

Desenvolvimento urbano e os desafios para uma região sustentável

Paulo V.D. Correia

Desenvolvimento Urbano Sustentável Integrado

“um processo em que se coordenam as vertentes espacial, sectorial e temporal de áreas fundamentais da política urbana. É essencial o envolvimento dos agentes económicos, das partes interessadas e do público em geral”

Carta de Leipzig Ministros responsáveis pelo Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial, 2007

“As medidas relacionadas com a renovação do espaço físico urbano têm de ser combinadas com medidas que promovam a educação, o desenvolvimento económico, a inclusão social e a proteção do ambiente.”

Desenvolvimento urbano sustentável integrado. Política de coesão 2014-2020. Comissão Europeia (2012)

Condições para o desenvolvimento urbano sustentável integrado

* exige um quadro interdisciplinar de políticas públicas

A cidade como suporte e palco privilegiado da integração estratégica e articulação contextualizada das múltiplas políticas públicas

* depende da cooperação entre os agentes urbanos

O envolvimento e compromisso dos agentes territoriais em torno de uma estratégia partilhada e compromisso e parceria na execução dos programas.

* requer uma estrutura institucional de governança multi-nível

Integrar e criar sinergias intersectoriais e articular jurisdições e competências através de estruturas institucionais e instrumentos de contratualização plurisectoriais e multinível

Integração territorial

“A cidade é tempo e é espaço. O carácter integrado implica procurar a correta articulação de todas as ‘escalas temporais’ (longo-médio-curto prazo) e de todas as ‘escalas espaciais’ (região – áreas metropolitanas – cidade grande/média/pequena – bairro, etc.) e, finalmente a conjugação de ambas entre si.”

Declaração de Toledo 2010

Ministros responsáveis pelo Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial

Princípios de Política de Cidades (I)

- a) Assumir a **prioridade urbana da Política de Coesão da UE**, reforçando a dimensão estratégica da internacionalização das cidades e elegendo-as como o suporte territorial de referência para o investimento cofinanciado;
- b) Afirmar o contributo crítico que o **fortalecimento do sistema urbano nacional** e as cidades têm na **capacitação para a internacionalização da economia** portuguesa, tanto em termos de conectividade e logística, como em termos de competitividade e inovação;
- c) Reconhecer o contributo crítico que o fortalecimento das cidades e das suas **relações funcionais com os territórios envolventes** têm na resposta à **exclusão social e ao risco de pobreza** e com particular enfoque em áreas urbanas degradadas de dimensão territorial local;
- d) Observar o sistema urbano nacional como referência comum para a **estruturação equilibrada e eficiente do território** e para a coordenação estratégica das regiões e cidades;

Princípios de Política de Cidades (II)

- e) Assegurar um **enquadramento estratégico comum para a dimensão urbana das políticas de desenvolvimento regional**, nos seus vários níveis administrativos de governança;
- f) Promover a **integração estratégica e territorial das políticas sectoriais** e a articulação e coordenação dos seus agentes institucionais;
- g) Potenciar **ganhos de escala e minimizar o efeito de atomização** e a captura e enviesamento das políticas por interesses particulares e/ou localistas;
- h) Melhorar o **conhecimento sobre as cidades**, as suas relações funcionais e as suas características e dinâmicas sociais, económicas, ambientais e culturais;
- i) Promover **processos de aprendizagem e capacitação coletiva** através de plataformas nacionais e locais de cooperação entre os agentes públicos, privados e a sociedade civil e entre os governos e os cidadãos.

Dimensões de uma Política de Cidades

Urbana / Intraurbana

Relativas aos espaços urbanos propriamente ditos

Região Funcional

Relativas à relação da cidade com o seu *hinterland*/ área de influência funcional, incluindo a articulação e integração urbano-rural (AUF – Áreas Urbanas Funcionais e AFUR – Áreas Funcionais Urbano-Rurais)

Rede de Cidades

Relativas ao Sistema Urbano, sua estrutura e hierarquia: as cidades enquanto estruturadoras do território; as cidades no espaço regional, nacional, ibérico, europeu e global

Cidades na estratégia 2020

Cidades de Competitividade

Cidades como os lugares de maior potencial para a dinamização do emprego, crescimento económico, competitividade e inovação

Cidades de Coesão social

Cidades como os lugares de maior concentração e magnitude dos problemas demográficos, ambientais, e de exclusão e polarização sociais

