

# O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL NA POLÍTICA DE COESÃO

FERNANDO ROSA

COORDENAÇÃO: ANTÓNIO SAMPAIO RAMOS E NUNO ROMÃO

COLEÇÃO POLÍTICAS & TERRITÓRIOS

*WORKING PAPER* Nº 02



UNIDADE DE POLÍTICA REGIONAL  
NÚCLEO DE ESTUDOS E POLÍTICAS TERRITORIAIS  
JANEIRO, 2018

## COLEÇÃO POLÍTICAS & TERRITÓRIOS

A *Coleção Políticas & Territórios* foi concebida com a finalidade de, no âmbito das competências da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., contribuir para o debate público em torno das questões do desenvolvimento económico, social e da coesão territorial e sobre o papel que as políticas públicas desempenham neste processo, apoiadas ou não pelos fundos europeus.

Este contributo consubstancia-se na produção de dois tipos de publicações distintos – *Working Papers* e Cadernos Temáticos – que visam aprofundar e divulgar o conhecimento produzido na AD&C sobre temas concretos nos quais as Unidades ou Núcleos da AD&C têm manifesto interesse.

Os ***Working Papers*** são um *output* de investigação e de reflexão estruturada que procura apresentar resultados preliminares de estudos em curso ou pistas para investigações futuras. Estes estudos podem ter um acompanhamento ao longo do tempo, dando origem a novos desenvolvimentos e/ou atualizações.

Os **Cadernos Temáticos** são um *output* de análise técnica. Destinam-se a efetuar uma abordagem pontual, decodificada e circunstanciada a um determinado tema.

Em função dos objetivos a que se propõem, estas publicações dirigem-se preferencialmente aos *stakeholders*, internos e externos, da AD&C designadamente governos e autarquias locais, entidades das administrações central, regional e local, bem como associações e outras organizações representativas dos vários setores da economia e sociedade portuguesas. Neste contexto afiguram-se, ainda, como particularmente relevantes as sinergias com a academia, *think thanks* e outras estruturas de produção de conhecimento, nacionais e internacionais.

Comentários sobre esta Coleção e os seus *Working Papers* e *Cadernos Temáticos* são bem-vindos e podem ser enviados para [politicaseterritorios@adcoesao.pt](mailto:politicaseterritorios@adcoesao.pt), ou por correio para AD&C, Avenida 5 de outubro nº 153, 1050-053 Lisboa, Portugal.

<http://www.adcoesao.pt/content/estudos-e-working-papers>

### Disclaimer

As ideias expressas pelos autores são da sua inteira responsabilidade e não representam necessariamente as posições da instituição.

*The views expressed on this paper are the sole responsibility of the authors and not necessarily reflect those of their home institution.*

ISBN: 978-989-54083-1-3

## O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL NA POLÍTICA DE COESÃO

### RESUMO

A sustentabilidade das cidades tem vindo a concentrar uma atenção incremental e reiterada desde a formalização da Política de Coesão, após o Ato Único Europeu, enquanto um dos seus desafios capitais, assumindo uma característica própria quer enquanto agenda temática de política pública quer como metodologia prática da sua territorialização – sob a aceção de desenvolvimento urbano sustentável.

Este *working paper* sistematiza uma breve retrospectiva da emergência e evolução do desenvolvimento urbano sustentável enquanto abordagem territorial e integrada de política pública ao longo dos ciclos sucessivos da Política de Coesão da União Europeia e redundando na experiência prática portuguesa passada e presente.

A perspetiva obtida permite enquadrar as opções potenciais de programação do desenvolvimento urbano sustentável que se colocaram no período 2014-2020 e explicar as escolhas que foram efetivamente cristalizadas no Portugal 2020 / Acordo de Parceria.

Atentando em particular ao instrumento base em conformidade com Art.º 7.º do Regulamento FEDER – o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU) – e face à conclusão do seu processo de operacionalização, pretende-se ainda neste *paper* projetar as questões fundamentais de monitorização estratégica que a sua implementação suscita.

**Palavras-chave:** Política Pública; Política Urbana; Desenvolvimento Urbano Sustentável; FEEI 2014-2020; Portugal 2020; Acordo de Parceria; Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU); Monitorização Estratégica.

**Códigos JEL:** D78,R14,R52,R580

## SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT IN COHESION POLICY

### ABSTRACT

Urban Sustainability has been awarded an incremental and reiterated attention as one of the key challenges of the post Single European Act Cohesion Policy, distinguishing itself both as a thematic agenda and as a public policy territorialization methodology – under the caption of sustainable urban development.

This paper organizes a brief retrospective on the rise and evolution of sustainable urban development as an integrated territorial approach to public policy throughout the successive cycles of the EU cohesion policy and the past and present programs developed in Portugal.

This amplified perspective assists in the framing of the potential options for the programming of sustainable urban development made available in the ESIF 2014-2020 period and explaining the actual choices translated into the Portuguese Partnership Agreement.

Focusing on the Strategic Urban Development Plan (PEDU), which stands as the integrated urban policy instrument devised in conformity with the ERDF Art. 7, and considering that its operational setup phase has just reached its conclusion, the document further strives to identify the fundamental strategic monitoring issues that presently arise regarding its implementation.

**Keywords:** Public Policy; Urban Policy; Sustainable Urban Development; ESIF 2014-2020; Portugal 2020; Partnership Agreement; Strategic Urban Development Plan (PEDU); Strategic Monitoring.

**JEL Codes:** D78,R14,R52,R580

## ÍNDICE

RESUMO .....	3
ABSTRACT.....	4
INTRODUÇÃO .....	6
1. A POLÍTICA URBANA NA UNIÃO EUROPEIA.....	8
1.1. O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL DE INICIATIVA DA COM .....	9
1.2. A INICIATIVA DOS EM E O (RES)SURGIMENTO DA AGENDA URBANA EUROPEIA .....	14
2. PROGRAMAS INTEGRADOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO EM PORTUGAL .....	19
2.1. PERCURSORES DA ABORDAGEM INTEGRADA .....	20
2.2. PRIMEIRO CICLO DE INTERVENÇÃO URBANA .....	21
2.3. SEGUNDO CICLO DE INTERVENÇÃO URBANA .....	25
3. O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL NO PERÍODO 2014-2020 .....	33
4. O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL NO PT2020: DA PROGRAMAÇÃO À OPERACIONALIZAÇÃO .....	37
5. OS PLANOS ESTRATÉGICOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO .....	41
5.1. ENQUADRAMENTO GERAL .....	41
5.2. DECOMPOSIÇÃO TEMÁTICA .....	42
5.3. PROCESSO DE SELEÇÃO .....	46
5.4. O INSTRUMENTO FINANCEIRO PARA A REABILITAÇÃO E REVITALIZAÇÃO URBANA .....	48
6. PROPOSTAS PARA A MONITORIZAÇÃO ESTRATÉGICA DOS PEDU .....	49
7. CONCLUSÕES .....	51
REFERÊNCIAS .....	54

## INTRODUÇÃO

As cidades reúnem condições privilegiadas para atração de população e de investimento na medida em que concentram uma parte considerável dos fatores de produção e dos serviços especializados, demonstram dinâmicas sustentadas de geração de riqueza e emprego e catalisam o conhecimento, a criatividade, a inovação e a conectividade. São por isso advogadas como os motores da economia europeia.

