no mercado de trabalho; a consolidação da rede de equipamentos e qualificação dos serviços coletivos; o apoio a intervenções específicas em favor de territórios ou grupos alvo, em que são mais cumulativas as situações ou os riscos de pobreza e exclusão social; a promoção da igualdade de género, não discriminação e da acessibilidade; e o combate ao insucesso e abandono escolar precoce (no domínio do capital humano).

Neste sentido, destacam-se, ainda, na área da saúde, as intervenções visando a promoção de estilos de vida saudáveis, a prevenção de comportamentos de risco e o rastreio e diagnóstico precoce de doenças, a promoção de um envelhecimento ativo e saudável, a intervenção junto das pessoas com deficiência ou incapacidade, bem como a consolidação da rede de equipamentos e qualificação dos serviços coletivos de interesse geral. As potencialidades da economia social e o empreendedorismo social assumem, neste domínio temático, um papel fulcral.

Domínio Temático 3 – Capital Humano

A aposta no capital humano para o período 2014-2020 visa a necessidade de reconversão profissional das pessoas desempregadas ou em risco de desemprego, bem como a capacitação ao nível das formações de base (pré-escolar, vias regulares e profissionalizantes no ensino básico e secundário e a formação de nível superior). A intervenção das políticas públicas neste domínio deve ter como prioridades a resposta a estes constrangimentos: (i) o nível médio das qualificações da população adulta e jovem; (ii) a qualidade e eficiência do sistema de educação/formação; e (iii) o ajustamento entre as qualificações produzidas e as requeridas pelo mercado de trabalho.

As intervenções ao nível do ensino pré-escolar serão focalizadas no aumento da cobertura da educação pré-escolar, procurando atenuar as implicações decorrentes de contextos socioeconómicos e familiares desfavoráveis e corrigir as assimetrias territoriais de oferta. Ao nível do ensino básico e secundário, primam os objetivos de redução dos níveis de abandono escolar precoce e de insucesso escolar, pelo que se deverá promover a diversificação das vias de ensino, por via do reforço das vias vocacionais e profissionalizantes com forte pendor da formação em contexto de trabalho. No ensino superior, procurar-se-á aumentar a população com ensino superior, promover a mobilidade dos recém-licenciados e dos professores, racionalizar a oferta formativa, apoiar o desenvolvimento de programas doutorais e pós-doutorais inovadores, bem como criar e reforçar competências em domínios emergentes na área da economia do mar.

Complementarmente, os investimentos em infraestruturas da educação procuram garantir a coesão territorial em matéria de equipamentos educativos. O alcance de um sistema de educação e formação de qualidade e eficiente passa, designadamente, pela melhoria da respetiva gestão e coordenação, dos modelos pedagógicos, das infraestruturas e equipamentos, e da articulação entre escolas e o meio empresarial. O ajustamento entre a oferta e a procura de qualificações procurará vincular a estruturação da oferta formativa às dinâmicas regionais, mediante a orientação e encaminhamento de jovens e adultos para as necessidades do tecido produtivo, uma maior coerência da oferta formativa em cada território e a racionalidade da rede formativa.

Domínio Temático 4 – Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos

As três grandes prioridades da aplicação de Fundos Comunitários neste domínio temático serão: i) apoiar a transição para uma economia de baixo carbono, associada à promoção da eficiência energética e da produção e distribuição de energias renováveis, também com o intuito de reduzir a dependência energética do exterior; ii) promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção de riscos; e iii) preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos, incluindo a gestão de resíduos, a gestão da água, a gestão, conservação e valorização da biodiversidade, a recuperação de passivos ambientais e a qualificação do ambiente urbano.

Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores significa criar mais riqueza com menor consumo de energia e menores emissões de gases com efeito de estufa, caminhando no sentido de crescimento sustentável. A promoção de eficiência energética com vista à redução do consumo de energia revela-se particularmente relevante nos setores dos transportes e indústria, bem como nos edifícios. A incorporação de energias renováveis no mix energético desenvolver-se-á por via de apoios ao desenvolvimento de novas tecnologias, através de projetos-piloto no domínio das energias marinhas, biomassa, geotérmica, entre outras, excluindo a energia hídrica e eólica on-shore. A adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos procurará mitigar os efeitos dos fenómenos de erosão costeira, incêndios florestais, secas, cheias e inundações, desertificação e degradação do solo, designadamente ao nível da saúde pública.

Aumentar a capacidade de resposta a fenómenos extremos e melhorar os meios de informação e sensibilização das populações constituem as medidas-base de intervenção pública neste domínio. Releva-se, a este propósito, a importância que a proteção e o desenvolvimento do património cultural e natural assumem para a afirmação dos territórios e das regiões, para o que confluem as medidas de gestão ativa dos valores naturais protegidos, bem como os investimentos na Rede Natura 2000 ligados ao turismo verde e ao emprego. Outra área de intervenção fundamental será o desenvolvimento sustentável das pescas e aquicultura, a exploração e preservação de recursos marinhos, bem como a promoção de uma agricultura e da floresta sustentáveis.