Cidades de Coesão territorial

A relevância de um sistema urbano equilibrado e integrado nas suas diversas escalas para a promoção do desenvolvimento harmonioso do território português e europeu

Objetivos estratégicos de Política de Cidades

Dimensões de atuação	Objetivos de política
GOVERNANÇA	Criar as bases e sedimentar um modelo de governança multinível, eficaz, eficiente e flexível
COMPETITIVIDADE	Potenciar as especificidades e complementaridades territoriais
REGENERAÇÃO – e inclusão, identidade e cultura	Fomentar a regeneração urbana integrando as dimensões ambiental e social, a valorização do património e a qualificação do espaço público e da paisagem
DIVERSIDADE & INTEGRAÇÃO – e inclusão, identidade e cultura	Promover a diversidade, a multifuncionalidade, a complementaridade e a mistura urbana
INOVAÇÃO	Incentivar a adoção de soluções urbanas inovadoras
ECOLOGIA – baixo carbono e economia verde	Promover uma estrutura urbana verde e de espaços livres estruturada, consistente e diversificada

Declaração de Toledo 2010

Ministros responsáveis pelo Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial

“Os Ministros concordam que **as bases comuns do novo quadro da dimensão urbana na Política de Coesão** devem ser os seguintes princípios:

- o **envolvimento das autoridades locais e das cidades** na conceção e aplicação dos Programas Operacionais,
- um maior ênfase na **abordagem integrada e no desenvolvimento urbano sustentável**,
- uma focalização mais forte na **coesão territorial e social**, e
- um **procedimento de atribuição e gestão de fundos mais simplificado**.”

Quadro de financiamento comunitário 2014-2020

Opções da proposta de Regulamento do QEE

- a) **Concentração temática**, adiantando um conjunto de objetivos temáticos agregados pelas três dimensões – Inteligência, Sustentabilidade e Inclusão – da Europa 2020
- b) **Simplificação e harmonização das regras** do FEDER, do FSE, do FC e do FEADER, permitindo o surgimento de instrumentos programáticos multifundos e viabilizando deste modo a proposta de abordagem integrada (multitemática) para a coesão e desenvolvimento regional
- c) Afirmação da **Agenda de coesão territorial** e de abordagens de base territorial, através da afetação de recursos, do desenvolvimento de instrumentos de política e do desenvolvimento institucional e trabalho em rede

A Europa 2020

e o

Quadro Estratégico

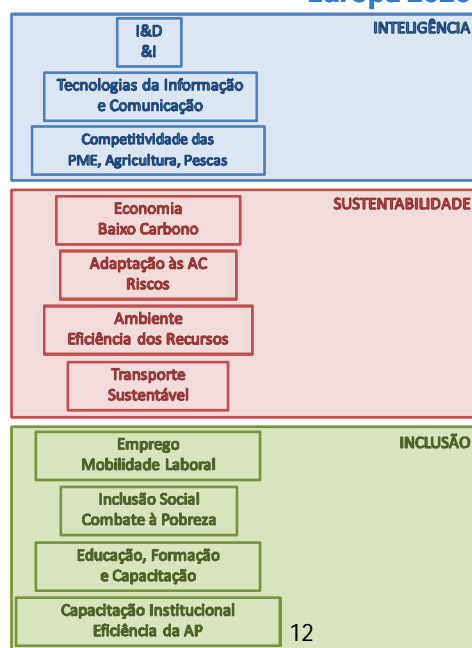
são

estratégias de desenvolvimento sustentável,

integrando o quadro dinâmico de políticas económicas, ambientais e sociais

QEE

Europa 2020



A dimensão territorial e urbana no ciclo de financiamento comunitário 2014-2020

Nas abordagens de base territorial multi-escala

- Introdução do instrumento **Investimento Territorial Integrado (ITI)**

Na ação local

- Majoração de 10% no cofinanciamento do instrumento **Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC)**, através de estratégias locais integradas de desenvolvimento comunitário

No Desenvolvimento Urbano Sustentável Integrado

- Alocação de um mínimo de 5% FEDER em **Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável** como componentes de um ITI e/ou integradas nos DLBC

A dimensão territorial e urbana no ciclo de financiamento comunitário 2014-2020

Na inovação

- Alocação de 0,2% FEDER e majoração de 10% no co-financiamento da inovação, através de **Ações Urbanas Inovadoras**