Paralelamente, as cidades estão também particularmente expostas a choques socioeconómicos, ambientais e culturais que exponenciam as suas ineficiências internas e assim agravam os efeitos negativos de fenómenos como o desemprego, a exclusão, a segregação e polarização social, o declínio demográfico e os fluxos migratórios, a poluição ou as alterações climáticas, com sérias consequências para a condição presente e para as perspetivas de futuro dos seus cidadãos.

Resulta assim evidente um atributo paradoxal que estabelece a cidade como alvo e agente e os territórios urbanos como áreas de oportunidade e de necessidade (Pinho & Campos, 2012). Esta característica contribuiu para consciencialização a diversos níveis institucionais (e.g. ONU, UE, OCDE, Banco Mundial), do seu potencial para partilhar a liderança dos processos de desenvolvimento e de resposta aos desafios societais. A consolidação deste estatuto tende, porém, a colidir com a natureza complexa do fenómeno urbano enquanto objeto conceptual e operativo, o que limita, também por excesso polissémico, a capacidade objetiva de afirmação das cidades como centros estratégicos e operacionais da política de desenvolvimento territorial.

De facto, a política urbana, fundamentalmente centrada na articulação do duplo papel que recai sobre as cidades enquanto objetos e instrumentos das políticas públicas, assume uma configuração holística, de geometria temática variável, fundada e manifestada na pluralidade dos contextos em que podem ser interpretadas e traduzidas, nas hierarquias em que se estruturam, nos atores que participam na sua construção e nos modelos e abordagens metodológicas prosseguidos.

Compreendendo a importância da dimensão urbana, no período de programação 2014-2020 a Comissão Europeia (COM) enquadrou explicitamente o desenvolvimento urbano sustentável integrado como componente instrumental do figurino de desenvolvimento territorial, facto que emerge do reconhecimento, reforçado ao longo dos anteriores ciclos de financiamento, da condição essencial das cidades enquanto territórios decisivos dos processos de desenvolvimento e coesão em múltiplos vetores – económicos, ambientais, climáticos, demográficos e sociais – fundamentais para a prossecução das agendas de competitividade, crescimento e emprego e para a melhoria da qualidade de vida no seio da União Europeia (UE).

Este documento pretende colocar em perspetiva o desenvolvimento urbano sustentável na ótica das políticas da UE, esperando poder contribuir para o enquadramento e síntese das opções tomadas no período de programação 2014-2020 e para a projeção dos desafios que estas suscitam.

Assim, após esta introdução, a primeira parte aborda o método e a agenda da política urbana de iniciativa da UE e apresenta uma cronologia de alguns dos programas de desenvolvimento urbano em Portugal. A segunda parte explora as principais linhas do debate preliminar sobre a política urbana no período 2014-2020 e a sua influência sobre o desenho da programação da política de coesão. A terceira parte descreve o processo de tradução nacional das orientações emanadas pela COM, que resultaram na arquitetura operacional do desenvolvimento territorial e analisa, em particular, os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU). Por fim, enunciam-se algumas questões de monitorização estratégica que se colocam ao nível da sua implementação e apresentam-se as principais conclusões e algumas notas para possível reflexão futura.

## 1. A POLÍTICA URBANA NA UNIÃO EUROPEIA

O enquadramento jurídico resultante dos Tratados constitutivos da UE estabelece que as políticas de desenvolvimento territorial e urbano residem na esfera de competências dos Estados-membros, prerrogativa que explica a diversidade de padrões e abordagens ao desenvolvimento urbano observados, bem como os distintos estados de prioridade, maturidade, enquadramento e formalização das políticas urbanas nacionais (EUKN, 2010). No entanto, essa circunstância não limitou o reconhecimento, precoce e reiteradamente admitido pelas instâncias europeias, do imperativo urbano das agendas políticas efetivamente radicadas ao nível europeu e progressivamente concretizado ao longo dos ciclos histórico-políticos que sucederam ao Ato Único.

Decorre ainda deste figurino constitucional que a COM, privada do recurso à iniciativa legislativa no âmbito da política de desenvolvimento urbano, depende das opções soberanas de cada um dos seus Estados-membros (EM) e respetivas autoridades urbanas, ficando deste modo constrangida à repartição do poder de influência europeia sobre os seus princípios, temas e instrumentos. Esta partilha expressa-se formalmente no diálogo institucional com o Parlamento Europeu e com as presidências do Conselho da UE, mas também se manifesta na crescente pressão exercida pelas próprias cidades que, individualmente ou em rede, têm reclamado publicamente (EUROCITIES, 2012; CCRE-CEMR, 2013) um maior envolvimento neste debate, à luz do princípio da subsidiariedade.

É neste contexto multifacetado que, ao longo das últimas três décadas, assistimos à construção de um quadro profuso e diversificado de atividades comunitárias que gravitam em torno dos assuntos urbanos, o que suscitou a acumulação de um significativo volume de conhecimento teórico-prático – o denominado acervo urbano da UE – num processo aberto e contínuo de maturação técnica e política. Esta analogia terminológica, utilizada pela própria Comissão, não representa um agregado legislativo, correspondendo antes ao conjunto do “conhecimento, ações, *modos de fazer* e comportamentos” que resulta dos esforços oriundos das estruturas e programas oficiais da UE, mas também de um processo continuado de coordenação aberta entre Estados-membros dominado pelo voluntarismo das presidências do Conselho da UE, como tem sido, desde 2001, o caso da Agenda Urbana Europeia (Atkinson, 2014).

Entre as múltiplas formas diretas de atuação da UE nas abordagens ao desenvolvimento urbano é possível identificar (EMI, 2012):

- O financiamento de projetos inovadores, demonstradores ou de cooperação, por via de programas europeus geridos diretamente pela COM – como o RECITE, o URBAN, o URBACT, o INTERREG ou o *Urban Innovative Actions* – ou inscritos na programação financeira nacional da Política de Coesão, com destaque para o FEDER e para o Fundo de Coesão;
- A instituição de mecanismos de engenharia financeira como o *JESSICA 4 Cities*;
- A promoção de linhas de investigação em temáticas urbanas no âmbito dos Programas Quadro e Horizonte 2020;
- O desenvolvimento de relatórios e estratégias temáticas como o *European sustainable cities* (1996), a Estratégia temática do ambiente urbano (2006), o *Promoting sustainable urban development in Europe* (2009), o *World and european sustainable cities report*



- (2010), o Cidades de amanhã (2011), o *Quality of life in european cities* (2013, 2016) ou o *State of european cities* (2007, 2010, 2016);
- A atribuição de prémios como o *European green capital award* ou o *European mobility week award*;
  - O lançamento de iniciativas temáticas como a CONCERTO da DG Energy, a CIVITAS ou o projeto Eltis da DG Move e o projeto NiCE da DG Connect;
  - O apoio à criação de plataformas de atores como a *EU smart cities stakeholder platform*;
  - O desenvolvimento de ferramentas de apoio ou de partilha de boas práticas como a *Reference framework for sustainable cities* ou a *European urban knowledge network*;
  - A recolha de informação estatística sobre as cidades europeias como o *Urban audit*, do Eurostat;
  - A colaboração com redes de cidades como a *ICLEI Europe* em compromissos temáticos de adesão voluntária como a Agenda 21 local ou o Pacto dos autarcas ou o apoio a instituições como a *Urban development network* ou o *European Metropolitan Network Institute*;
  - A cooperação ativa com outras instâncias internacionais como a UN-HABITAT.

