

# Regiões Urbanas Funcionais em Portugal: um desafio estratégico para a coesão e a competitividade territorial

Teresa Sá Marques<sup>1</sup>, Miguel Saraiva<sup>1</sup>, Fernando Honório<sup>1</sup>, Hélder Santos<sup>1</sup>, Gabriela Ribeiro<sup>1</sup>, Marcelo Torres<sup>1</sup>, Catarina Maia<sup>1</sup>, Márcio Ferreira<sup>1</sup>, Diogo Ribeiro<sup>1</sup>, Isabel Martins<sup>1</sup>, Fátima Matos<sup>1</sup>, Mário Fernandes<sup>1</sup>; Hélder Alves<sup>2</sup>; João Cerejeira<sup>3</sup>; Gonçalo Santinha<sup>4</sup>; Paula Guerra<sup>5</sup>; Carlos Pina<sup>6,8</sup>; Eduarda Costa<sup>7,8</sup>; Rosário Oliveira<sup>1,8</sup>.

<sup>1</sup>CEGOT, Faculdade de Letras, Universidade do Porto; <sup>2</sup>INESC TEC; <sup>3</sup>NIPE; <sup>4</sup>GOVCOPP; <sup>5</sup>IS-UP; <sup>6</sup>CCDRLVT; <sup>7</sup>IGOT; <sup>8</sup>Consultores

## Sumário executivo

As Regiões Urbanas Funcionais (RUF) emergem, no contexto português, como uma dimensão central para a compreensão e operacionalização das dinâmicas territoriais contemporâneas, situando-se na articulação entre os objetivos de **coesão** e de **competitividade**. O policy brief evidencia o papel estruturante das RUF como quadro de referência para políticas públicas mais eficazes, territorialmente ajustadas e multiescalares.

A análise demonstra que o território de Portugal se organiza cada vez mais segundo lógicas funcionais que ultrapassam os limites administrativos tradicionais, refletindo perfis de centralidade urbana, padrões de mobilidade pendular, acessibilidade a serviços, integração nos mercados de trabalho, redes de inovação e articulação institucional. Ignorar estas dinâmicas resulta em políticas fragmentadas, com impactos limitados na redução das desigualdades territoriais e na promoção de um desenvolvimento económico sustentável. Pelo contrário, reconhecer e integrar as RUF como unidades operativas permite alinhar políticas sectoriais, nomeadamente nos serviços de interesse geral, na mobilidade, habitação, emprego, inovação, educação e coesão social, com os territórios onde essas políticas produzem efeitos reais.

O relatório evidencia uma **heterogeneidade territorial** entre RUF, tanto no que respeita às condições de acesso a serviços e infraestruturas essenciais, como à capacidade de gerar emprego qualificado, inovação económica e resiliência. Enquanto algumas RUF apresentam perfis altamente competitivos, integrados em redes, outras revelam fragilidades estruturais, associadas a envelhecimento demográfico, baixa qualificação, fraca diversificação económica e dependência do emprego público. Esta diversidade exige abordagens de política diferenciadas, rejeitando soluções uniformes e reforçando a necessidade de estratégias place-based.

## Recomendações

1. Reconhecer as RUF como unidades estratégicas de planeamento e programação de políticas públicas.
2. Promover modelos de governação multinível e colaborativa ajustados à diversidade funcional das RUF.
3. Diferenciar políticas de coesão e competitividade em função dos perfis territoriais identificados.
4. Reforçar a articulação entre acessibilidades, serviços, mercado de trabalho, educação e inovação à escala funcional.
5. Integrar as RUF nos instrumentos de política pública nacionais e europeus, assegurando coerência territorial.

## Destinatários do policy brief

Este policy brief dirige-se a decisores políticos nacionais e regionais, entidades responsáveis pelo planeamento territorial, nomeadamente as CCDR, as autoridades metropolitanas e intermunicipais, os municípios, bem como os organismos públicos com responsabilidades nas áreas da coesão e da competitividade.

## 1. Introdução e Enquadramento do Problema

### 1.1. O desfasamento entre territórios funcionais e políticas públicas

Um dos desafios da política territorial reside no **desfasamento entre a organização funcional dos territórios e os quadros institucionais e administrativos que estruturam a ação pública**. Apesar de décadas de investimento em planeamento e políticas de coesão, a maior parte das decisões continua ancorada em limites administrativos rígidos (municípios, distritos ou regiões NUTS) que raramente correspondem aos territórios onde se manifestam as dinâmicas económicas, sociais e de mobilidade.

As RUF revelam-se particularmente relevantes para ultrapassar este desfasamento. Incorporam os territórios de residência, trabalho, acesso a serviços e interação económica quotidiana das populações, permitindo captar as interdependências territoriais que moldam o desenvolvimento regional. A ausência de reconhecimento explícito das RUF nas políticas públicas conduz à duplicação de infraestruturas, à ineficiência na provisão de serviços e à incapacidade de responder a problemas supramunicipais.