No trabalho em rede e cooperação territorial

- Constituição da **Plataforma de Desenvolvimento Urbano** - 300 cidades e outras áreas urbanas e a Comissão Europeia partilham estratégias e resultados

Linhas gerais para a operacionalização Questões Críticas

1ª questão crítica

Diagnóstico territorial e estruturação do território nacional em regiões funcionais

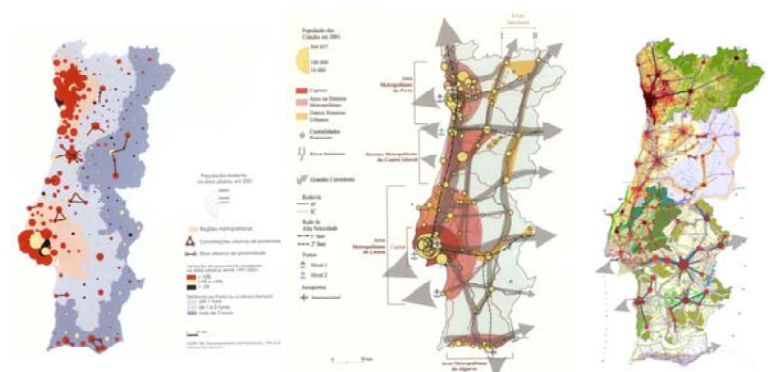
2ª questão crítica

Identificação das estratégias temáticas e respetiva integração e territorialização

3ª questão crítica

Identificação dos papéis dos diferentes níveis de governança territorial e sua articulação

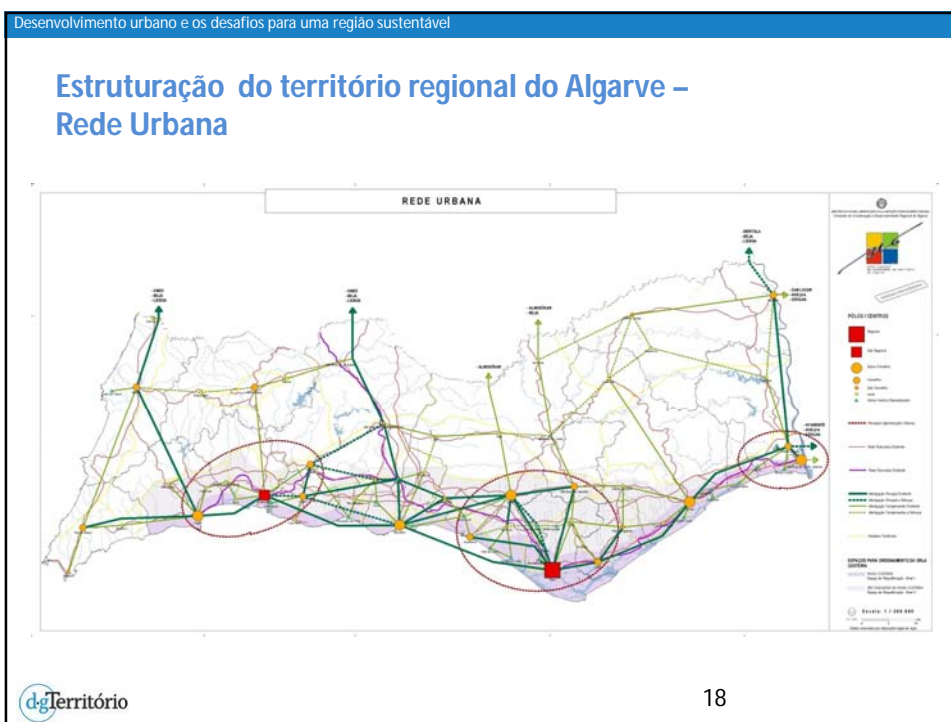
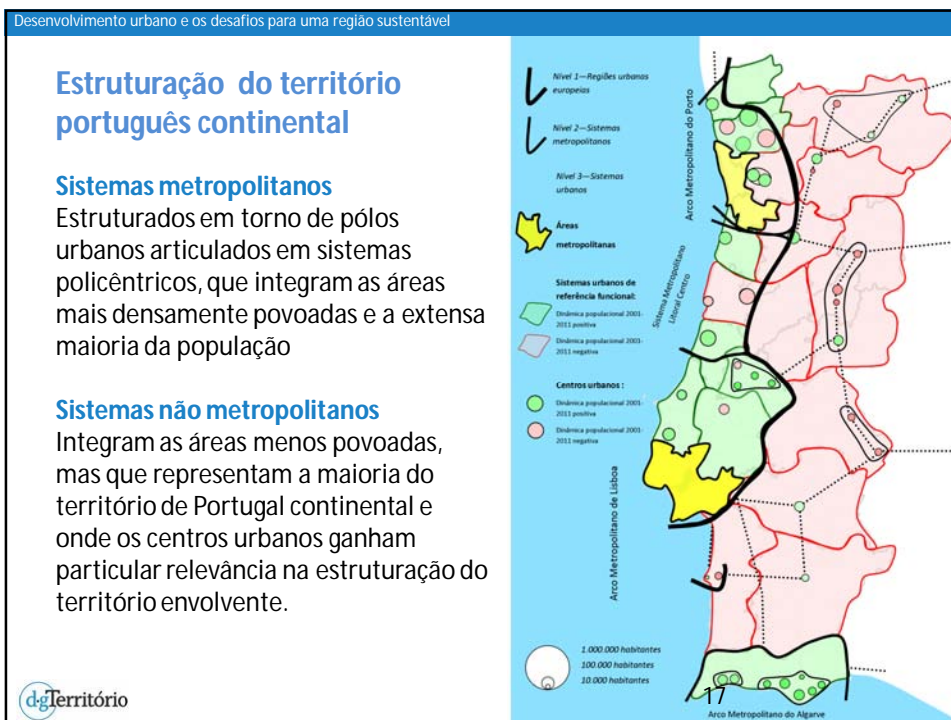
Estruturação do território português continental