Perante esta miríade de iniciativas e formas de atuação importa agora efetuar um breve enquadramento crítico daquelas que assumiram um maior destaque, para depois analisar as expressões da sua repercussão na realidade portuguesa.

### 1.1. O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL DE INICIATIVA DA COM

O ensaio de uma sequência cronológica por iniciativa da UE em matéria de desenvolvimento urbano sustentável depara-se com a natureza discutível do seu ponto de partida, embora seja consensual que o desenvolvimento de uma programática operacional orientada para as cidades é subsidiária do surgimento da Política de Coesão estruturada (Fonseca, 2004) pós Ato Único, porque representativa do relevo crescente da sua dimensão urbana.

Previamente a este marco constituinte encontramos, ainda na década de setenta, estudos de política urbana (Comissão das Comunidades Europeias, 1977; Parlamento Europeu-DG Investigação e Documentação, 1976) sobre temas como a regulação e o planeamento do retalho urbano ou o congestionamento automóvel e a qualidade de vida urbana, que indiciam o surgimento de uma reflexão, dispersa por várias instâncias da UE, em torno da dimensão urbana das suas políticas.

A DG Environment, em 1977, refletiu internamente sobre os problemas ambientais dos centros urbanos (Comissão das Comunidades Europeias, 1976), descrevendo empiricamente a fenomenologia que se normalizou na história recente dos centros das cidades europeias: (i) o triângulo desindustrialização-terciarização-suburbanização residencial; (ii) a desvitalização da oferta de proximidade e a monofuncionalização dos centros; (iii) a profusão automóvel e o congestionamento pendular associado; (iv) a descaracterização da paisagem urbana e a perda de identidade dos lugares; (v) a poluição nas suas diversas manifestações; (vi) as pressões do mercado imobiliário e; (vii) os direitos e deveres da propriedade urbana, pública e privada.

De facto, no seguimento Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) a UE assumiu a dianteira internacional da política de proteção ambiental, concretizada na figura dos Programas de Ação Ambiental (PAA). O reconhecimento precoce de uma forte componente urbana da problemática culminou, em 1990, com o lançamento do Livro verde do ambiente urbano (Comissão das Comunidades Europeias, 1990), que elaborava sobre o papel das cidades, o processo de urbanização, os fatores de degradação urbana e o âmbito da política de ambiente urbano, delineando uma proposta estratégica multitemática<sup>1</sup> que impulsionou informalmente o debate sobre uma agenda de desenvolvimento urbano ancorada no nível europeu, notavelmente relacionada com o pilar ambiental da sustentabilidade e que viria a consolidar-se nos sucessivos quadros ambientais do desenvolvimento regional.

Na componente social, o programa Pobreza 3, decorrido entre 1989 e 1991, representa o primeiro esforço não experimental de financiamento de intervenções diretas em áreas urbanas delimitadas, e introduziu a abordagem metodológica multidimensional, integrada e participada como o modelo de operacionalização que se tornou a referência dos programas europeus de desenvolvimento urbano sustentável.

Durante o início da década de noventa a posição adotada pela COM exibiu um caráter marcadamente exploratório, centrado em torno da promoção de 59 projetos de inovação e experimentação urbana, os Projetos Piloto Urbano (PPU). O relativo sucesso da primeira fase dos destes projetos (CEC-DG Regio, 1993) instou a COM a lançar, em 1994, a Iniciativa URBAN (Comissão das Comunidades Europeias, 1994), um programa mais amplo que se focava em áreas urbanas desfavorecidas, conjugando uma componente de intervenção física com medidas de revitalização económica e de promoção do emprego e reforçando a componente de participação das populações (Comissão das Comunidades Europeias, 1997a). Este programa incidia em particular na vertente de regeneração socioeconómica de territórios urbanos problemáticos (bairros desfavorecidos, centros históricos desvitalizados ou zonas periurbanas marginalizadas), promovendo novas atividades económicas, o apoio às pequenas e médias empresas, a atração de investimento, a promoção do emprego e formação e o apoio a grupos excluídos (toxicodependentes, comunidades emigrantes, etc.), tendo canalizado 900 M€ para um total de 118 projetos.

O ano de 1994 ficou também associado ao lançamento da campanha Cidades e vilas europeias sustentáveis, na conferência de Aalborg, cuja Carta das cidades europeias para a sustentabilidade (Conferência Europeia sobre Cidades sustentáveis, 1994) delineava os princípios e as opções estratégicas subjacentes à promoção da sustentabilidade em áreas urbanas e ficaria notabilizada como o documento de referência para a prolongada implementação da Agenda 21 local na Europa.

A Agenda 21 local constituiu um processo de aprendizagem prática sobre desenvolvimento local sustentável (ICLEI, IDRC, 1996), desenvolvido em coordenação entre a *ICLEI<sup>2</sup> Europe* e a COM, que financiou as primeiras iniciativas por via do 5.º Programa de ação ambiental (1993-2001),

---

<sup>1</sup> As áreas de ação elencadas são: informação; planeamento; transportes; património; natureza; água; energia; resíduos.

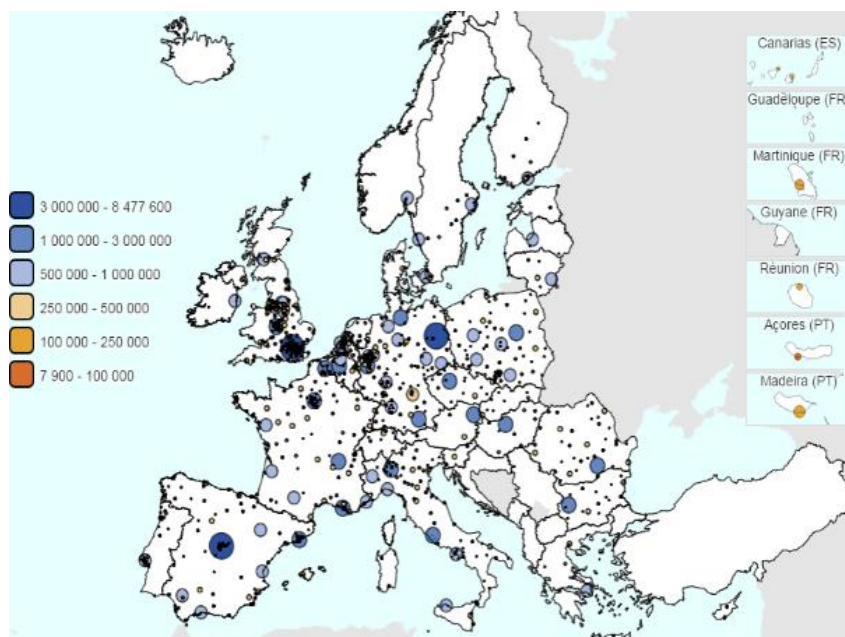
<sup>2</sup> International Council for Local Environmental Initiatives – Local governments for sustainability, é uma associação de governos locais de cariz global, criada por mais de 200 executivos locais de 43 países no Congresso mundial de governos locais para um futuro sustentável, ocorrido em 1990, nas Nações Unidas, em Nova Iorque. Atualmente reúne mais de 1.200 associados de 84 países, tendo estabelecido um histórico de implementação de programas e campanhas de desenvolvimento sustentável de base local.

onde se encontra referida explicitamente a sustentabilidade ambiental, quer como conceito (em referência ao relatório Brundtland), quer como objetivo programático, marcando em definitivo a “viragem urbana” da política de proteção ambiental europeia.