Domínio transversal 1 – Abordagem territorial

No Acordo de Parceria é reconhecido que “as diferenças regionais ao nível dotação de capital humano, dos recursos e competências de I&D e do tecido produtivo exigem abordagens regionalmente diferenciadas à prossecução de estratégias de especialização inteligente. Estas estratégias deverão, porém, ser devidamente articuladas a nível nacional, evitando redundâncias e tirando partido de potenciais sinergias de escala suprarregional”.

Importa, em particular, adequar as estratégias de emprego e inclusão social, bem como os esforços de mitigação das alterações climáticas, de redução das emissões de CO₂ e de transição para uma economia de baixo carbono às especificidades dos diferentes territórios. Assim, a aplicação dos Fundos Comunitários em 2014-2020 terá em conta a estruturação do território português em três níveis diferenciados: i) as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto; ii) o sistema urbano que estrutura as restantes regiões; e iii) as áreas de baixa densidade de cariz marcadamente rural. Há ainda que considerar o caráter de ultraperiféricidade das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, com os correspondentes sobrecustos, designadamente em termos de transportes. Será, ainda, usada a possibilidade de transferir recursos entre categorias de regiões (prevista no artigo 93º do Regulamento Geral) para reforçar as verbas alocadas à região do Algarve, por esta via obstando aos problemas socioeconómicos que vem apresentando no passado recente.

Domínio transversal 2 – Reforma da Administração Pública

Prosseguindo as linhas de intervenção do QREN, uma administração pública mais eficiente e eficaz requer a reorganização da sua estrutura funcional, uma organização territorial associada a um novo quadro de competências entre níveis de governo, bem como a promoção de um novo paradigma de relacionamento entre a Administração e os cidadãos e as empresas. A intervenção comunitária no período 2014-2020 deverá promover melhorias no modelo institucional e organizacional da administração pública, incluindo o seu modelo de organização espacial, bem como a requerida cultura de monitorização e avaliação dos Fundos Comunitários. A consideração da reforma da administração pública como prioridade transversal assenta, ainda, na crescente exigência de aferição da viabilidade económica e financeira dos projetos, bem como no reforço do papel de regulação da provisão de equipamentos públicos no território, pelo que as vertentes de modernização administrativa, capacitação institucional, qualificação de recursos humanos e promoção da eficiência na utilização de recursos deverão ser prosseguidas entre 2014 e 2020.

18. Os princípios das intervenções subjacentes às **novas Agendas Europeias introduzem alterações substanciais à tipologia de intervenções tipicamente desenvolvidas pela Administração Local**. A um modelo típico de atuação preferencialmente dirigido para a infraestruturação e execução física de equipamentos, sucedem novas exigências substancialmente diferentes destas, e que já se começaram a manifestar junto dos Municípios, por exemplo, por via de um agravamento dos fenómenos de pobreza e exclusão social.
19. A necessidade de **organizar novas e mais profundas respostas sociais** tem-se feito sentir e encontra, agora, confirmação nos conteúdos da Nova Agenda para a Inclusão Social e Emprego, onde se destaca, em particular, a necessidade de conjugar esforços entre entidades com competências e valências diferentes, que tornam imperativa a necessidade de **promover intervenções dirigidas à capacitação de atores** e ao estabelecimento de parcerias dirigidas a uma atuação complementar.

20. Da mesma forma, são exigidas aos Municípios novas atuações na área **da valorização económica de recursos endógenos**, procurando simultaneamente intervir nas áreas da prevenção de riscos, da utilização mais eficiente dos recursos e da transição para uma economia de baixo teor de carbono. São novas exigências que não podem ser garantidas através de uma atuação isolada dos Municípios, mas que exigem uma atuação concertada destes, com um conjunto diversificado de outras entidades, privadas, associativas e públicas.

O AP reconhece esta urgência, quando refere que, ...