PROSIURB
Sistema Urbano Nacional

PNPOT
Sistema Urbano Nacional

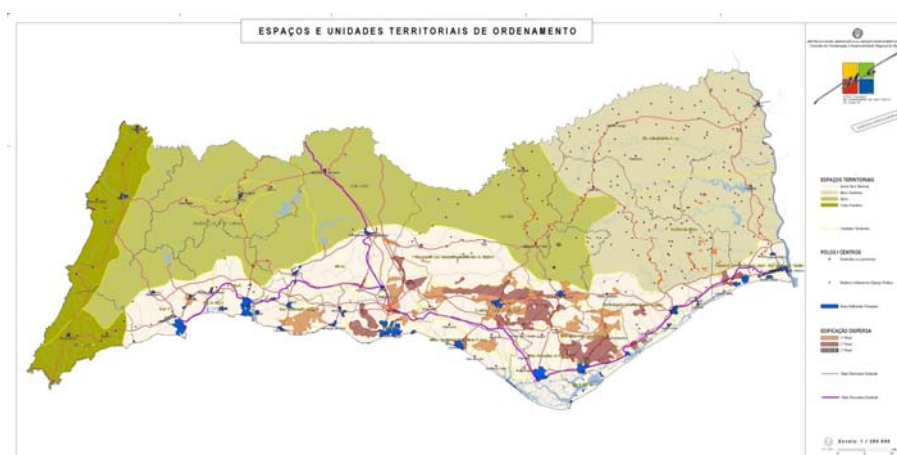
PROT
Sistemas Urbanos Regionais



Estruturação do território regional do Algarve Rede Urbana

- Aglomeração de Faro – Centro Regional
- Aglomeração de Portimão – Centro Sub-regional
- Vila Real de Santo António / Castro Marim –
Aglomeração transfronteiriça (com Ayamonte)
- Centros supra-concelhios
- Centros concelhios
- Centros sub-concelhios e locais
- Centros especializados

Estruturação do território regional do Algarve – Espaços territoriais



O planeamento regional do Algarve – Do PROTAL ao Programa Regional de Ordenamento e Desenvolvimento do Território

- De um plano de ordenamento de usos do solo à espacialização de uma estrutura regional de desenvolvimento territorial
- O paradigma do Desenvolvimento Sustentável e os seus três pilares – Território, Socio-economia e Ambiente - e a estratégia regional integradora
- A Estratégia Regional de Desenvolvimento Territorial
- Medidas e Ações
- O programa de realizações (e os meios) e a sua articulação com os PO Setoriais e o PO regional

O planeamento regional do Algarve – Do PROTAL ao Programa Regional de Ordenamento e Desenvolvimento do Território