O período de vigência ativa das iniciativas da Agenda 21 local durou aproximadamente 15 anos, embora os diferentes Estados-membros tenham tido padrões de adoção muito diferenciados, na solicitude como na amplitude da sua cobertura (Pinto, Macedo, Macedo, Almeida & Silva, 2015; Álvares, 2009). Pressupondo um regime de envolvimento e adesão voluntários das autoridades locais, este modelo de interação direta, desenvolvido pela ICLEI, assente num compromisso com um processo estratégico subjacente – o Plano de ação local para a sustentabilidade – viria ser replicado no Pacto dos autarcas, para a elaboração dos Planos de ação de sustentabilidade energética.

Em 1997 dá-se o lançamento do projeto-piloto do Eurostat *Urban audit*, orientado para a produção de informação sistematizada e comparável sobre a situação individual das cidades europeias com o intuito de aferir, em colaboração com as entidades de estatística dos Estados-membros, o seu posicionamento num conjunto de indicadores de qualidade de vida, incluindo dados sobre demografia, habitação, saúde, mercado laboral, educação e ambiente.

**Figura 1: População das cidades *Urban Audit*, 01.01.2014**



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020; Programa Escolhas.

Esta iniciativa demonstra o interesse crescente da COM na contextualização e caracterização dos padrões de desenvolvimento urbano, conduzindo à primeira cristalização de uma rede urbana de escala europeia e à inevitabilidade implícita de produzir uma definição estatisticamente objetiva de cidade que seria estabilizada em 2011, em conjunto com a OCDE, com a introdução Áreas Urbanas Funcionais (FUA). O projeto foi institucionalizado em 2003 e

expandido em 2006, produzindo hoje informação regular sobre mais de trezentas cidades europeias.

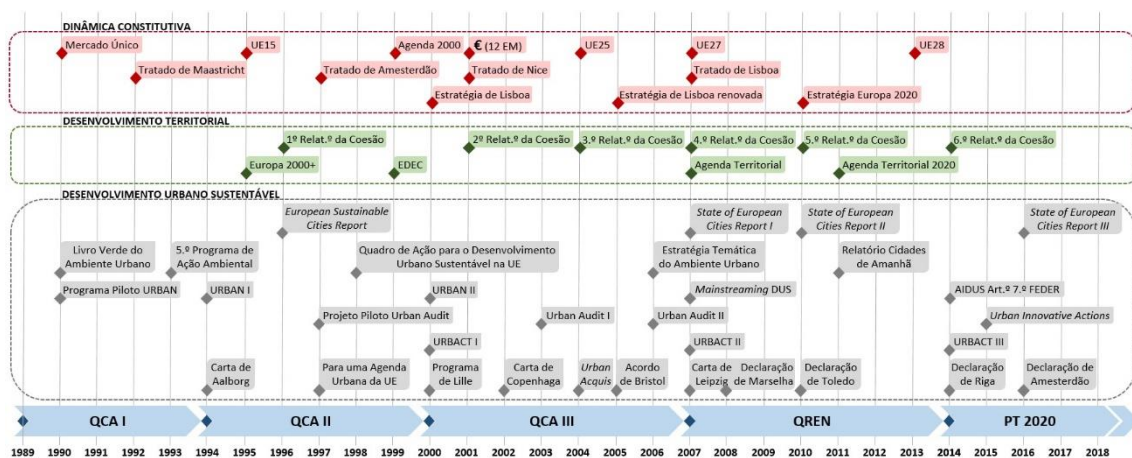
Os primeiros anos do milénio atestaram o reforço do vínculo da Comissão Europeia com a política de base urbana em duas vertentes: a continuação do programa URBAN, numa segunda edição renovada, o URBAN II, em virtude do reconhecimento e popularidade alcançados pela primeira geração (Comissão das Comunidades Europeias, 2003), e que determinaram a sua continuidade até 2006, com o investimento de 728 M€ em 70 projetos. Embora radicasse num modelo semelhante ao seu predecessor, foi colocada maior ênfase em questões como a promoção dos transportes públicos, a sustentabilidade energética ou a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) (Comissão das Comunidades Europeias, 1999).

Por outro lado, o URBAN II inovou com o lançamento de uma iniciativa paralela de partilha de boas práticas de desenvolvimento urbano sustentável denominada *European network for the exchange of experiences* que, posteriormente se transformou no programa URBACT, um programa de intercâmbio e trabalho em rede entre cidades europeias que se encontra atualmente na sua terceira geração. Ao longo dos seus ciclos, o URBACT construiu uma rede de peritos dedicada ao enunciado e consolidação de problemáticas especificamente urbanas e ao apoio técnico às cidades segundo uma metodologia proprietária – o planeamento de ação participado – que é hoje a referência da COM para o desenvolvimento de ações integradas de desenvolvimento urbano sustentável (Comissão das Comunidades Europeias, 2015).

Para o período de 2007-2013, a COM decidiu-se pela generalização (*mainstreaming*) das questões urbanas, que deixaram de ser abordadas de forma temática e institucionalmente fragmentada. Assim, exigiu que a dimensão urbana fosse explicitamente refletida nos Quadros de Referência Estratégicos Nacionais (QREN) e nos programas operacionais e implementada por via de estratégias integradas de desenvolvimento urbano de médio-longo prazo, inovando com o apoio complementar de instrumentos de engenharia financeira, em particular do *Holding Fund JESSICA 4 Cities*. Esta generalização ambicionava potenciar o impacto das intervenções urbanas ampliando o alcance temático e territorial e aprofundando a integração de recursos, setores e atores (Polverari et al., 2005; Szokolai, 2012), mas colocava aos Estados-membros – e às suas cidades – um notável repto técnico, político e administrativo.

O levantamento (Bachtler, et al., 2007) da programação operacional deste período nos Estados-membros revela, que o dispositivo adiantado *ex ante* para as questões urbanas foi efetivamente traduzido em instrumentos orientados para as dimensões urbanas das políticas – cidade-região, interurbana e intraurbana (MAOTE, 2015). Contudo, as análises posteriormente efetuadas (Colini & Tripodi, 2010); Comissão das Comunidades Europeias, 2008) esclarecem que a generalização pretendida para a dimensão urbana durante o ciclo do QREN enfrentou vários desafios na implementação: a crise condicionou o cofinanciamento dos expressivos volumes financeiros canalizados para as questões urbanas, também vulneráveis à fragmentação setorial e à dilação dos instrumentos financeiros; os exercícios estratégicos afastaram-se da abordagem integrada herdada da experiência URBAN, e o envolvimento das cidades, numa lógica participada, no desenho dos programas operacionais, foi limitado tal como a sua autonomia e flexibilidade durante a implementação.

**Figura 2: Timeline das políticas territoriais e urbanas da UE**



Fonte: Adaptado de *Follow-up of the Territorial Agenda and the Leipzig Charter: towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion*

(Parlamento Europeu, DG Políticas Internas da União, 2007) e de *A dimensão urbana das políticas Europeias. Uma abordagem na perspetiva da I&DT.* (Pinho & Campos, 2012).