As estratégias centradas exclusivamente na concentração metropolitana tendem a aprofundar assimetrias territoriais, gerar deseconomias de aglomeração e fragilizar a resiliência do sistema urbano nacional. A competitividade territorial não é incompatível com a coesão, desde que sustentada em estruturas policêntricas, redes funcionais equilibradas e acesso equitativo a serviços e oportunidades.

**Mensagem política 1:** As RUF constituem uma escala adequada para articular políticas territoriais em Portugal.

**Mensagem política 2:** A promoção da competitividade deve ser acompanhada por políticas de coesão funcional, evitando processos de polarização territorial excessiva.

**Mensagem política 3:** Políticas desenhadas fora da escala funcional tendem a produzir impactos limitados ou contraditórios.

### 1.2. A relevância estratégica das RUF no contexto português

No contexto português, caracterizado por um sistema urbano desequilibrado, litoralização e vastos territórios de baixa densidade, as RUF têm uma relevância estratégica acrescida. Existem múltiplas RUF sub-regionais com potencial significativo para reforçar a

articulação territorial, desde que apoiadas por políticas públicas adequadas.

Estas RUF desempenham funções essenciais na provisão de serviços, na estruturação dos serviços de interesse geral e dos mercados de trabalho e na coesão dos territórios envolventes. Contudo, enfrentam problemas relacionados com a fragmentação institucional, a escassez de recursos e a ausência de instrumentos de governação funcional.

**Mensagem política 4:** Reforçar as RUF intermédias é essencial para um modelo de desenvolvimento territorial mais equilibrado.

### 1.3. Coesão e competitividade

Territórios com fraca coesão funcional, marcados por acessibilidades limitadas, baixa diversidade de serviços e mercados de trabalho segmentados, revelam maiores dificuldades em atrair investimento, reter talento e responder a choques económicos. Inversamente, RUF com forte integração funcional tendem a apresentar maior resiliência, mesmo quando não são os principais polos metropolitanos do país.

As RUF evidenciam que sistemas territoriais articulados, onde a acessibilidade a serviços, a mobilidade eficiente, a qualificação da população e a integração em redes de inovação são fatores indissociáveis da coesão e da competitividade.

**Mensagem política 5:** A coesão funcional é um pré-requisito da competitividade territorial sustentável.

### 1.4. Porque é urgente uma abordagem orientada para a política

A urgência de uma abordagem orientada para as RUF decorre não apenas das tendências estruturais de longo prazo, mas também de desafios emergentes: transições digital e climática, envelhecimento demográfico, reorganização dos mercados de trabalho e maior exposição a choques externos. Estes desafios manifestam-se de forma diferenciada, no território, exigindo respostas ajustadas às especificidades funcionais de cada região.

Este policy brief tem o objetivo de **traduzir a análise técnica e científica em orientações operacionalizáveis e estrategicamente relevantes para a política pública**, contribuindo para uma ação mais eficaz, integrada e territorialmente sensível.

## 2. Análise / Principais Resultados

Esta secção sistematiza a análise das RUF em Portugal. A evidência mobilizada resulta de um exercício integrado de análise territorial, combinando acessibilidades, serviços, funções urbanas do Estado, fluxos pendulares, estruturas sociais, mercado de trabalho, inovação económica e educação e formação. No seu conjunto, estas análises permitem caracterizar as RUF enquanto sistemas territoriais complexos, marcados por fortes diferenciações internas e por padrões funcionais consistentes à escala nacional.

### 2.1. Funções urbanas e estruturação funcional do território

A análise das funções urbanas públicas e privadas fornecem uma leitura esclarecedora da organização funcional do sistema urbano português. Distingue-se claramente entre funções orientadas para a coesão territorial (educação básica, saúde de proximidade, serviços sociais e administrativos) e funções orientadas para a competitividade (ensino superior, investigação, justiça especializada, reguladores e administração central).

A distribuição territorial destas funções revela padrões distintos. As funções de coesão apresentam uma maior dispersão territorial, assegurando uma cobertura relativamente ampla do território, ainda que com variações significativas de densidade e especialização. As funções para a competitividade encontram-se mais concentradas, reforçando hierarquias funcionais e áreas de influência extensas.

A tipologia dos centros urbanos, baseada na área de influência e na especialização das funções, evidencia a importância dos centros regionais e sub-regionais como nós de articulação funcional, desempenhando um papel-chave na ligação entre territórios centrais e periféricos.

A diferenciação das centralidades urbanas vai contribuir para a formação de RUF com perfis funcionais distintos. Umas vão ter um papel crucial na coesão territorial, assegurando acesso a serviços fundamentais para populações dispersas, mas com menor capacidade de atrair funções avançadas. Outras vão afirmar-se como plataformas de competitividade avançada, integrando funções estratégicas, inovação e capital humano qualificado.

