

Avaliação do Alinhamento Estratégico entre a Política de Coesão pós-2030 e Planeamento Territorial em Portugal

Paulo Neto – Universidade de Évora, UMPP – Unidade de Monitorização de Políticas Públicas e CICP – Centro de Investigação em Ciência Política (neto@uevora.pt)
Maria Luísa Silva – ISCAL, Instituto Politécnico de Lisboa; FCUL, Universidade de Lisboa; CICS.NOVA, CEFAGE (mlfsilva@iscal.ipl.pt)

Sumário Executivo

Problema abordado – Análise do (des)alinhamento entre a Política de Coesão pós-2030, mais orientada para desempenho, condicionalidades e abordagem *place-based*, e o sistema de planeamento territorial em Portugal.

Objetivo principal do trabalho – Propor um quadro de avaliação do alinhamento estratégico e territorial, combinando um índice de alinhamento (com subdimensão “propósito e coerência de missão”) e uma matriz plano-programa replicável.

Conclusão-chave – Verifica-se alinhamento conceptual relevante, mas persistem desalinhamentos temporais, espaciais e instrumentais que exigem reforço de governação multinível, capacitação e infraestrutura de dados para 2028–2034.

Relevância para as políticas públicas – Instrumento de apoio à negociação do próximo Acordo de Parceria e ferramenta de suporte à construção da Agenda Nacional de Avaliação (ANAV), incentivando trabalho com foco em resultados reais e aprendizagem dentro das instituições.

Introdução

A transição para 2028–2034 decorre num contexto de megatendências que pressionam os territórios e testam a capacidade de resposta das políticas públicas: clima e água, transição energética, demografia e migrações, digitalização e inteligência artificial, e reconfiguração geoeconómica e das cadeias de valor. Este enquadramento exige instrumentos territoriais com resiliência, dados em tempo quase real e governação adaptativa (Comissão Europeia, 2023a; IPCC, 2023; PLANAPP, 2024; Comissão Europeia/JRC, 2023).

A Política de Coesão da União Europeia (UE) evoluiu de uma lógica centrada na elegibilidade e no *input* para uma trajetória que combina desenvolvimento orientado ao território, condicionalidades reforçadas e gestão por resultados, com maior prémio ao desempenho e responsabilização no pós-2030 (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2013; 2021a;

2021b; Grupo de Alto Nível, 2024). No plano nacional, o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) oferece visão prospetiva e uma Agenda para o Território, mas enfrenta desafios de operacionalização, monitorização e integração com os mecanismos financeiros e regulatórios da Coesão, carecendo de objetivos quantificados, marcos temporais e de um observatório operativo que sustente decisões *data-driven* (Assembleia da República, 2019; Neto & Silva, 2025).

As lições de 2021–2027 mostram avanços na orientação temática e na territorialização dos investimentos, mas evidenciam lacunas de coerência vertical (UE-Estado-Região-Local) e horizontal (intersectorial), fragilidades na articulação plano-programa, coordenação de instrumentos e disponibilidade de dados em tempo quase real para gestão por desempenho (Comissão Europeia, 2023b).

A prospetiva de médio-longo prazo, ancorada no *Strategic Foresight Report* e nos cenários do *Joint Research Centre*, reforça a necessidade de alinhar desenho institucional e instrumentos territoriais com condicionalidades e métricas de resultado (Comissão Europeia, 2023a; Comissão Europeia/JRC, 2023).

Comparando 2014–2020, 2021–2027 e a perspetiva pós-2030, observa-se um movimento consistente para a territorialização estratégica e gestão por resultados, com reforço de condicionalidades e uso de instrumentos integrados, como Investimentos Territoriais Integrados e ações urbanas integradas. Espera-se no pós-2030 um papel ainda mais central de métricas de desempenho e mecanismos de responsabilização, apoiados por observação contínua e interoperabilidade de dados (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2013; 2021a; 2021b; Grupo de Alto Nível, 2024; Comissão Europeia, 2023b; Neto & Silva, 2025).

Face a este quadro, propõe-se uma abordagem de avaliação do alinhamento entre Política de Coesão e instrumentos de ordenamento do território que integre: i) um índice de alinhamento que capte coerência vertical e horizontal; ii) uma matriz plano-programa com critérios e ponderações replicáveis; iii) a identificação de lacunas e sobreposições entre medidas financiadas e estratégias territoriais; iv) recomendações de governação multinível para 2028–2034.