Deste extenso percurso evolutivo da *praxis* urbana da UE resultaram alguns traços distintivos que explicam o seu figurino atual, importando destacar:

- i. O desenvolvimento urbano sustentável de base local – ao longo dos últimos 25 anos a UE foi amadurecendo o papel das políticas de base territorial e, em particular, do quadro de política urbana para o seu modelo de desenvolvimento sustentável, refletindo a condição específica das cidades, quer como focos de insustentabilidade quer como agentes da transformação societal sustentável.
- ii. A abordagem integrada – logo a partir da formulação do desenvolvimento sustentável avançada no relatório Brundtland, esta abordagem emergiu como o *modus operandi* específico das cidades, adquirindo uma condição quase ubíqua ao longo dos ciclos de financiamento, assente num trinómio de pressupostos metodológicos:
  - a. **Multidimensionalidade** – inicialmente formulado como princípio subjacente ao fenómeno compósito da exclusão social (Pinho & Campos, 2012), na abordagem integrada representa o discernimento da pluralidade e retroatividade dos desafios da política urbana, remetendo para a necessidade de agir de forma simultânea e coordenada sobre o seu conjunto e promover sinergias entre as diferentes áreas de atuação.
  - b. **Integração Territorial** – partindo da constatação inicial que os padrões de incidência e concentração espacial dos desafios urbanos suscitam à partida uma resposta intraurbana localizada, este princípio estende a esfera de intervenção da política urbana às dimensões de articulação urbano-rural e interurbana e ao posicionamento da cidade nos territórios sub-regional, regional, nacional, europeu e global.

- c. **Estratégia** – este princípio assenta em dois pilares: (i) a participação e; (ii) a parceria, de forma a sustentar o esforço de envolvimento, coordenação e convergência dos agentes urbanos na produção de uma visão e percurso comuns, no cumprimento dos compromissos assumidos e na avaliação dos seus resultados.
- iii. **A aprendizagem coletiva** – independentemente da sua consolidação como lugares comuns da política europeia, o paradigma da sustentabilidade e o imperativo da integração revelam-se, porque implicam uma rutura com as formas tradicionais de conceber e implementar políticas, modelos de difícil aplicação a realidades concretas, originando as melhores e mais inovadoras práticas mas também colocando os maiores obstáculos e constrangimentos à sua implementação, agravados pela complexidade e diversidade do objeto cidade. A necessidade de desenvolver novas capacidades e competências técnicas e políticas e mitigar os défices de informação e conhecimento sobre os diversos aspetos do fenómeno urbano traduziu-se na constatação de que a política urbana é em si mesma um processo de aprendizagem contínua, o que conduziu a COM a apostar no desenvolvimento de programas vocacionados para a capacitação, cooperação e partilha de conhecimento e para a investigação das questões urbanas.

## 1.2. A INICIATIVA DOS EM E O (RES)URGIMENTO DA AGENDA URBANA EUROPEIA

Sugestionada pelas orientações do relatório de peritos de 1996 sobre cidades sustentáveis (Comissão das Comunidades Europeias & Grupo de Peritos de Ambiente urbano, 1996) e pela celebração generalizada dos resultados das primeiras iniciativas de enquadramento e experimentação do desenvolvimento urbano sustentável (Comissão das Comunidades Europeias, 1997a), a COM divulga, em 1997, a comunicação Para uma agenda urbana da União Europeia (Comissão das Comunidades Europeias, 1997b), uma iniciativa em que assume pela primeira vez a ideia de um programa transversal de política urbana, a focalização dos Fundos Estruturais na dimensão urbana dos desafios setoriais e a necessidade de promover o conhecimento sobre as cidades e o intercâmbio de experiências entre elas. Logo no ano seguinte, a COM promove um quadro de ação para o desenvolvimento urbano sustentável (Comissão das Comunidades Europeias, 1998), propondo um paradigma de desenvolvimento urbano integrado que, para além da dimensão ambiental, relevava outros temas como a coesão social, a economia e a governança.

Nesta sequência de “comunicações urbanas”, a COM assume abertamente os objetivos de delimitação, coerência, harmonização e integração territorial da dimensão urbana das políticas da UE, iniciando um processo de formalização da política urbana europeia que ficou notabilizado como o debate da “agenda urbana Europeia”. A diligência da COM radicava explicitamente na natureza pan-europeia e socioeconomicamente sensível da problemática urbana e, de forma menos declarada, porque mais exposta à crítica, na oportunidade de expansão e reforço da esfera de atuação da UE que esta encerrava (Atkinson, 2001). Esta suscetibilidade motivou a



COM a adotar uma redação cautelosa do enunciado (Comissão das Comunidades Europeias, 1997b) da agenda urbana:

*“A presente comunicação examina as possibilidades de melhorar o desenvolvimento urbano e aumentar a eficácia da intervenção comunitária existente nas áreas urbanas. Não há a intenção de desenvolver amplas políticas urbanas europeias para questões que é mais fácil tratar à escala local ou regional. (...) Isso não exigiria poderes adicionais a nível europeu. Pelo contrário, é possível ir muito longe através de uma abordagem mais focalizada, que utilize instrumentos existentes a nível nacional e comunitário e cooperação e coordenação mais intensas a todos os níveis.” (COM, 1997b)).*

Trata-se assim de um postulado de subsidiariedade e de governação multi-nível, ciente tanto dos limites da influência europeia como do protagonismo natural dos Estados-membros e em particular das suas autoridades urbanas, assumidas como destinatárias e coautoras das políticas.

É assim, em virtude desta perceção de partilha de autoridade e de corresponsabilidade sobre o ciclo da política de desenvolvimento urbano sustentável que o debate sobre a agenda urbana foi regularmente dinamizado seguindo o método intergovernamental. A partir do Programa multianual de cooperação (Comissão das Comunidades Europeias - Comité de Desenvolvimento Espacial, 2000), ratificado no ano 2000 em Lille, sobre a égide da presidência belga, inspirado no Programa de ação do EDEC<sup>3</sup> (Comité de Desenvolvimento Espacial da Comissão das Comunidades Europeias, 1999), este esforço contínuo produziu, ao longo dos quinze anos seguintes, um volume importante de consensos formais em torno da agenda urbana:

- i. Cartas de princípios, como a de Copenhaga (2002) (Copenhagen Charter, 2002), focada na resposta à globalização ou o *Urban acquis* de Roterdão (2004) (Ministerial meeting cities empower Europe, 2005);
- ii. Abordagens específicas, como a caracterização das comunidades sustentáveis objeto do Acordo de Bristol (2005) (Office of the deputy prime minister, 2006), o elogio da regeneração urbana integrada em resposta à crise da Declaração de Toledo (2010) (Informal ministerial meeting on housing and urban development, 2010) ou a ênfase nas SMSUA<sup>4</sup> da Declaração de Riga (2015) (Informal EU meeting of ministers responsible for cohesion policy and for territorial cohesion and urban matters, 2015);
- iii. Ferramentas de diagnóstico, desenvolvimento e monitorização da sustentabilidade urbana, como o *Reference framework for sustainable cities*<sup>5</sup>, que emanou da Declaração de Marselha (2008) (Informal EU meeting of ministers for urban development, 2008);
- iv. Propostas estratégicas, incluindo questões metodológicas, prioridades de política e imperativos de coordenação multi-nível, como a incontornável Carta de Leipzig

---

<sup>3</sup> Esquema de Desenvolvimento Espacial Comunitário (Comité de Desenvolvimento Espacial da Comissão das Comunidades Europeias, 1999) – Também resultante de um processo de cooperação intergovernamental, o EDEC ensaia uma agenda de desenvolvimento espacial do território europeu baseado no policentrismo, que serviu de base à criação do ESPON e ao desenvolvimento subsequente e paralelo das agendas territorial e urbana da UE.