**Evidência:** As centralidades urbanas vão estruturar as RUF e influenciar os seus perfis de coesão e competitividade.

### 2.2. Acessibilidades às centralidades urbanas

A análise das acessibilidades aos centros urbanos contribuirá para a delimitação das RUF. Constitui um dos pilares fundamentais para a compreensão da coesão e da competitividade territorial.

Os mapas de acessibilidade evidenciam que os territórios centrais, em particular nas áreas metropolitanas e nos principais corredores urbanos, apresentam tempos de acesso menores, garantindo um maior acesso aos serviços. Os territórios periféricos, embora podendo estar funcionalmente integrados, enfrentam tempos de acesso mais elevados e uma oferta mais limitada. Esta situação é particularmente crítica no acesso a serviços superiores e especializados, cuja concentração territorial reforça dependências funcionais e vulnerabilidades.

**Evidência:** Os níveis de acesso médio às centralidades urbanas não eliminam desigualdades territoriais na coesão e na competitividade.

### 2.3. Comunidades funcionais

A delimitação das comunidades contempla a análise dos fluxos pendulares casa-trabalho e casa-escola, complementada por informação sobre redes de cooperação transfronteiriça e ainda por diferentes intervalos de tempo de deslocação. Esta abordagem identifica comunidades coerentes, que refletem padrões de mobilidade quotidiana para a coesão e de interação territorial para a competitividade.

Os resultados confirmam que:

- há diferentes comunidades para a coesão e para a competitividade e, tendencialmente, não coincidem com os limites administrativos;
- os mercados de trabalho operam, maioritariamente, à escala funcional;
- a extensão das comunidades varia significativamente em função dos níveis de centralidade, da intensidade dos fluxos e da especialização das funções.

A análise evidencia também a existência de comunidades transfronteiriças, em particular no contexto da cooperação entre o Norte de Portugal e regiões vizinhas, sustentadas por redes institucionais, científicas e económicas. Estas interações espaciais reforçam a necessidade de abordagens flexíveis e abertas na definição das RUF, reconhecendo que os sistemas territoriais reais ultrapassam frequentemente as fronteiras nacionais.

**Evidência:** A delimitação das comunidades baseada em fluxos revela territórios mais adequados para a ação pública do que as delimitações administrativas tradicionais.

#### 2.4. Estruturas sociais e serviços de interesse geral (SIG) para a coesão

A análise dos indicadores das estruturas sociais e dos SIG aprofunda a leitura da coesão territorial, integrando dimensões demográficas, educativas, económicas e sociais. Daqui emergem perfis territoriais contrastados, que evidenciam combinações distintas de prosperidade, vulnerabilidade e resiliência social.

Territórios com estruturas sociais mais favoráveis apresentam elevados níveis de qualificação, empregabilidade e rendimentos, mas também enfrentam desafios associados à pressão sobre a habitação e o endividamento das famílias. Territórios envelhecidos e socialmente vulneráveis revelam dificuldades persistentes na atração e retenção de população ativa, na qualificação e na diversificação económica e social.

Na habitação, os territórios com maior dinamismo económico e melhor acesso a serviços apresentam maiores dificuldades de acesso à habitação, associadas a preços elevados e pressão imobiliária. Os territórios com menor pressão habitacional tendem a enfrentar problemas estruturais de qualidade do edificado e de adequação das condições habitacionais. Esta dualidade é um desafio transversal às políticas de coesão.

Estes perfis não se distribuem de forma aleatória no território. Seguem padrões consistentes, reforçando a ideia de que a coesão social é indissociável da funcionalidade territorial.

**Evidência:** A coesão territorial depende da articulação entre as estruturas sociais e o acesso à habitação e aos SIG.

#### 2.5. Inovação económica e estruturas do mercado de trabalho para a competitividade

Na competitividade territorial, há polarização dos ativos económicos e do capital humano. Os mercados de trabalho mais dinâmicos, inovadores e resilientes concentram-se nas comunidades mais densas e diversificadas, onde se combinam economias de aglomeração, diversidade sectorial e acesso a instituições de ensino superior e investigação.

A inovação económica apresenta uma distribuição espacial particularmente desigual, com poucos territórios a concentrarem a maioria das atividades de I&D, empresas inovadoras e projetos de alto valor acrescentado. Muitos territórios permanecem afastados destas dinâmicas, revelando dificuldades em transformar conhecimento em valor económico.

A educação e formação surge como o elo estruturante entre coesão e competitividade. Comunidades com sistemas educativos robustos e articulados com o mercado de trabalho apresentam maior capacidade de adaptação às transições económicas e tecnológicas. Comunidades com baixos níveis de qualificação enfrentam riscos acrescidos de exclusão e declínio funcional.

**Evidência:** A competitividade territorial depende da articulação entre mercado de trabalho, inovação e educação à escala funcional.