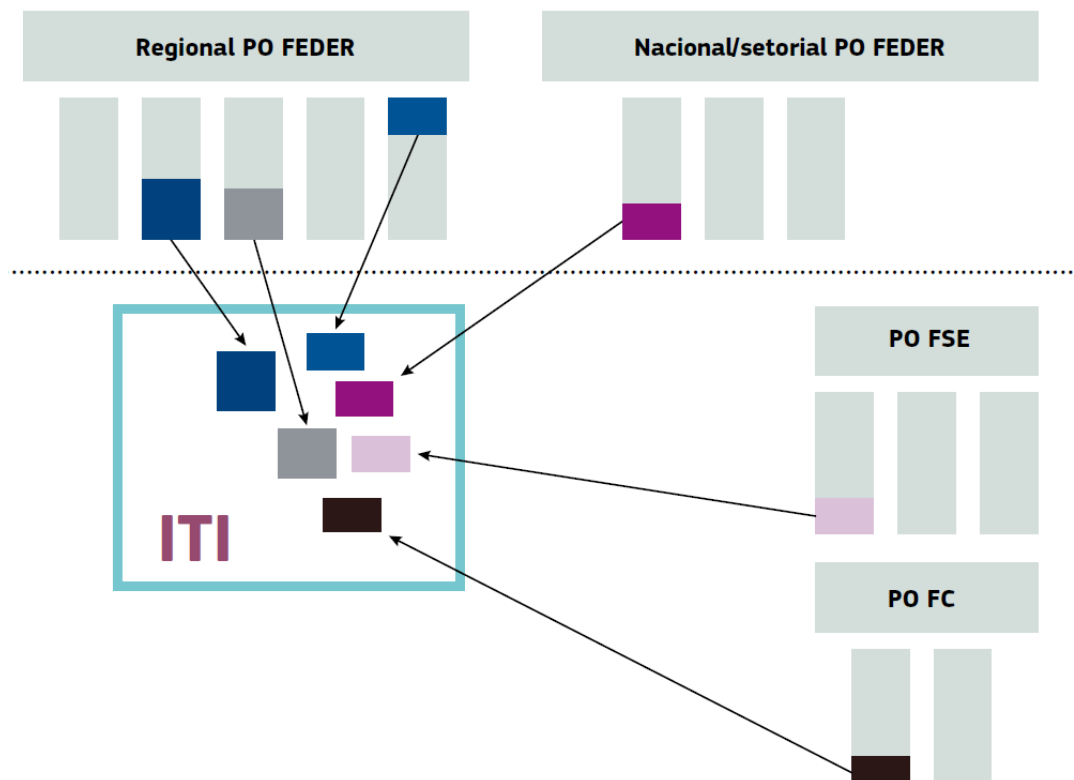
... “De forma complementar às intervenções de modernização e capacitação da administração pública serão apoiadas ações de reforço da capacidade de atores e redes para a promoção de ações de desenvolvimento territorial (integrado no domínio da competitividade e internacionalização – OT11, PO regionais), bem como dos parceiros sociais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social e dos parceiros representativos da economia social e com assento no Conselho Nacional para a Economia Social (integrados no domínio da inclusão social e emprego, no primeiro caso no OT 8 e, no segundo caso, no OT 9).”

21. O período 2014-2020 será, portanto, um ciclo de programação estrutural pautado por novas agendas e por uma **nova forma de concentração** dessa agenda. Surgem questões mais complexas e interligadas que exigem um **novo processo de abordagem, mais integrada**, que só o será efetivamente se conseguir conjugar os princípios da subsidiariedade com uma colaboração e cooperação entre agentes adotando uma escala territorial de concretização.
22. Perante esta exigência podem apontar-se, já nesta fase, implicações que traduzem uma evolução positiva face aos anteriores períodos de programação estrutural, e insuficiências de resposta que lhe reduzirão capacidade de eficiência.

Os novos instrumentos de programação adotados pela Comissão Europeia, em particular os Investimentos Territoriais Integrados (ver figura seguinte) e a existência de Programas Operacionais multi-fundos criam um quadro favorável à integração e colaboração entre atores. No mesmo sentido, a fusão, em Portugal, da coordenação dos fundos e FEDER e FSE na Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC), traduz igualmente um reforço da articulação das intervenções.

Este avanço em matéria de integração fica aquém das expectativas, por exemplo, no respeitante à articulação entre o FEADER e FEDER como é claramente evidente na versão atual do Acordo de Parceria.