<sup>4</sup> *Small and Medium Sized Urban Areas*, realidades urbanas estatisticamente invisíveis na rede urbana europeia.

<sup>5</sup> Ferramenta *online* proposta pela presidência francesa, de adesão voluntária, que permitia às cidades efetuar uma auto caracterização em matéria de desenvolvimento urbano sustentável e uma comparação com outras cidades participantes.

(Informal EU council of ministers for urban development and territorial cohesion, 2007);

Desta trajetória extensa retém-se a vocação incremental inerente ao mecanismo de cooperação intergovernamental, que permitiu consolidar uma ideia e um discurso comum acerca da dimensão europeia da política urbana (EUKN, 2011). Por outro lado, a rotatividade semestral da liderança gerou uma flutuação expressiva na cadência de densificação e renovação do debate, em função da relevância atribuída por cada Estado-membro à agenda urbana e do seu grau de iniciativa (Atkinson, 2014). Este contexto suscitou algumas situações de orientação “forçada” da narrativa em direção a abordagens ou problemáticas de raiz nacional que cada nova presidência foi introduzindo no debate, almejando a sua integração na agenda urbana<sup>6</sup>.

Importa também frisar que, volvidas quase duas décadas da Comunicação (Comissão das Comunidades Europeias, 1997b) que despoletou formalmente a reflexão da UE em torno da agenda urbana, esta ainda não foi integralmente concluída<sup>7</sup> e que, face à posição periférica da COM relativamente ao processo da sua construção e maturação, esta tardou em exercer uma influência direta quer sobre a programação do desenvolvimento urbano sustentável nos Fundos Estruturais mobilizados pelos EM, quer sobre as políticas urbanas nacionais, ambos prerrogativas desses EM, se bem que em distintos graus.

Paradoxalmente, essa circunstância não impediu a construção paulatina do acervo urbano, revisitado pela COM em cada projeção de um novo ciclo da Política de Coesão e cujo corolário agora se adivinha na figura de uma Agenda urbana europeia. Ainda mais significativamente, a COM não se coibiu de acolher a especificidade urbana como ideia chave das abordagens de desenvolvimento territorial, o que tem conduzido ao progressivo *mainstreaming* do desenvolvimento urbano sustentável integrado na Política de Coesão.

Na sequência da reforma institucional operada com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009, e da publicação da Estratégia Europa 2020, que perspetivava a aproximação de um novo quadro de referência para a Política de Coesão no ciclo 2014-2020, a Declaração de Toledo (Informal ministerial meeting on housing and urban development, 2010) recupera o sentido de urgência da “maturação gradual de um programa de ação conjunto ou Agenda Urbana Europeia”.

Este ressurgimento foi integrado, ao longo das presidências seguintes, na discussão mais ampla em torno da Nova agenda territorial, adquirindo tónicas temáticas diversas, como a governação multi-nível na presidência belga ou os desafios demográficos e climáticos na presidência húngara, até redundar no quadro propositivo detalhado do relatório da presidência polaca (Swianiewicz, Atkinson & Baucz, 2011), que serviria de guião para as negociações do modelo de atribuição de financiamento ao desenvolvimento urbano sustentável no período 2014-2020. Na Declaração de Riga (Informal EU meeting of ministers responsible for cohesion policy and for territorial cohesion and urban matters, 2015) é finalmente firmado o compromisso interministerial de preparação da Agenda Urbana Europeia, cujo esquema viria a ser

---

<sup>6</sup> Foi esse o caso do Acordo de Bristol, focado no desenvolvimento comunitário, replicando a tradição de política pública Britânica, ou da temática das SMSUA na Declaração de Riga, que foi objeto de forte influência do trio de presidências (Itália-Letónia-Luxemburgo) e apoiada por diversos EM, incluindo Portugal, em função das características da sua estrutura urbana.

<sup>7</sup> Neste momento encontram-se em funcionamento os primeiros grupos temáticos.



formalmente apresentado na Declaração de Amesterdão (Informal EU meeting of ministers responsible for urban matters, 2016), de Maio de 2016.

**Figura 3: Princípios e prioridades da Agenda Urbana Europeia**



Fonte: Comissão Europeia.

Uma análise atenta do quadro de referência para a Agenda urbana europeia permite compreender que esta se sustenta num duplo alicerce correspondente ao lastro acumulado da coordenação intergovernamental e à experiência prática obtida por via das iniciativas da UE e da implementação do quadro urbano da política regional – o acervo urbano – manifestos nos objetivos, princípios e temas arrolados. No entanto, são também dignas de nota algumas inovações:

- i. O objetivo de adaptação da legislação da UE à realidade urbana e ao contexto de iniciativa local, surgindo como exemplo destacado a regulação dos auxílios de Estado;
- ii. O princípio do alinhamento com as metas da ONU, e em particular com a sua nova agenda urbana, já concretizada no trabalho desenvolvido no âmbito da UE para a conferência HABITAT III;
- iii. O princípio do acolhimento de todas as dimensões de cidades, ainda que estatisticamente invisíveis, influenciado pela reflexão sobre as SMSUA;
- iv. Os temas prioritários contingentes ou emergentes da integração de migrantes e refugiados, da economia circular e dos serviços dos ecossistemas.

Outra característica distintiva consiste na metodologia de trabalho cooperativo pós Amesterdão (Beets, 2016), assente em parcerias<sup>8</sup> orientadas para o desenvolvimento de Planos de Ação Prioritária. As primeiras quatro parcerias constituídas foram a integração de migrantes e refugiados, a qualidade do ar, a habitação e a pobreza urbana, esperando-se que todas as demais temáticas venham a concluir a sua implementação ainda antes de 2020.

---

<sup>8</sup> A Agenda urbana europeia irá contar com um total de doze parcerias, uma por cada tema, constituídas em grupos de trabalho tripartidos com a presença de 5 Estados-membros, 5 Cidades e pelo menos 2 membros da COM, apoiados por peritos e outros agentes relevantes como o BEI e redes ou associações pan-europeias.

## 2. PROGRAMAS INTEGRADOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO EM PORTUGAL

Na condição de Estado-membro interessado e comprometido com a promoção da coesão económica, social e territorial por intermédio da política regional, Portugal tem tido, ao longo dos 30 anos pós adesão, uma participação ativa e regular nos sucessivos programas europeus dedicados ao desenvolvimento urbano sustentável. No entanto, no panorama nacional esta atividade inscreve-se no contexto mais amplo da intervenção pública nos processos de desenvolvimento urbano. Nesta ótica, importa ressaltar que os ciclos de crescimento urbano das décadas de noventa e dois mil, assentes na oferta de construção nova<sup>9</sup> segundo uma matriz expansionista suburbana e periurbana de base municipal, representam a norma urbanizadora da história recente das nossas cidades, detendo uma relevância significativa:

- i. Enquanto paradigma de desenvolvimento urbano e económico – entre os exemplos mais paradigmáticos, o processo de urbanização referido contribuiu para a preponderância do setor da construção e imobiliário no PIB nacional e para a sustentação do setor financeiro, nomeada, mas não exclusivamente, por via do crédito à construção e aquisição de habitação, do setor automóvel e do comércio a retalho urbano;
- ii. Enquanto fator de declínio e insustentabilidade urbana – dos efeitos colaterais do desenvolvimento em mancha de óleo (*urban sprawl*) observado podem destacar-se o esvaziamento da função residencial dos espaços centrais das cidades, o congestionamento pendular metropolitano, o declínio do comércio de rua ou a insustentabilidade das infraestruturas básicas.