O contributo esperado é duplo. No plano metodológico, oferecer instrumentos simples, comparáveis e replicáveis. No plano prático, apoiar a negociação do Acordo de Parceria pós-2027, a revisão e ajustamento dos instrumentos do PNPT e a institucionalização de aprendizagem contínua, através da ANAV e de observatórios de dados (Neto & Silva, 2025; Grupo de Alto Nível, 2024).

Metodologia

Segue-se um método misto em três passos. Primeiro, uma análise documental e de conteúdo aos documentos orientadores da Coesão pós-2030, ao Portugal 2030 e ao PNPT, com codificação temática e ponderação por relevância/escala, gerando uma linha de base do alinhamento e o guia de codificação e ponderação para 2028–2034. Segundo, estudos de caso em duas NUTS II com mapeamento de operações, análise de *Theory of Change* e de *Contribution Analysis*, e entrevistas semiestruturadas a decisores e técnicos da administração central, regional e local. Terceiro, validação participada com

stakeholders, aplicando *sensemaking* para co-priorizar ajustes, testar recomendações e acordar um plano de melhoria.

Dois instrumentos estruturarão a abordagem proposta: O “índice de alinhamento” que agregará dimensões de coerência vertical (UE-Estado-Região-Local) e horizontal (intersectorial), com uma subdimensão propósito e coerência de missão que avaliará o grau de tradução dos objetivos estratégicos em resultados territoriais e incentivos ao desempenho; a matriz plano-programa agrega objetivos, medidas e condicionantes dos programas operacionais de aplicação da Política de Coesão com os

instrumentos territoriais (PNPOT, Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROTs), Planos Diretores Municipais (PDMs)), através de critérios e ponderações transparentes (ex.: alinhamento com as megatendências, contributo para metas de descarbonização, cobertura de áreas funcionais, qualidade dos indicadores e informação de suporte), assegurando condições de replicabilidade e comparabilidade inter-regional (Comissão Europeia, 2023b).

A metodologia proposta combinará análise normativa (Regulamentos 2014–2020; 2021–2027), evidência prospetiva (Comissão Europeia, 2023a; Comissão Europeia/JRC, 2023; PLANAPP, 2024; IPCC, 2023) e validação empírica nos estudos de caso, garantindo coerência vertical/horizontal e robustez na inferência causal (Parlamento Europeu & Conselho Europeu, 2013; 2021a; 2021b).

Resultados

Os resultados esperados organizam-se em três blocos principais. Primeiro, um índice de alinhamento comparável por domínios (transição climática, inovação, coesão social), capaz de distinguir configurações territoriais com maior coerência de missão, evidenciando padrões regionais associados às condicionalidades do pós-2030 (Comissão Europeia, 2023a; Comissão Europeia/JRC, 2023; PLANAPP, 2024; Neto & Silva, 2025). Em segundo lugar, uma tipologia de desalinhamentos – temporal (desfasamentos entre calendários de planeamento e execução programática), espacial (inadequação face a áreas funcionais e escalas NUTS II/III) e instrumental (incongruência entre objetivos, indicadores e incentivos) – e respetivos fatores explicativos, incluindo deficiências de governação, capacidade institucional e infraestrutura de informação (Neto & Silva, 2025). Em terceiro, uma *toolbox* de integração plano-programa (*checklists* de elegibilidade estratégica, matriz plano-programa, guia metodológico e *feedback loops*), orientada para implementação e monitorização por desempenho.

Com base no exercício de adequação estratégica PNPOT – Política de Coesão, antecipa-se já a proposta de priorização de seis instrumentos (novos/ajustados) para reduzir desalinhamentos e acelerar o acoplamento entre planeamento e investimento: 1) Acordos Territoriais

vinculados a metas e incentivos de desempenho; 2) Plano de Sobreposição Climática para espacializar riscos/medidas e orientar elegibilidade; 3) Protocolos *Digital-Twin* para simulação de impactos e escolha de carteiras; 4) Planos de Áreas Funcionais para governança intermunicipal baseada em evidência; 5) Contratos de Transição Justa alargados a territórios vulneráveis; 6) Painéis de KPI integrados com a monitorização dos programas (Neto & Silva, 2025). Estas propostas criarão uma ponte explícita entre missões europeias (Pacto Ecológico, Agenda Digital, Fundo para a Transição Justa) e as decisões de uso do solo, reforçando *accountability* e previsibilidade na negociação com a Comissão Europeia (Grupo de Alto Nível, 2024; Comissão Europeia, 2023b).