#### 2.6. Leitura integrada das evidências

As RUF confirmam que os territórios são heterogéneos, cruzando dinâmicas diferenciadas de coesão e competitividade territorial. Não existe uma única tipologia de comunidade “bem-sucedida”, mas combinações distintas de funções, estruturas e capacidades.

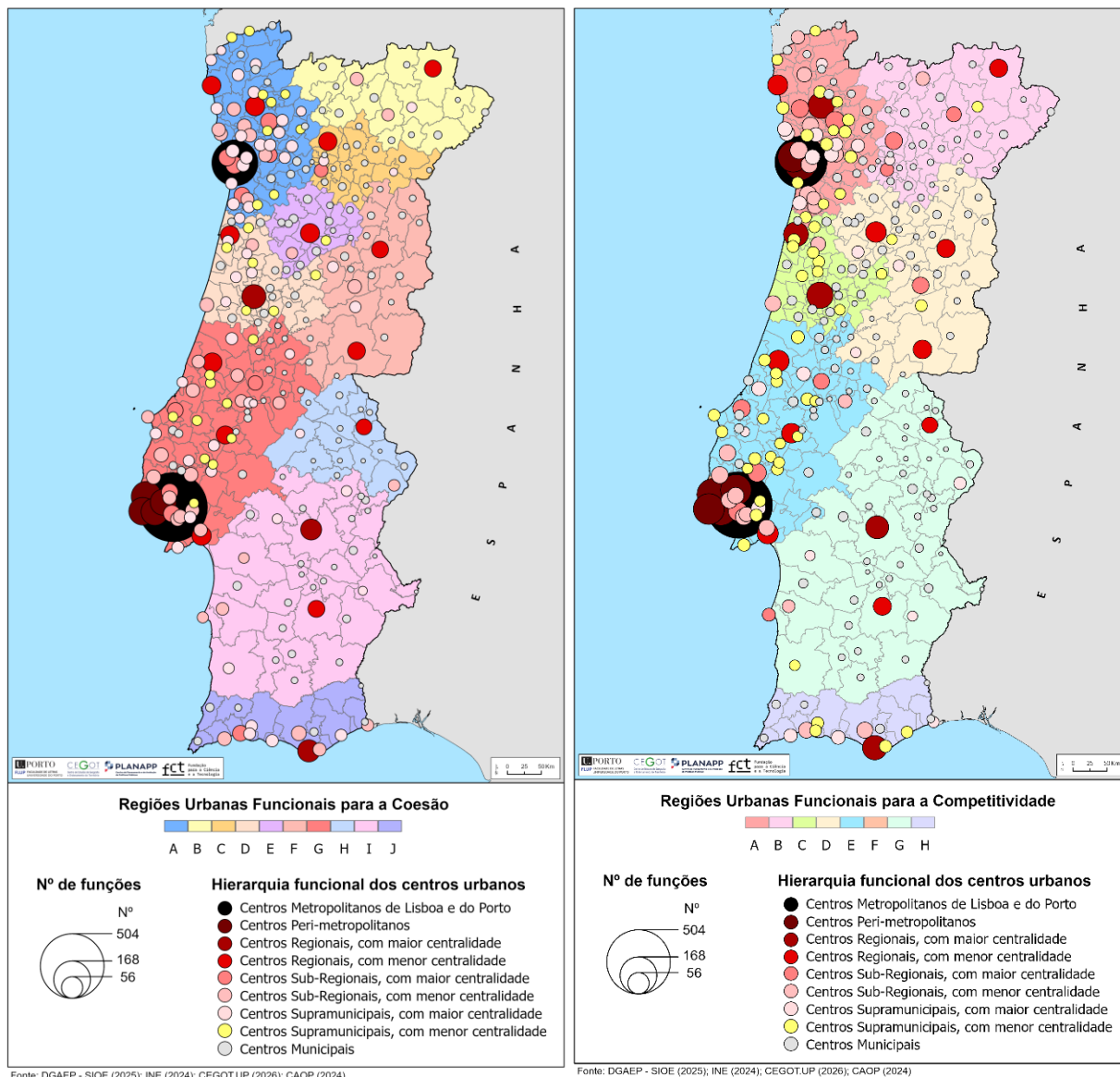
Esta diversidade constitui um desafio e uma oportunidade para a política pública. Um desafio, porque inviabiliza abordagens uniformes; uma oportunidade, porque permite desenhar estratégias territoriais mais ajustadas, eficazes e sustentáveis, ancoradas nas dinâmicas funcionais reais para a coesão e a competitividade. Desta análise surgem duas propostas de RUF: uma para a coesão e outra para a competitividade. Ambas devem ser aprofundadas e objeto de uma futura discussão participada pelos atores locais e regionais, no sentido de refinar a proposta.