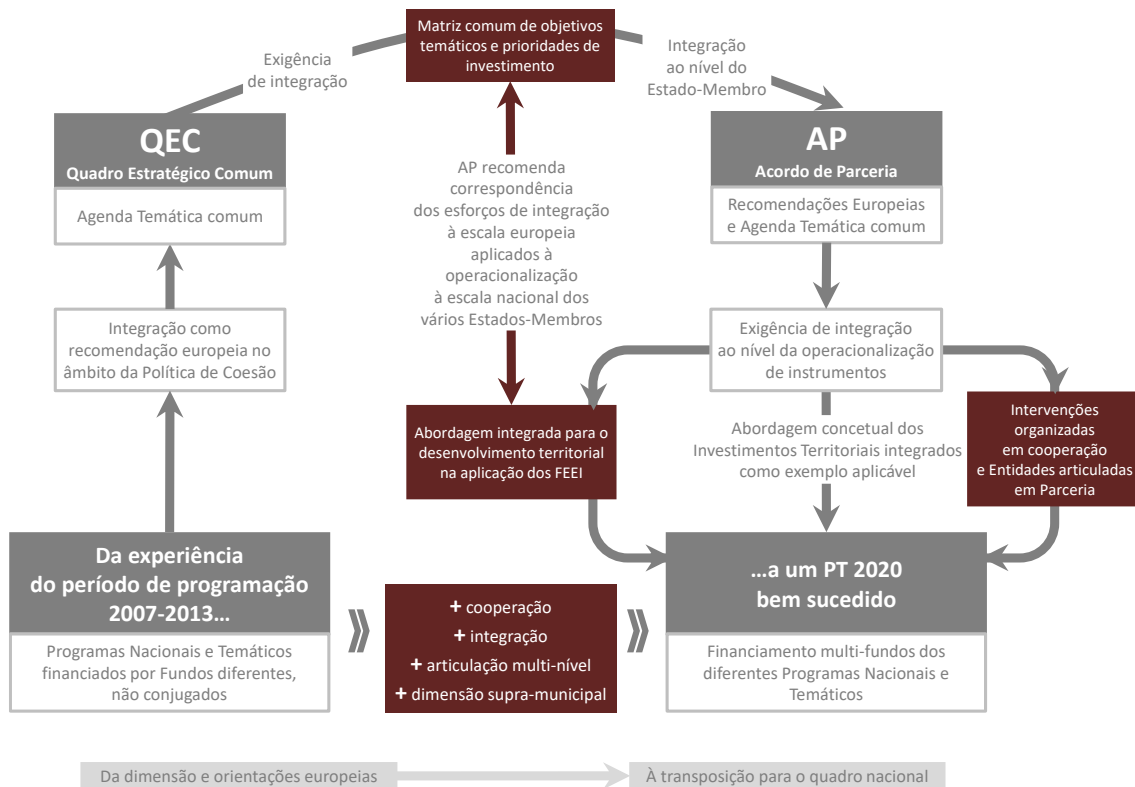
Figura 3 - Abordagem inicial da construção de um ITI



Fonte: Comissão Europeia, Investimento Territorial Integrado (ficha informativa de outubro de 2012)

23. Os novos objectivos da agenda nacional para 2014-2020 têm implicações substanciais no processo habitual de trabalho de diversas entidades, cabendo aos municípios assumir o papel de charneira e de articulação entre diversos protagonistas e novas áreas de intervenção até agora assumidas por outras entidades (por exemplo no (no domínio da inclusão e da competitividade, em particular). Estas exigências terão reflexos numa:
 - necessidade de maior colaboração entre entidades com responsabilidades na intervenção no território;
 - valorização das dimensões da competitividade e da criação de valor, em que vários níveis da administração surgem como facilitadores neste processo, num cenário em que a dimensão territorial pertinente é regional e supra-municipal;
 - valorização, na dimensão local, de novas agendas, até aqui entregues a outras entidades;
 - valorização, na dimensão local e supra-municipal, de questões que se prendem com a necessidade de acautelar questões operacionais de suporte ao padrão de qualidade de vida instituído, que se prendem com a manutenção, o funcionamento e o encerramento de redes de equipamentos.
24. A experiência do período de programação estrutural 2007-2013 introduz, para este período, implicações à escala nacional de cada Estado-Membro, fortemente dirigidas por imperativos de reforço da integração e do papel das abordagens territoriais, onde as intervenções multi-fundos, para serem efectivamente optimizadas, terão de ser acompanhadas por um reforço do processo de cooperação e articulação de atores (ver figura).

Figura 4 – Os novos princípios e formas de integração dos FEEI



Anexo II - Abordagem integrada para o desenvolvimento territorial na aplicação dos FEEI

25. O **Acordo de Parceria entre Portugal e a Comissão Europeia** para o próximo período de programação sublinha a relevância da dimensão territorial da Política de Coesão da União Europeia, e, consequentemente, de um modelo de governação das Abordagens Integradas de Desenvolvimento Territorial que garanta...

...“a implicação direta das entidades sub-regionais e das autoridades regionais, e locais, no planeamento e na execução dos programas, iniciativas e projetos relevantes”.

O Acordo de Parceria reflete, naturalmente, o novo quadro legislativo, reconhecendo que...

...“os novos desafios colocados ao nível sub-regional no horizonte 2020 em áreas como a valorização dos recursos estratégicos do território, a sustentabilidade energética, a promoção de uma sociedade mais inclusiva, ou da eficiência e racionalização dos serviços coletivos intermunicipais, tornam indispensável reforçar quer a escala de intervenção territorial (para além da lógica estritamente municipal), quer o grau de parceria entre o poder local, o associativismo empresarial e o sistema científico e tecnológico, para poder intervir de forma mais eficaz nos domínios chave do desenvolvimento e da coesão territorial.”