As intervenções integradas, nas quais se vai concentrar a análise dos pontos seguintes, pretenderam operar uma resposta a desafios urbanos específicos, significantes e recorrentes na nossa realidade, onde se contam a concentração espacial da pobreza urbana, a desindustrialização, terciarização e desertificação dos espaços centrais das cidades, a suburbanização residencial, a fragmentação urbana, a dependência automóvel, a degradação do edificado e do espaço público e a poluição urbana (e.g. resíduos sólidos, efluentes não tratados, poluição atmosférica e poluição sonora).

Alguns destes problemas resultaram de disfunções do mercado imobiliário urbano, em que o paradigma vigente da aquisição a crédito de habitação própria de construção nova surgiu invariavelmente associado ao declínio do arrendamento e à secundarização da reabilitação urbana, tendências que conduziram à acumulação de um parque habitacional quantitativamente excedentário mas parcialmente devoluto e progressivamente mais degradado.

Por acréscimo, os impactos observados nas cidades foram exponenciados nas últimas décadas por uma sucessão cumulativa de choques externos, onde se incluem: a globalização dos mercados, que determinou a obsolescência abrupta da base industrial tradicional; a intensificação e agravamento dos eventos climáticos extremos; a crise imobiliária do sistema

---

<sup>9</sup> De acordo com dados do INE (Censos 2011), entre 1991 e 2011, pese o impacto notório das crises de 2000 e de 2008 sobre o investimento imobiliário, foram edificados 30,1% dos cerca de 3,5 milhões de edifícios existentes em Portugal em 2011.

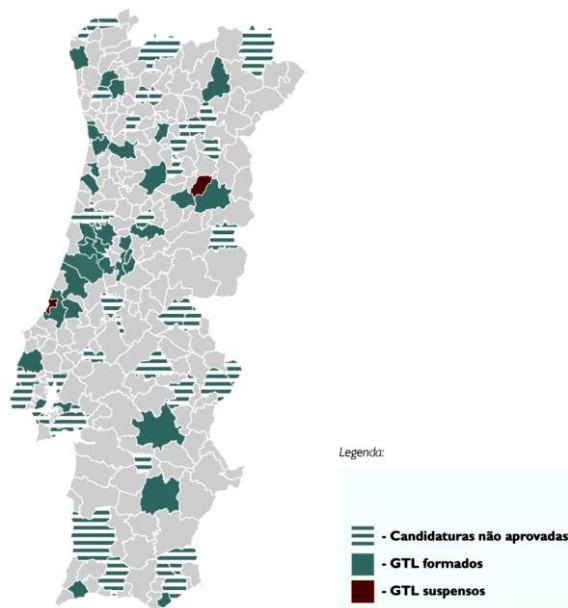
financeiro e a falência do modelo de desenvolvimento socioeconómico, com o subsequente impacto na acumulação exponencial de dívida soberana; e, a tensão social e geoestratégica da envolvente territorial da Europa, origem da emergência terrorista, da correspondente reação securitária, e dos subseqüentes fluxos migratórios intensivos, forçados e não forçados.

É, deste modo, sob um pano de fundo complexo e em transformação acelerada, que se deve perspetivar a experiência nacional de programação do desenvolvimento urbano.

## 2.1. PERCURSORES DA ABORDAGEM INTEGRADA

O primeiro programa nacional de apoio à intervenção urbana foi o Programa de reabilitação urbana<sup>10</sup>, de 1985. Este reconhecia a necessidade de promover a reabilitação urbana enquanto instrumento da política de habitação e iniciava o ciclo de capacitação técnica e financeira das autarquias assente na constituição dos Gabinetes Técnicos Locais (GTL). O seu figurino, traduzido na elaboração de um programa aberto e flexível, suscitava uma coordenação entre a administração central e as autarquias e adotava uma perspetiva multidisciplinar e descentralizada, optando por uma abordagem pragmática e ajustada a cada realidade específica que conduziu, nas melhores práticas, a aproximações efetivamente estratégicas e integradas, próximas da população e mobilizadoras de parcerias locais e da atuação privada (Pestana, Pinto-Leite & Marques, 2009).

**Figura 4: GTL criados no âmbito do Programa de reabilitação urbana**



Fonte: Pinho, A. (2010)

O seu sucessor, o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD)<sup>11</sup>, focou-se unicamente na componente física da recuperação das áreas urbanas ambientalmente

<sup>10</sup> Despacho n.º 4/SEHU/85, de 4 de fevereiro de 1985.

<sup>11</sup> Despacho n.º 1/88, de 20 de janeiro, da Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território.

degradadas e do património construído, alheando-se dos objetivos da política de habitação e coesão social e descartando o exercício prévio do planeamento de ação local. Embora tenha durado vinte e cinco anos, o este programa nunca foi sustentado num pacote de financeiro expressivo<sup>12</sup>, o que gerou uma marginalização progressiva do instrumento.

## 2.2. PRIMEIRO CICLO DE INTERVENÇÃO URBANA

Os anos noventa trouxeram, a par da já mencionada dinâmica acelerada e extensiva de desenvolvimento (sub)urbano, uma profusão de iniciativas de intervenção urbana temática, contemporâneas mas autónomas, que produziram um impacto significativo nas cidades Portuguesas, para o qual contribuiu ainda a propensão urbana dos avultados investimentos cofinanciados em infraestruturação básica e equipamentos dos primeiros ciclos de financiamento comunitário.

O Programa Especial de Realojamento (PER)<sup>13</sup> surgiu em 1993, visando a ambiciosa “extinção total” da “chaga social” das barracas, um fenómeno que verificou um crescimento exponencial desde os anos setenta, fruto do influxo populacional das ex-colónias e da ausência de alternativas na oferta de habitação, e que assolava as principais cidades portuguesas, em particular as franjas suburbanas das duas áreas metropolitanas<sup>14</sup>, nas quais incidiu fundamentalmente o PER. Impulsionado pelos programas nacional e europeu de luta contra a pobreza<sup>15</sup>, pela visibilidade sensível do fenómeno e pela pressão urbanística que incidia sobre as extensas áreas ilegalmente ocupadas, o PER apostava na construção massiva de bairros de realojamento, cristalizando o envolvimento direto dos municípios na política de habitação social e, em conjunto com as entidades da economia social a operar no terreno, na mudança do estilo de vida “desviante” dos moradores identificados, através de programas alargados de inserção das comunidades.

Durante o período do QCA II (1994-99), ao esforço nacional de investimento público do PER acresceu a contribuição comunitária por via da Intervenção Operacional de Renovação Urbana (IORU) que veio permitir o acesso de alguns organismos da Administração Central e Local e Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS) a financiamentos complementares, dando-se assim corpo à intenção de desenvolver uma política de realojamento globalizante, particularmente dirigida à renovação urbana das áreas ocupadas por barracas e à criação de uma vida própria nos novos bairros de realojamento (Medida 1) e à reabilitação das zonas degradadas, parcialmente ocupadas por bairros sociais já existentes (Medida 2)<sup>16</sup>.

Como histórico dos seus vinte anos de vigência, o PER, encerrado em 2013, deixa um registo impressionante de trinta e cinco mil famílias realojadas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto<sup>17</sup> correspondendo a um investimento aproximado de 3.000 M€. A extensa literatura técnica e académica (Cachado, 2013) divide-se, contudo, entre o reconhecimento das virtudes quantitativas dos resultados do programa, com taxas de execução acima dos 90%, e a constatação dos défices qualitativos dos núcleos de habitação social, entre os quais se destacam

<sup>12</sup> Entre 2000 e 2008, o PRAUD Obras mobilizou 8,4 M€, num total de 80 projetos financiados.