Nas RUF para a coesão identifica-se as seguintes unidades:

- A – Noroeste Atlântico
- B – Trás-os-Montes
- C – Douro
- D – Centro Atlântico
- E – Dão-Lafões
- F – Beira e Estrela
- G – Arco Atlântico
- H – Alentejo Norte
- I – Alentejo
- J – Algarve

Nas RUF para a competitividade identificam-se as seguintes unidades:

- A – Noroeste Atlântico
- B – Nordeste em Transição
- C – Centro Atlântico
- D – Lisboa Central
- E – Centro em Transição
- F – Arco Atlântico
- G – Alentejo
- H – Algarve



### 3. Tendências e implicações: o que significam estas evidências para a ação pública

As evidências empíricas sobre as RUF têm implicações no desenho, implementação e avaliação das políticas públicas. Os resultados obtidos colocam em causa abordagens territoriais baseadas exclusivamente em unidades administrativas fixas e reforçam a necessidade de políticas **funcionalmente informadas, territorialmente diferenciadas e institucionalmente articuladas**.

#### 3.1. Implicações para a governação territorial e as escalas de intervenção

A primeira e mais estrutural implicação da evidência apresentada é a necessidade de rever as escalas territoriais de referência da ação pública. As RUF revelam-se como a escala onde se manifestam os problemas e oportunidades associados à mobilidade

pendular, ao acesso aos serviços, ao funcionamento dos mercados de trabalho e da habitação e à organização das redes de inovação. A persistência de políticas ancoradas em limites administrativos rígidos tende a gerar: fragmentação da intervenção pública; sobreposição ou lacunas nos serviços; dificuldades de coordenação intermunicipal; menor eficácia do investimento público. Muitos desafios centrais devem ser enfrentados à escala funcional.

**Implicações para a política:** as políticas públicas devem reconhecer explicitamente as RUF como escala relevante de diagnóstico, planeamento e intervenção, complementando as escalas administrativas existentes.

### 3.2. Implicações para as políticas de coesão territorial

No domínio da coesão territorial, a evidência empírica revela que a integração funcional não garante, por si só, equidade no acesso a serviços, habitação e oportunidades. As RUF apresentam frequentemente desigualdades internas significativas, com territórios centrais bem servidos a coexistirem com áreas periféricas funcionalmente integradas, mas estruturalmente vulneráveis. Esta constatação tem implicações diretas para as políticas de coesão: a coesão territorial deve ser pensada dentro das RUF, e não apenas entre regiões; os critérios de elegibilidade e priorização de investimentos devem considerar desigualdades intra-funcionais; a proximidade funcional deve ser acompanhada por políticas de acessibilidade, sobretudo para populações vulneráveis.

A análise da oferta e acesso aos serviços e da habitação evidencia que: territórios prósperos enfrentam pressões habitacionais que afetam a inclusão social; territórios frágeis enfrentam carências persistentes na qualidade e diversidade dos serviços.

**Implicações para a política:** as políticas de coesão devem adotar uma abordagem place-based à escala funcional, diferenciando respostas segundo os perfis territoriais identificados no interior das RUF.

### 3.3. Implicações para as políticas de competitividade territorial

A evidência da inovação e do mercado de trabalho demonstra que a competitividade territorial opera essencialmente à escala funcional. Os mercados de trabalho não se confinam aos limites municipais, a inovação depende de redes territoriais densas e a qualificação da população exige articulação entre sistemas educativos e estruturas económicas. As principais implicações para a política de competitividade são: a promoção da competitividade não deve centrar-se exclusivamente nos principais polos metropolitanos; as RUF intermédias desempenham um papel estratégico na articulação territorial e na difusão dos benefícios do crescimento; a competitividade sustentável exige investimento continuado em educação, formação e inovação à escala funcional.

## 4. Opções de Política e Recomendações: caminhos possíveis de intervenção

A evidência empírica demonstra que a integração da abordagem funcional na política pública pode assumir diferentes graus de ambição e institucionalização. Não existe uma

A evidência mostra ainda que estratégias de competitividade desligadas das condições de coesão social tendem a gerar efeitos contraproducentes: exclusão, precarização e pressões sobre a habitação.

**Implicações para a política:** A competitividade territorial deve ser promovida como um processo integrado, articulando mercado de trabalho, inovação e educação à escala das RUF.

### 3.4. Implicações para a coordenação e integração das políticas sectoriais

Uma das conclusões mais robustas é a necessidade de superar a fragmentação sectorial das políticas públicas. Mobilidade, serviços de interesse geral, habitação, educação, emprego e inovação são domínios fortemente interdependentes, cujos impactes se manifestam de forma integrada nas RUF. A ausência de coordenação sectorial conduz a: investimentos desconectados das dinâmicas funcionais reais; soluções parciais para problemas complexos; menor eficiência e menor impacte das políticas públicas.