Sobressai, em geral, a premissa de promoção de atuações concertadas entre as diversas entidades com intervenção no território, independentemente da sua tipologia, ao abrigo de objetivos comuns e coerentes de desenvolvimento, discutidos e consensualizados em torno de uma **Estratégia de Desenvolvimento Territorial**.

26. Resulta claro, da leitura atenta do AP, que o conjunto de instrumentos disponíveis no âmbito da territorialização das políticas públicas deverá ser efetivamente mobilizado, ou, em particular, conjugado, com vista à otimização da coerência estratégica das diversas intervenções de cariz local, sob o “chapéu” de um **quadro estratégico sub-regional** claro, devidamente articulado com a estratégia regional dinamizada pelas CCDR. Tal como especificamente referido no AP:

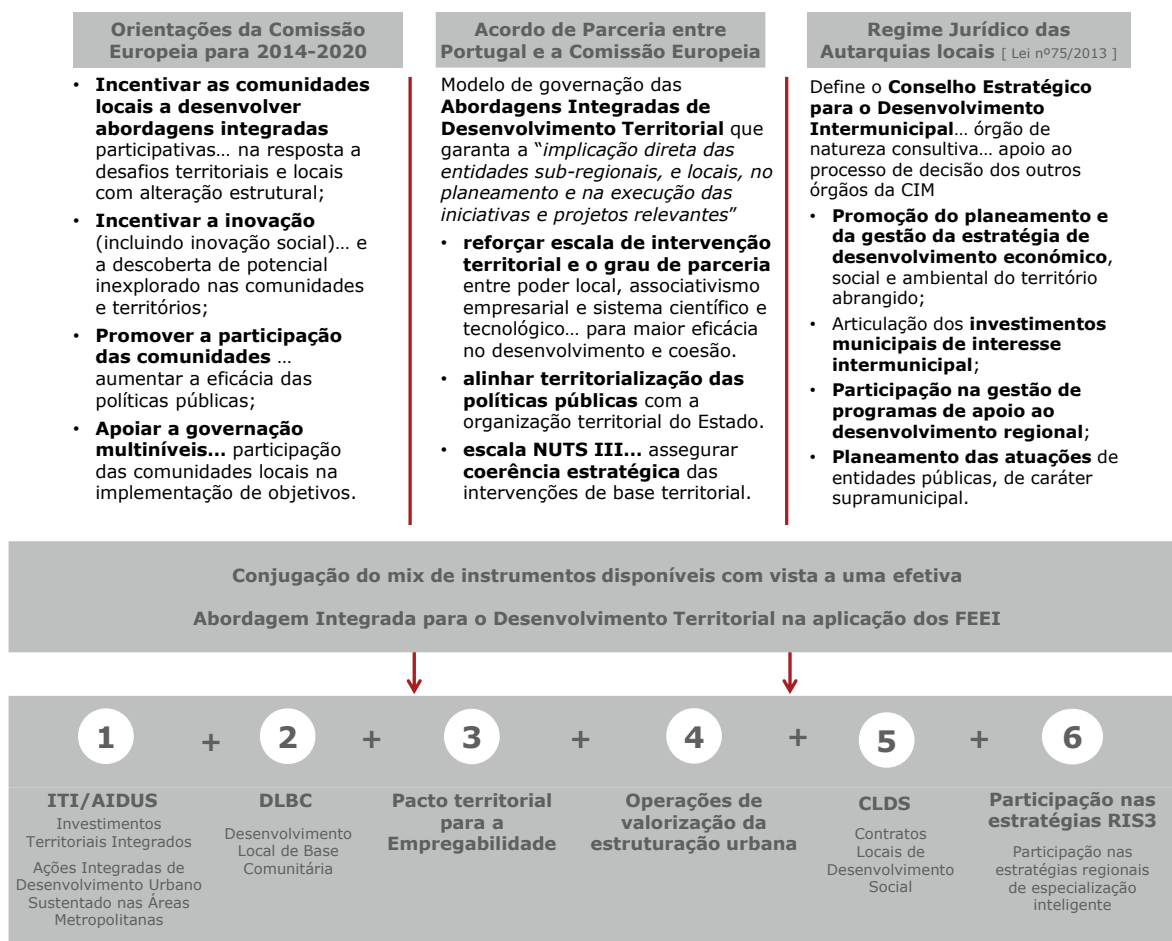
“A escala das NUTS III (ou agrupamentos de NUTS III contíguas) servirá igualmente de referência para assegurar a coerência estratégica de outras intervenções de cariz local, em territórios urbanos, rurais ou nos espaços de articulação entre ambos. Procura-se desta forma a criação de um quadro estratégico sub-regional claro, devidamente articulado com a estratégia regional dinamizada pelas CCDR, que garanta a coerência das intervenções independentemente da forma como são implementadas (ITI ou DLBC) e que permita assumir explicitamente o desenvolvimento rural, o desenvolvimento urbano e o desenvolvimento das zonas costeiras como parte integrante do desenvolvimento regional. Este quadro estratégico sub-regional, dinamizado pelas associações de municípios, deverá igualmente ser tido em conta no âmbito de outras intervenções para além das que vierem a estar integradas em ITI ou DLBC, por exemplo, a componente das

estratégicas sub-regionais centrada na promoção da competitividade empresarial deve ser ponderada no âmbito dos mecanismos de governação associados às estratégias de especialização inteligente regionais ou no âmbito dos mecanismos de ponderação do mérito regional dos incentivos a PME”.