- A Concertação e a Compatibilização entre o PROTAL, os Planos Setoriais e Especiais e os PMOT – estratégias, modelos territoriais e regimes de uso do solo
- A vinculação dos particulares através (apenas) dos PMOT
- A demonstração da sustentabilidade económica e financeira das soluções planeadas
- A programação plurianual de investimentos
- A contratualização (e planeamento e gestão) da expansão urbana
- A (re-)qualificação do turismo e os 'resorts'
- O ordenamento da edificação dispersa
- O planeamento de risco – prevenção e redução

Estratégias temáticas territorializadas

Multidimensionalidade do quadro de políticas, decompostas e focalizadas nos objetivos estratégicos das dimensões Inteligência, Sustentabilidade e Inclusão, e distribuída pelo elenco de fundos do QEE

Reconhecimento das **retroações e conexões entre temas**
(ex. energia e mobilidade na agenda baixo carbono)



Necessidade de integração de múltiplas estratégias temáticas com forte incidência urbana para enfrentar os desafios económicos, ambientais, climáticos e sociais que afetam as cidades:

- estratégias integradas de baixo carbono (ex. energia e mobilidade);
- estratégias de adaptação às alterações climáticas e de gestão de riscos;
- estratégias de ambiente;
- estratégias de eficiência dos recursos territoriais;
- estratégias de especialização inteligente;
- estratégias de crescimento e emprego;
- outras estratégias temáticas.

Para o período de 2014-2020, Portugal precisa de um suporte institucional de convergência e integração do **referencial estratégico nacional** :

- a) O PNAC 2020 e a ENAAC;
- b) A Estratégia Nacional de Energia, o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética e o Programa de Ação para as Energias Renováveis;
- c) O Plano Nacional de Resíduos e o PEAASAR;
- d) O Plano Nacional da Água;
- e) A Estratégia Nacional de Gestão Integrada das Zonas Costeiras;
- f) A Estratégia Nacional para o Mar;
- g) A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Rural
- h) O Pacote Mobilidade e o Plano Estratégico dos Transportes, o Mobi-e e o Plano de Promoção da Bicicleta e outros Modos Suaves;
- i) O Plano Estratégico de Habitação;
- j) O Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade;
- k) O Plano Estratégico Nacional para o Turismo;
- l) O Plano Portugal Logístico;
- m) O Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil

Territorialização das políticas públicas (com enfoque na dimensão urbana) e sua condição multi-escala

Reconhecimento de **escalas distintas e inter-operantes** de resposta pública aos desafios multidimensionais



Necessidade de clarificação dos níveis de governação responsáveis por:

- coordenação
- desenvolvimento estratégico
- operacionalização



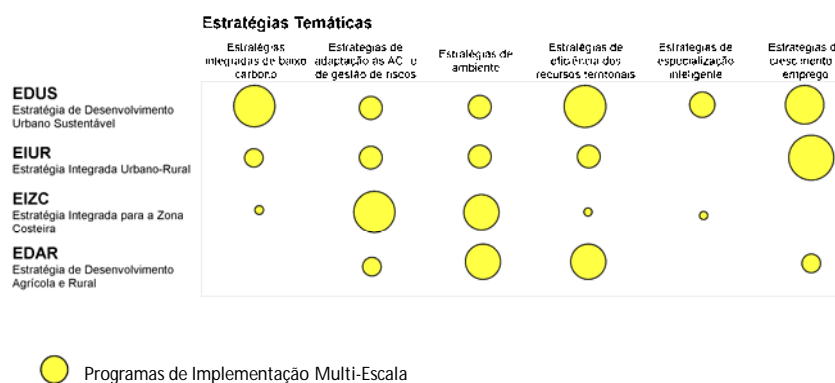
Necessidade de compreensão da dimensão espacial dos problemas de política

- geometrias variáveis entre temas
- geometrias específicas de cada território
- geometrias dinâmicas em permanente transformação
- geometrias raras vezes coincidentes com as delimitações administrativas

A Comissão Europeia refere as seguintes **estratégias de integração territorial**, sem prejuízo de serem considerados outros territórios estratégicos:

- **Estratégias de desenvolvimento urbano sustentável (EDUS)** – cujos territórios de referência se situam nas escalas regional, intermunicipal, municipal e intra-urbana;
- **Estratégias de integração urbano-rural (EIUR)** – focadas na relação funcional das cidades com as suas zonas de envolvente rural
- **Estratégias de gestão integrada das zonas costeiras (EIZC)**
- **Estratégias de desenvolvimento agrícola e rural (EDAR)**
- outras estratégias territoriais