A abordagem funcional oferece uma base sólida para integrar políticas sectoriais em torno de objetivos territoriais comuns, adaptados às especificidades de cada RUF.

**Implicações para a política:** as RUF constituem uma estrutura para a integração territorial das políticas sectoriais, reforçando a coerência e a eficácia da ação pública.

### 3.5. Síntese das implicações de política

A evidência empírica apresentada implica uma mudança de paradigma na política territorial em Portugal. Esta mudança assenta em quatro princípios fundamentais:

1. Reconhecimento da escala funcional como referência estratégica para a ação pública;
2. Diferenciação territorial das políticas, baseada em perfis funcionais e estruturais;
3. Integração sectorial, superando abordagens fragmentadas;
4. Reforço da governação multinível e intermunicipal, ajustada às RUF.

**Implicações para a política:** integrar as RUF na política pública é uma condição para aumentar a eficácia, a equidade e a sustentabilidade do desenvolvimento territorial.

caminhos progressivos, que podem ser combinados ou implementados faseadamente.

### **Opção 1 – As RUF como referência estratégica de planeamento territorial**

Consiste em adotar as RUF como quadro estratégico de referência para o diagnóstico territorial, o planeamento estratégico e a programação de políticas públicas, sem alterar formalmente a arquitetura administrativa existente. As RUF funcionam como uma camada analítica transversal, informando decisões de política pública nos diferentes níveis de governação. Esta opção assenta na incorporação sistemática das RUF nos diagnósticos territoriais, na definição de prioridades estratégicas e na territorialização dos instrumentos de política pública.

#### **O que funciona:**

- adequa territorialmente as políticas, ao alinhar decisões e dinâmicas funcionais reais;
  - identifica desigualdades intra-funcionais frequentemente invisíveis em abordagens administrativas;
  - reforça a coerência entre políticas sectoriais.
- Trata-se de uma opção de baixo custo institucional, com elevada aceitabilidade política e rápida operacionalização.

#### **O que não funciona / limitações:**

- depende da vontade política e da capacidade técnica das entidades envolvidas;
- não resolve, por si só, problemas de fragmentação institucional;
- tem impacto limitado se não for acompanhada por mecanismos de coordenação efetiva.

#### **Condições de sucesso:**

- Produção regular de informação funcional atualizada;
- Capacitação técnica das entidades públicas;
- Integração das RUF nos instrumentos estratégicos nacionais e regionais.

**Trajectoria política:** esta opção constitui um ponto de partida robusto, adequado para introduzir a lógica funcional na política pública sem alterações institucionais profundas.

### **Opção 2 – As RUF como escala de coordenação intermunicipal e de políticas sectoriais**

Aprofunda a abordagem funcional, posicionando as RUF como escala operacional de coordenação intermunicipal e de articulação das políticas sectoriais. As RUF deixam de ser apenas um referencial analítico e passam a desempenhar um papel ativo na governação territorial. Esta opção implica o reforço de mecanismos de cooperação intermunicipal, o alinhamento de políticas sectoriais à escala funcional e a partilha de responsabilidades e

recursos entre municípios e CIM's integrados numa mesma RUF.

#### **O que funciona:**

- aumenta a eficácia das políticas de mobilidade, serviços, habitação, mercado de trabalho e inovação;
- favorece economias de escala e de rede;
- reduz redundâncias e lacunas na provisão de serviços públicos;
- reforça a coesão interna das RUF.

É particularmente relevante para RUF onde a fragmentação institucional é um obstáculo ao desenvolvimento.

#### **O que não funciona / limitações:**

- Exige capacidade institucional e técnica;
- Pode enfrentar resistências políticas à partilha de competências;
- Requer mecanismos claros de governação e financiamento.

#### **Condições de sucesso:**

- Definição clara de competências e responsabilidades;
- Instrumentos financeiros ajustados à escala funcional;
- Liderança política e técnica à escala da RUF.

**Trajectoria política:** esta opção permite transformar a lógica funcional em prática de governação, maximizando os ganhos de coesão e competitividade.

### **Opção 3 – As RUF como base para a programação de investimento público e fundos**

É o nível mais aprofundado de integração da abordagem funcional, utilizando as RUF como base para a programação, priorização e avaliação do investimento público, incluindo fundos nacionais e europeus. As RUF tornam-se unidades operativas para a definição de prioridades de investimento, a coordenação de projetos estruturantes e a avaliação de impactes territoriais.

#### **O que funciona:**

- Direciona investimentos para onde produzem maior impacto funcional;
- Favorece projetos integrados e estruturantes;
- Reforça a coerência entre coesão territorial e competitividade económica;
- Potencia a eficácia dos fundos públicos.

#### **O que não funciona / limitações:**

- Implica mudanças significativas nos sistemas de programação;
- Exige sistemas de monitorização robustos;
- Requer elevada coordenação multinível.