27. A diversidade do território fica, também, expressa nesta assunção clara de que, por um lado, existirão instrumentos de financiamento preferencialmente dirigidos a territórios urbanos, rurais ou nos espaços de articulação entre ambos, mas que, por outro lado, a sua conjugação está inerente ao quadro do território mais alargado que constitui a sua escala territorial de atuação. Áreas metropolitanas, áreas urbanas e mundo rural conjugam-se em territórios mistos, para os quais importa mobilizar os instrumentos que permitam sustentar a aplicação das novas Agendas Europeias, nomeadamente, em termos de i) sustentabilidade, prevenção de riscos e valorização dos recursos endógenos, e em termos de ii) inclusão social e pobreza.
28. O referido “**quadro estratégico sub-regional claro**” terá de se traduzir operacionalmente num Plano Estratégico de Desenvolvimento 2014-2020 (ou outro figurino que se venha a revelar adequado), cujo enfoque seja o desenvolvimento do território, e não a atuação específica de uma determinada entidade.
29. De acordo com a abordagem integrada para o desenvolvimento territorial na aplicação dos FEEI assumida no AP, são seis os instrumentos passíveis de mobilização com vista à prossecução dos objetivos assumidos nesse “**quadro estratégico sub-regional claro**”. Para estes seis instrumentos serão identificados promotores preferenciais diferenciados, embora em cada um deles seja especificamente referido o papel das autarquias locais e da escala de atuação supramunicipal:
 - Instrumento 1: Investimentos Territoriais Integrados (ITI)²⁸ - Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial;
 - Instrumento 2: DLBC – Desenvolvimento Local de base Comunitária;
 - Instrumento 3: Pactos Territoriais para a Empregabilidade;
 - Instrumento 4: Operações de Valorização da Estruturação Urbana;
 - Instrumento 5: Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS);
 - Instrumento 6: Componente das estratégias sub-regionais centrada na promoção da competitividade empresarial - Estratégias RIS 3.

²⁸ Designados por Ações Integradas para o Desenvolvimento Urbano Sustentado quando aplicados nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto.

Figura 4 – Princípios e pressupostos das Abordagens Integradas para o Desenvolvimento Territorial na aplicação dos FEEI



Caixa 2 – Os instrumentos de operacionalização das Abordagens Integradas para o Desenvolvimento Territorial (AIDT)

Instrumento 1: ITI/AIDUS – Investimentos Territoriais Integrados / Ações Integradas para o Desenvolvimento Urbano Sustentado (nas Áreas Metropolitanas)

Segundo o AP, os ITI destinam-se “a promover a concertação estratégica e operacional entre parceiros públicos, privados e associativos, de base territorial e/ou temática, empenhados e imobilizados na concretização integrada de investimentos que, assegurando a plena utilização dos recursos, das oportunidades e das potencialidades existentes, sejam especialmente focalizados na produção de resultados significativos para a coesão, o emprego e a sustentabilidade territorial e nas competências específicas dos municípios”.

Os ITI serão utilizados na concretização de Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial ancorados em estratégias de desenvolvimento em territórios correspondentes a NUTS III (ou agrupamentos de NUTS III contíguas), potenciando...

... “as soluções de governação aí instituídas (sob a liderança das Comunidades Intermunicipais, mas envolvendo parceiros públicos, privados e associativos), assumindo-se como uma estratégia territorial “sem fronteiras entre concelhos”, assente no princípio da promoção de uma parceria alargada de coordenação, cooperação e concertação de iniciativas de âmbito transmunicipal.

As AIDUS concretizam Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (AML e AMP, respetivamente), destinando-se...

... “a prosseguir estratégias de Desenvolvimento Sustentável tendo em consideração a particular relevância dos sistemas urbanos na dinamização do crescimento e do emprego, da competitividade e da inovação, e também da sustentabilidade e promoção da qualidade de vida”, tendo por base prioridades e objetivos semelhantes aos definidos para os ITI. A concretização de AIDUS prevê, assim, a concentração dos investimentos na promoção da atratividade das áreas urbanas de incidência, bem como da coesão, do emprego e da sustentabilidade territorial. Ambas as AIDUS consideradas obedecem a limiares mínimos FEDER a aplicar no apoio à transição para uma economia de baixo teor de carbono, designadamente 12% no caso da AMP e 20% na AML.