EDUS assumida como uma das diversas **estratégias de integração territorial** das políticas setoriais resultantes das estratégias temáticas e inscritas em Investimentos Territoriais Integrados (ITI)

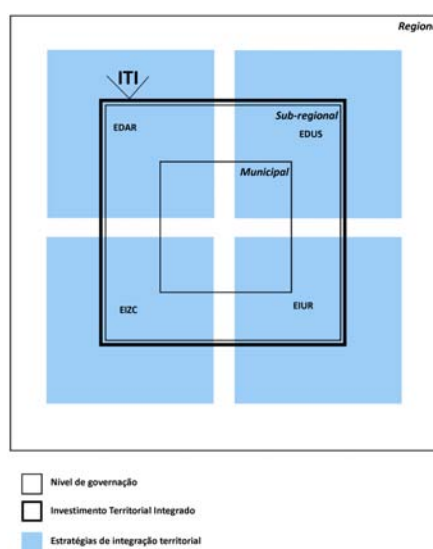


Investimento Territorial Integrado

A figura de ITI é um dos **instrumentos de integração territorial** (a par do DLBC) propostos pela Comissão. Pretende solucionar o duplo desafio de **integração sectorial e territorial** de todas as prioridades temáticas, às escalas adequadas, com a participação dos agentes relevantes, e com modelos de governança adaptados à realidade em questão.

Os ITI baseiam-se em 4 elementos-chave:

- Um território designado
- Uma estratégia de desenvolvimento integrado
- Um programa de implementação
- Um modelo de governança



Investimento Territorial Integrado

Condições de base e especificações **a desenvolver** no quadro dos ITI

- a) Assegurar a efetiva coordenação entre atores locais e nacionais, num modelo de governança multi-nível e na estimulação de parcerias entre autoridades nacionais, regionais, metropolitanas e locais;
- b) Assegurar um papel essencial das autoridades locais, não apenas na implementação, mas na definição da estratégia e da inclusão das estratégias locais já desenvolvidas;
- c) Concretizar uma estrutura de governança para cada ITI e de designar uma entidade gestora;
- d) Afetar verbas em concreto para os ITI nos Programas Operacionais num momento em que não existem condições de concretizar quantos e quais os ITI de cada região;
- e) Afirmar os PROT como referências para a espacialização da estratégia de desenvolvimento regional e assegurar a prossecução de uma agenda de política de cidades, nomeadamente ao nível da dinamização do sistema urbano nacional.

Governança territorial (I)

A **governança multi-nível** reporta à facilitação e melhoria das relações e interações entre instituições e agentes de política pública, nas distintas dimensões e escalas de governação. Envolve:

- a **coerência e complementaridade** entre políticas públicas
- a **coordenação** das ações desenvolvidas
- a **capacitação** dos agentes envolvidos

A **interação dos agentes** pode ser:

- **Vertical**, entre níveis de governação
- **Horizontal**, entre agentes do mesmo nível de governação
- Em **Rede**, entre diversos níveis e agentes

Governança territorial (II)

A Política de Cidades atua em quatro **eixos governança**:

- multi-setorial (horizontal nacional) - **coordenação territorial e consolidação das políticas públicas com impacto urbano** da escala nacional
- multi-nível (vertical) - **implementação territorial das agendas urbanas europeias e nacionais**, passando pelos níveis regional e local e potenciando os níveis sub-regional e sub-local
- metropolitana e inter-municipal (horizontal local) – **articulação no contexto territorial do sistema urbano nacional**, para:
 - obter ganhos de racionalidade, dimensão, massa crítica e harmonização
 - encontrar as escalas adequadas de mediação estratégica e gestão operacional
 - agregar em rede o conjunto das experiências e iniciativas locais já desenvolvidas, em curso ou a promover, e os agentes relevantes
- redes de base territorial (misto) – liderança e dinamização das **relações entre agentes públicos, privados e a sociedade civil**

Governança territorial (III)

No **período 2007-2013** as políticas com impacto urbano não se traduziram de forma sustentável no território:

- deficiente **caracterização espacial dos problemas**
- **escalas territoriais desadequadas** de diagnóstico e intervenção
- faltou **integração e coordenação vertical e horizontal** das intervenções
- observaram-se dificuldades de **financiamento das ações programadas**