#### **Condições de sucesso:**

- Integração das RUF nos quadros estratégicos nacionais;
- Sistemas de informação territorial avançados;
- Capacitação institucional e técnica.

**Trajectoria política:** esta opção permite consolidar as RUF como instrumento central da política territorial, mas requer maturidade institucional.

#### **Síntese comparativa das opções de política**

As três opções apresentadas não são mutuamente exclusivas, podendo ser implementadas de forma progressiva ou combinada. Uma estratégia eficaz deverá:

- iniciar-se com o reconhecimento analítico das RUF;
- evoluir para a coordenação funcional das políticas;
- culminar na integração da abordagem funcional na programação do investimento público.

**Mensagem política:** a integração das RUF na política pública deve ser progressiva, adaptativa e sensível às capacidades institucionais existentes.

## 5. Recomendações estratégicas e operacionais

As recomendações que se apresentam resultam diretamente da evidência empírica e da análise integrada das RUF. O objetivo é apoiar a transição de uma abordagem territorial predominantemente administrativa para uma **abordagem funcional, integrada e orientada para resultados**, capaz de reforçar a coesão territorial e a competitividade económica em Portugal.

As recomendações são organizadas em dois níveis complementares: **recomendações estratégicas**, de natureza estrutural e de médio/longo prazo, e **recomendações operacionais**, orientadas para a implementação concreta das políticas públicas.

### 5.1. Recomendações estratégicas

#### 1. Reconhecer formalmente as RUF como escala estratégica de política territorial

A evidência demonstra que as RUF constituem uma escala adequada para compreender e intervir sobre os principais desafios territoriais contemporâneos. Recomenda-se o reconhecimento das RUF como referencial estratégico transversal nas políticas de desenvolvimento territorial, planeamento e coesão, sem prejuízo das estruturas administrativas existentes. Este reconhecimento deve traduzir-se na incorporação das RUF nos diagnósticos territoriais, nas estratégias nacionais e regionais e nos instrumentos de planeamento estratégico.

**Recomendação estratégica:** as RUF devem ser assumidas como uma camada estruturante da política territorial, complementando outras as escalas.

#### 2. Articular coesão e competitividade

A dissociação entre políticas de coesão e políticas de competitividade compromete a eficácia da ação pública. Reconhece-se a importância de uma abordagem integrada, que promova a interdependência entre acesso a

serviços, mercado de trabalho, inovação, educação e qualidade de vida à escala funcional. As estratégias territoriais devem evitar tanto a sobre-concentração de recursos em poucos polos como a dispersão indiferenciada do investimento, promovendo um modelo policêntrico funcional.

**Recomendação estratégica:** a coesão funcional é um pré-requisito da competitividade territorial sustentável.

#### 3. Valorizar o papel das RUF intermédias

As RUF intermédias desempenham um papel crucial na articulação territorial, na provisão de serviços e na estabilização demográfica de vastas áreas envolventes. Estas enfrentam limitações institucionais e financeiras. Recomenda-se o reforço do papel estratégico, promovendo investimentos direcionados e mecanismos de cooperação que potenciem as suas funções de charneira no sistema urbano nacional.

**Recomendação estratégica:** o reforço das RUF intermédias é essencial para reduzir assimetrias territoriais e promover um desenvolvimento mais equilibrado.

### 5.2. Recomendações operacionais

#### 4. Integrar as RUF no desenho e implementação das políticas sectoriais

As políticas sectoriais com forte impacto territorial (mobilidade, serviços de interesse geral, habitação, educação, emprego, inovação) devem ser desenhadas e implementadas com referência explícita às RUF. Isto implica alinhar objetivos, instrumentos e investimentos com as dinâmicas funcionais reais dos territórios. Recomenda-se que as RUF sejam utilizadas como escala de articulação entre políticas, promovendo soluções integradas e evitando intervenções fragmentadas.

**Recomendação operacional:** as políticas sectoriais devem ser territorializadas à escala

funcional, reforçando a coerência e a eficácia da ação pública.

### **5. Reforçar a governação multinível e a cooperação intermunicipal à escala funcional**

A implementação de políticas orientadas para as RUF exige mecanismos de governação adequados, capazes de ultrapassar a fragmentação institucional. Recomenda-se o reforço de estruturas de cooperação intermunicipal à escala funcional, com competências claras e capacidade efetiva de coordenação. Estas estruturas devem articular-se com os níveis regional e nacional, assegurando coerência estratégica e alinhamento de recursos.

**Recomendação operacional:** a governação das RUF deve assentar em mecanismos estáveis de cooperação intermunicipal e coordenação multinível.

### **6. Utilizar os perfis territoriais como base para a diferenciação das políticas públicas**

A identificação de perfis territoriais diferenciados em termos de coesão e competitividade recomenda a utilização destes perfis como instrumento operativo para priorizar os investimentos e a adaptação das políticas às especificidades de cada território. Esta diferenciação é essencial para evitar

abordagens uniformes e maximizar o impacto das políticas públicas.