Nas áreas metropolitanas, as AIDUS deverão traduzir uma “significativa concentração dos investimentos na promoção da coesão social e da atratividade das áreas urbanas de incidência, bem como na promoção de estratégias de baixa emissão de carbono, incluindo a promoção da mobilidade urbana sustentável e medidas para melhorar a qualidade do ambiente urbano e ainda a prevenção e gestão de riscos e a adaptação às alterações climáticas”. Prevêem-se, como tal, “limiares mínimos de afetação de despesa ao objetivo temático 4 (apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores) atento à relevância desta temática nesses territórios”.

Caixa 2 – Os instrumentos de operacionalização das Abordagens Integradas para o Desenvolvimento Territorial (AIDT) (continuação)

Instrumento 2: DLBC – Desenvolvimento Local de base Comunitária

Segundo o AP, visa especialmente...

... “promover, em territórios específicos, a concertação estratégica e operacional entre parceiros, será focalizado na concretização integrada de investimentos que assegurem a produção de resultados significativos no desenvolvimento local e diversificação das economias de base rural e das zonas pesqueiras e costeiras, bem como na promoção e da inovação social, na resposta a problemas de pobreza e de exclusão social, designadamente em territórios economicamente fragilizados e/ou de baixa densidade populacional”.

“Esta opção central de mobilização do instrumento regulamentar DLBC para os Grupos de Ação Local de cariz rural ou costeiro, não inviabiliza a possibilidade de mobilização ao longo do período de programação deste mesmo instrumento para iniciativas de promoção da inclusão social, combate à pobreza e à exclusão e desenvolvimento da inovação social, na resposta a problemas de pobreza e de exclusão social.”

“Os GAL terão que apresentar estratégias de desenvolvimento local e os correspondentes programas de ação. As estratégias DLBC serão selecionadas e aprovadas por um comité, instituído para este efeito por todas as autoridades de gestão dos programas financiadores a quem caberá a elaboração de orientações e especificações prévias, nomeadamente no que respeita à definição de processos e critérios de seleção das estratégias de desenvolvimento local, as funções dos Grupos de Ação Local, bem como os montantes e condições específicas de financiamento disponibilizados pelos Programas Operacionais, Fundos e Eixos Prioritários. Neste âmbito, os órgãos da Administração Pública responsáveis pela execução das políticas públicas pertinentes apoiarão as autoridades de gestão nesta definição e, no processo de decisão, emitirão parecer sobre as DLBC. Na seleção das DLBC para apoio dos FEEI deve ser assegurada a coerência com a estratégia de desenvolvimento territorial estabelecida para a respetiva NUTS III (devendo a CIM, enquanto responsável por essa estratégia, ser ouvida sobre esta coerência no âmbito do processo de seleção das EDL), bem como as sinergias e complementaridades com as ações e investimentos de ITI e outros domínios de apoio dos Programas Operacionais, bem como assegurar a coordenação entre fundos observando a delimitação ex-ante de fronteiras de elegibilidade entre Fundos”.

Instrumento 3: Pactos Territoriais para a Empregabilidade

Estes instrumentos visam a...

... “prossecução de uma melhor adequação da resposta ao nível das medidas ativas de emprego e formação profissional” e “poderão ser desenvolvidos pelas entidades intermunicipais (ou por grupos de entidades intermunicipais, desde que a aproximação à lógica de bacias de emprego assim o justifique), com o envolvimento das Agências Públicas de Emprego e Formação Profissional”.

“Os Pactos deverão apresentar programas integrados de combate ao desemprego e de adequação da formação profissional às necessidades do tecido produtivo (com ganhos de eficiência na elaboração de levantamentos de necessidades sub-regionais) e no acompanhamento da execução destas políticas, bem como estimativas de alocação de recursos. Para a elaboração destes Pactos resulta fundamental a mobilização e envolvimento direto de outras entidades que atuam diretamente no terreno, como por exemplo, entidades formadoras (Centros de Formação do IEFP, I.P. de gestão direta e protocolados, escolas públicas e privadas, entidade privadas), Associações Empresariais, entidades empregadoras (privadas e do terceiro setor), sindicatos, associações de desenvolvimento local/regional.”

“É também de realçar igualmente o papel fundamental que os Gabinetes de Inserção Profissional (GIP) desempenharão neste âmbito, pela sua capacidade de atuação em proximidade aos territórios e às populações em estreita articulação com a rede de centros do IEFP”.