No **período 2014-2020**, colocam-se desafios acrescidos à territorialização das políticas públicas:

- **afirmação do sistema urbano nacional** como referencial de suporte à iniciativa, coordenação e complementaridade das políticas públicas
- **fragmentação das responsabilidades** pela sua prossecução
- **novas áreas** e conjugações de política, setores tradicionais com **novos problemas**
- maior **complexidade e intensidade de recursos**
- **sobreposição** das jurisdições de interesses e territórios alvo

Governança territorial (IV)

Questões críticas:

1. As dinâmicas de **descentralização / centralização** e **desconcentração / concentração** administrativas
2. A existência de uma **base de informação territorial de nível local** de qualidade, sistemática e atualizada
3. A **monitorização da sustentabilidade assente no desempenho**, pressupondo o surgimento de um quadro integrado de **indicadores de resultado**
4. A **capacitação**: existem os recursos (humanos, financeiros, conhecimento e equipamento) adequados nos níveis de governação territorial?
5. **As disparidades entre as geometrias administrativas e as áreas funcionais** de manifestação das interações socioeconómicas
6. A **construção de uma visão estratégica de longo prazo** partilhada pelos principais agentes do território, nas suas diversas escalas e setores, e consubstanciada em **compromissos vinculativos de base territorial**
7. **O agenciamento da territorialização das políticas públicas**: o território como suporte da convergência estratégica das políticas públicas, pela via da coordenação vertical e horizontal, de forma assumida, permanente e sustentável

Governança territorial (V)

O papel da DGT - Direção-Geral do Território

- a) garantia da inscrição da Agenda Territorial nas EDUS e ITI, nomeadamente quanto ao policentrismo e reforço do sistema urbano, especialização funcional, cidade compacta e acessibilidade e serviços de interesse geral;
- b) acompanhamento da conceção dos ITI e da integração das componentes de desenvolvimento urbano sustentável e da relação urbano/rural;
- c) acompanhamento da aplicação e execução das AIDUS.
- d) Informação, avaliação e monitorização nacional...
- e) Integração territorial dos objetivos estratégicos nacionais...

Governança territorial (VI)

O papel das CCDR - Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

- a) garantia da inscrição da Agenda Territorial nas EDUS e ITI, nomeadamente quanto ao policentrismo e reforço do sistema urbano, especialização funcional, cidade compacta e acessibilidade e serviços de interesse geral;
- b) mobilização, mediação e dinamização da cooperação interurbana à escala das regiões funcionais;
- c) coordenação da tradução das orientações e objetivos setoriais de nível nacional para os instrumentos estratégicos e operacionais nos níveis regional e sub-regional;
- d) desenvolvimento e coordenação da conceção dos ITI e da integração das componentes de desenvolvimento urbano sustentável e da relação urbano/rural;
- e) Monitorização da aplicação e execução dos investimentos e ações integradas inscritos em ITI.

Governança territorial (VII)

O papel das CIM - Comunidades Intermunicipais:

- a) recolha, síntese e espacialização da informação territorial necessária à condução dos processos estratégicos e à monitorização do desempenho do território;
- b) mobilização, mediação e dinamização da plataforma de agentes territoriais (públicos, privados e da sociedade civil) relevantes para o quadro de políticas;
- c) estudos, estratégias e programas para o território intermunicipal no âmbito de ITI;
- d) execução das ações de incidência intermunicipal programadas no âmbito de ITI;
- e) interação permanente e sistemática com os municípios no sentido de apoiar concertar e coordenar a sua atuação;
- f) interação permanente e sistemática com as CCDR no sentido de assegurar o cumprimento dos objetivos dos ITI e a coordenação e integração das questões de escala de referência regional.

Governança territorial (VIII)

O papel dos **Municípios**:

- a) disponibilização da informação territorial necessária à condução dos processos estratégicos e à monitorização do desempenho do território;
- b) envolvimento ativo dos agentes territoriais (públicos, privados e da sociedade civil) relevantes
- c) estudos, estratégias e programas para o território municipal, incluindo a seleção das zonas prioritárias de atuação e dos territórios das comunidades de desenvolvimento local no âmbito de ITI;
- d) execução das ações de incidência municipal programadas no âmbito de ITI;
- e) apoio, concertação e coordenação permanente e sistemática com as CIM na sua atuação ao nível local e na integração das questões de escala de referência supralocal.