**Recomendação operacional:** as políticas devem ser ajustadas aos perfis funcionais e estruturais das RUF, promovendo soluções feitas à medida (tailor-made).

### **7. Desenvolver sistemas de informação e monitorização das RUF**

A operacionalização da abordagem funcional exige informação territorial atualizada, comparável e orientada para a decisão. Recomenda-se o desenvolvimento de sistemas de informação que permitam monitorizar a evolução das RUF, avaliar a coerência funcional e medir os impactes territoriais das políticas públicas. Estes sistemas devem apoiar processos de aprendizagem e ajustamento contínuo da ação pública.

**Recomendação operacional:** a monitorização funcional é condição essencial para políticas territoriais eficazes e adaptativas.

#### **5.3. Síntese das recomendações**

Estas recomendações apontam para uma mudança gradual, mas estruturante, na política territorial em Portugal. A integração das RUF como referência estratégica e operativa permite alinhar objetivos de coesão e competitividade com as dinâmicas territoriais reais, reforçando a eficácia, a equidade e a sustentabilidade da ação pública.

## **6. Conclusão**

O policy brief demonstra que as RUF são um referencial incontornável para repensar a política territorial em Portugal, num contexto marcado por profundas transformações económicas, sociais, demográficas e espaciais. A análise efetuada, confirma que os principais desafios do desenvolvimento territorial manifestam-se à escala funcional, ultrapassando os limites administrativos tradicionais.

As RUF não são apenas construções analíticas, mas **territórios reais de vida, trabalho e interação**, estruturados por fluxos pendulares, redes de serviços, funções do Estado, mercados de trabalho integrados e ecossistemas de inovação diferenciados. Estes territórios apresentam configurações diversas, combinando desigualmente potencialidades e vulnerabilidades, o que exige abordagens de política pública sensíveis ao contexto e rejeita soluções uniformes.

Um dos contributos centrais é a demonstração de que **coesão e competitividade não são objetivos antagónicos**, mas dimensões interdependentes de um mesmo processo de

desenvolvimento territorial. As RUF mais resilientes são aquelas que conseguem articular acesso equitativo a serviços, qualidade de vida, qualificação da população e capacidade de inovação económica. Inversamente, estratégias centradas exclusivamente na concentração de recursos ou na promoção isolada da competitividade tendem a aprofundar desigualdades territoriais e a fragilizar a coesão social.

A integração das RUF na política pública representa uma **oportunidade estratégica** para alinhar planeamento, políticas sectoriais e investimento público com as dinâmicas territoriais reais. Esta integração não é um exercício meramente técnico. Implica escolhas políticas claras, capacidade institucional, coordenação multinível e uma abordagem progressiva e adaptativa, ajustada às diferentes capacidades e contextos territoriais.

As opções e recomendações apresentadas apontam para um caminho gradual, mas estruturante: começar pelo reconhecimento analítico das RUF, avançar para a coordenação funcional das políticas sectoriais

e, progressivamente, integrar a abordagem funcional na programação e avaliação do investimento público. Este percurso permite maximizar os benefícios da abordagem funcional, minimizando riscos institucionais e assegurando aprendizagem contínua.

Em conclusão, as RUF oferecem **um quadro robusto, coerente e operacional** para modernizar a política territorial em Portugal. A

sua adoção como escala estratégica de intervenção pode contribuir para um modelo de desenvolvimento mais equilibrado, inclusivo e competitivo, capaz de responder aos desafios atuais e futuros do território português. O desafio que se coloca agora é o **aprofundamento destas evidências na ação pública, de forma consistente, integrada e territorialmente informada.**

## Referências e Créditos

Baseado em: *Relatório Final “Regiões Urbanas Funcionais: um desafio para a coesão e para a competitividade territorial”* (CEGOT-FLUP, 2025).

### COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Marques, T. S., et al. (2026). *Regiões Urbanas Funcionais em Portugal: um desafio estratégico para a coesão e a competitividade territorial*. S4P-24 Policy Brief 6625/2024. PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas.

### CONTATO

[science4policy@planapp.gov.pt](mailto:science4policy@planapp.gov.pt)

### COPYRIGHT

© PLANAPP, 2026

 [Ciência para as políticas públicas](#)

 [PLANAPP](#)

 [Newsletter](#)

 [PLANAPP](#)

 [@planapp\\_](#)

 [PLANAPP podcasts](#)



Este *policy brief* foi desenvolvido no âmbito do Science4Policy 2024 (S4P-24): Concurso de Estudos de Ciência para as Políticas Públicas, uma iniciativa do Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP), em parceria com a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), financiada pelo Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal. Linha temática S4P-24/31: Competitividade e coesão / Planeamento do território – regiões urbanas funcionais (RUF).

O conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não vincula nem compromete o PLANAPP nem a FCT.