Caixa 2 – Os instrumentos de operacionalização das Abordagens Integradas para o Desenvolvimento Territorial (AIDT) (continuação)

Instrumento 4: Operações de Valorização da Estruturação Urbana

Segundo o AP,

“os municípios ou as entidades intermunicipais serão igualmente destinatários potenciais de operações de valorização da estruturação urbana dos seus territórios de incidência e de promoção da atratividade e da competitividade das cidades, através de operações de apoio à utilização da eficiência energética e das energias renováveis no setor da habitação social e de regeneração física, económica e social das comunidades e das zonas urbanas desfavorecidas”.

“As operações de estímulo e promoção da utilização da eficiência energética no setor da habitação social são financiadas através de subsídios a fundo perdido quando os beneficiários são entidades do setor público administrativo central, regional ou local ou do terceiro setor, e através de um instrumento financeiro dirigido ao desenvolvimento urbano sustentável para todos os restantes beneficiários. O instrumento financeiro integrará igualmente a totalidade dos apoios de regeneração física, económica e social em zonas urbanas. As referidas operações terão de ser enquadradas em intervenções integradas para o desenvolvimento urbano sustentável e tidas em conta no cumprimento do requisito regulamentar relativo à proporção de fundos mobilizados em AIDUS.”

Instrumento 5: Contratos Locais de Desenvolvimento Social

Segundo o AP, os contratos locais de desenvolvimento social...

... “desempenha um papel central na resposta integrada às necessidades específicas das zonas geográficas mais afetadas pela pobreza ou dos grupos-alvo com risco mais elevado de discriminação ou exclusão, reconhecendo a relevância da abordagem multidimensional e territorializada da intervenção social.”

Sendo diversificado o seu impacto nos territórios, tem vindo a impor-se a urgência da...

... “promoção da inclusão social dos cidadãos, de forma multisetorial e integrada, através de ações executadas em parceria, por forma a combater a pobreza persistente e a exclusão social em territórios deprimidos”, em particular em territórios envelhecidos ou afetados por calamidades, aos quais se tem adicionado os territórios afetados pelo desemprego e situações críticas de pobreza.

Os CLDS visam...

... “o aumento da empregabilidade, para um combate articulado contra a pobreza crítica, em especial garantindo uma maior proteção às crianças, jovens e idosos, fornecendo instrumentos adequados nas respostas às calamidades, sempre tendo em mente a aposta num superior desenvolvimento local e especial atenção na concretização de medidas que promovam a inclusão ativa das pessoas com deficiência e incapacidade”. A atuação dos CLDS+ nos vários territórios desenvolve-se sob três eixos de intervenção relativos a: i) emprego, formação e qualificação; ii) intervenção familiar e parental, preventiva da pobreza infantil; e iii) capacitação da comunidade e das instituições.

Na implementação dos CLDS é de relevar a importância da sua articulação com a Rede Social com intervenção no território, conjugando as atuações de Municípios e de entidades públicas e privadas no domínio da ação social. Uma nova Rede Local de Intervenção Social (RLIS) deverá garantir a coordenação de todas as entidades/agentes responsáveis pela implementação de políticas sociais, sob uma lógica de descentralização e de prestação de serviços a contratualizar. No combate ao desemprego, a atuação dos Gabinetes de Inserção Profissional (GIP) afigura-se fundamental, no apoio a jovens e adultos desempregados e na sua (re)inserção no mercado de trabalho.

Caixa 2 – Os instrumentos de operacionalização das Abordagens Integradas para o Desenvolvimento Territorial (AIDT) (continuação)

Instrumento 6: Componente das estratégias sub-regionais centrada na promoção da competitividade empresarial - Estratégias RIS 3

Segundo o AP, ...

... “a componente das estratégias sub-regionais centrada na promoção da competitividade empresarial deve ser ponderada no âmbito dos mecanismos de governação associados às estratégias de especialização inteligente regionais ou no âmbito dos mecanismos de ponderação do mérito regional dos incentivos a PME”.

As assimetrias existentes entre as regiões portuguesas introduzem argumentos justificativos da pertinência de uma abordagem regional integrada, coerente com as prioridades nacionais:

“As diferenças regionais ao nível dotação de capital humano, dos recursos e competências de I&D e do tecido produtivo exigem abordagens regionalmente diferenciadas à prossecução de estratégias de especialização inteligente. Estas estratégias deverão, porém, ser devidamente articuladas a nível nacional, evitando redundâncias e tirando partido de potenciais sinergias de escala suprarregional.”

30. A mobilização dos instrumentos previstos na **abordagem integrada do desenvolvimento territorial** garantirá que a estratégia sub-regional seja coerente e completa, do ponto de vista da complementaridade dos meios disponíveis. Exige, também, que as intervenções entre os diversos agentes económicos e sociais com intervenção no território, sejam consensualizadas através de mecanismos de trabalho em parceria (figura seguinte).

Figura 5 – Operacionalização da abordagem integrada do desenvolvimento territorial