Nos estudos de caso, espera-se identificar padrões diferenciados: por exemplo, no Alentejo combinações específicas de transição energética, escassez hídrica e dispersão demográfica, que requerem instrumentos de governança multinível e dados granulares para orientar investimentos em redes, serviços e reindustrialização limpa; noutras NUTS II, a pressão metropolitana e a dinâmica de inovação exigirão ênfase em áreas funcionais, mobilidade e habitação acessível.

Conclusões

Antecipam-se, desde já, quatro mensagens centrais. Primeira, a Política de Coesão reconhece as megatendências e tenderá, no pós-2030, a premiar o desempenho com maior seletividade e condicionalidades, o que reforça a necessidade de métricas robustas e de observabilidade em tempo quase real (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2021a; Grupo de Alto Nível, 2024; Comissão Europeia, 2023a). Segunda, o PN POT exibe alinhamento conceptual com a agenda europeia, mas a governança, a literacia de dados e a ligação a incentivos permanecem insuficientes para garantir impactos territoriais consistentes (Assembleia da República, 2019; Neto & Silva, 2025). Terceira, a *toolbox* proposta – índice de

alinhamento, matriz plano-programa, *checklists* e *feedback loops* – permitirá reduzir desalinhamentos temporais, espaciais e instrumentais e sustentar a aprendizagem institucional. Quarta, para a negociação do período de programação e financiamento 2028-2034 e para a ANAV, recomendam-se: i) coordenação multinível assente em Acordos Territoriais com metas e prémios; ii) investimento em infraestrutura de dados/observatórios e painéis de KPI; iii) incentivos ao desempenho e mecanismos de responsabilização; iv) integração sistemática de prospetiva (PLANAPP/JRC) e de avaliação de contributo na seleção de projetos (Comissão Europeia/JRC, 2023; PLANAPP, 2024; IPCC, 2023).

Referências

Assembleia da República. (2019). *Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro, que aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)*. Diário da República, 1.ª série, 170, 4296-4337.

Comissão Europeia. (2023a). *Relatório de Prospetiva Estratégica 2023: A sustentabilidade e o bem-estar no centro da autonomia estratégica aberta da Europa (SWD (2023) 289)*. Serviço das Publicações da União Europeia.

Comissão Europeia. (2023b). *Programas da UE 2021-2027: FEDER, FC, FSE+, FTJ e Interreg - Guia rápido*. Direção-Geral da Política Regional e Urbana.

Comissão Europeia, Joint Research Centre. (2023). *Rumo a uma Europa justa e sustentável em 2050: Relatório de cenários (JRC 133716)*. Serviço das Publicações da União Europeia.

Grupo de Alto Nível sobre o Futuro da Política de Coesão da UE. (2024). *Forjar juntos um futuro sustentável: A Política de Coesão pós-2030*. Direção-Geral da Política Regional e Urbana, Comissão Europeia.

IPCC. (2023). *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the IPCC*. IPCC. <https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647>

Neto, P., & Silva, M. L. (2025, 10-11 de julho). *Alinhamento estratégico e territorial: Para uma maior eficácia na articulação entre a Política de Coesão da UE e o ordenamento do território em Portugal* [apresentação de conferência]. 32.º Congresso APDR 2025, Universidade Portucalense, Porto.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2013). *Regulamento (UE) n.º 1303/2013 que estabelece disposições comuns relativas aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento 2014–2020*. Jornal Oficial da União Europeia, L 347, 320–469.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2021a). *Regulamento (UE) 2021/1060 que estabelece disposições comuns relativas aos fundos em regime de gestão partilhada, 2021-2027*. Jornal Oficial da União Europeia, L 231, 159-706.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2021b). *Regulamento (UE) 2021/1056 que institui o Fundo para uma Transição Justa*. Jornal Oficial da União Europeia, L 231, 1–28.

PLANAPP - Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública. (2024). *Megatendências 2050: Impactos em Portugal (Brochura REPLAN)*. PLANAPP. .