<sup>13</sup> Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio.

<sup>14</sup> A título de exemplo, no início dos anos 80 contabilizavam-se 16.585 famílias a viver em barracas na AM Lisboa.

<sup>15</sup> No ano de arranque do PER o Programa nacional de luta contra a pobreza já tinha 100 projetos aprovados e a operar no terreno.

<sup>16</sup> Para além das duas medidas, o volume total de 476 M€ canalizado para a IORU incluiu ainda os investimentos de renovação relativos à Expo 98.

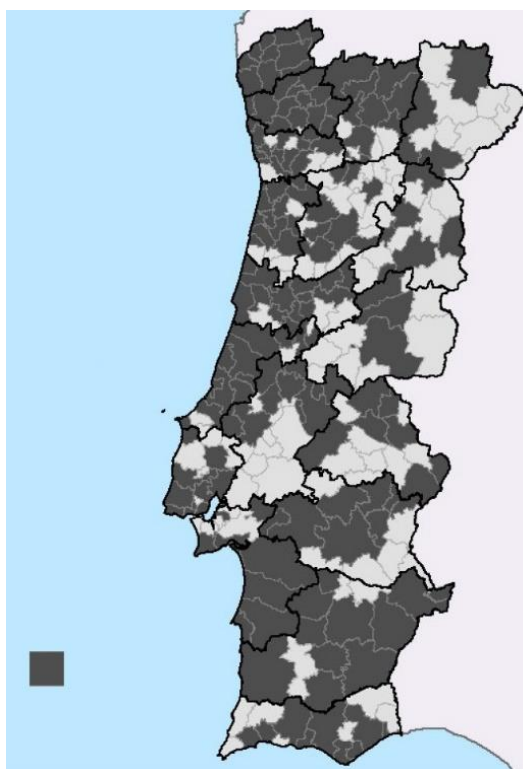
<sup>17</sup> O total de famílias identificadas ascendeu a 33 mil na AM Lisboa e 15 mil na AM Porto. Quase 11 mil desistiram antes de obterem realojamento.

a baixa qualidade de construção, a densidade excessiva e a monofuncionalidade, com fraca provisão de comércio, áreas de lazer e equipamentos de proximidade, a que acresce a incapacidade de integrar a heterogeneidade cultural e laços prévios das comunidades realojadas, fatores que contribuíram para reproduzir velhas e criar novas exclusões e perpetuar o estigma social.

Em 1994 tem início o Programa de apoio à modernização do comércio (PROCOM), ainda no âmbito do QCA II, que viria a ser continuado no ciclo seguinte por via do Sistema de incentivos a projetos de urbanismo comercial (URBCOM), duas vagas sucessivas e complementares<sup>18</sup> de investimento com uma forte incidência urbana que impactaram positivamente a vitalidade das zonas centrais das cidades portuguesas em resposta a dois dos seus fatores críticos de perda de atratividade e competitividade relativamente às grandes superfícies: a desqualificação da oferta do tecido comercial tradicional e a degradação do espaço público que o enquadrava.

O conceito subjacente de programa de urbanismo comercial pressupunha a convergência dos comerciantes, das suas associações e das autarquias no sentido de desenvolverem e coordenarem uma operação que combinasse a intervenção física com a imaterial nos espaços públicos (e.g. a pedonalização das principais artérias comerciais, a gestão do acesso e estacionamento automóvel e a instalação de mobiliário e iluminação urbana) conjugada com iniciativas de animação, a reformulação de frentes de rua e interiores de loja, juntamente com a modernização e reorientação das ofertas comerciais e a formação de gestores e funcionários.

**Figura 5: Municípios aderentes ao URBCOM/PROCOM**



Fonte: Adaptado de Guimarães P. (Guimarães, 2015)

<sup>18</sup> O URBCOM surge como uma extensão do PROCOM, na medida em que se destinava ao financiamento, em moldes semelhantes, de áreas que ainda não tinham sido objeto de intervenção no PROCOM, circunstância que explica em parte o volume de financiamento muito inferior (327,6 M€ vs. 5,3 M€).

O relativo sucesso de ambos os programas demonstrou o potencial que a regeneração das áreas de comércio tradicional detinha, tendo sido intervencionadas 192 áreas e 8.408 estabelecimentos em 169 Municípios, com um incentivo de 332,8 M€ a gerar um investimento total de 647,1 M€, do qual cerca de 80% (519,3 M€) da iniciativa direta das empresas. No entanto, os estudos efetuados (Balula & Carvalho, 2006; Ferreira, 2002; Guimarães, 2015) revelam que as intervenções nos espaços comerciais não foram articuladas com a reabilitação do restante edifício e que o investimento no espaço público, limitado pela disponibilidade financeira das autarquias e a 30% do financiamento total, revelou-se amiúde insuficiente para corresponder às ações programadas<sup>19</sup>.

Também em 1994 foi lançado o Programa de consolidação do sistema urbano nacional e de apoio à execução dos PDM<sup>20</sup>, genericamente denominado de PROSIURB, cujo Subprograma 1 visava a “Valorização das cidades médias” e no âmbito do qual foram selecionadas 40 cidades segundo critérios<sup>21</sup> que *“ultrapassavam a hierarquia e a funcionalidade, tendo em conta também as especificidades territoriais que lhes permitiam afirmar-se como centros organizadores e reguladores do ponto de vista económico, social e cultural”* Costa, E. M. (1999).

O PROSIURB teve um efeito de rutura da lógica até então exclusiva de intervenção intraurbana, ao introduzir no discurso da política urbana nacional uma perspetiva territorial, que se traduziu em três inovações que se viriam a condensar no princípio da estruturação urbana do território:

- i. O estudo, representação e prospetiva do sistema urbano nacional, que permitiu a consciencialização do perfil desequilibrado da rede urbana portuguesa – um contínuo urbano litoral de urbanização difusa polarizado em torno das duas áreas metropolitanas que contrasta com a rede esparsa e em perda de cidades médias do interior com fraca expressão populacional;
- ii. O reconhecimento da importância das relações em rede de complementaridade, sinergia e reforço mútuo entre cidades e, em particular, entre as cidades do interior no sentido de obter massa crítica de atratividade e produtividade;
- iii. A afirmação da cidade enquanto catalisadora e estruturadora do seu território funcional envolvente e plataforma de projeção do espaço sub-regional.

Objetivamente, as cidades participantes foram instadas a elaborar um plano estratégico que resultou na celebração de contratos-programa para cada um dos cinco eixos de intervenção: (i) infraestruturas básicas; (ii) equipamentos de apoio à atividade económica; (iii) equipamentos de utilização coletiva; (iv) reabilitação e renovação urbana; e, (v) valorização da imagem e marketing urbano. O volume de financiamento (20,8 M€ entre 1994 e 1997, sem recurso a financiamento comunitário) revelou-se insuficiente para fazer face aos objetivos ambiciosos programados, embora a figura do plano estratégico tenha funcionado, em muitos casos, como instrumento de diagnóstico das necessidades e racionalização das candidaturas municipais a investimentos cofinanciados, nomeadamente nos Programas Operacionais (PO) Regionais.

Por outro lado, importa observar que a matriz tipológica dos investimentos assumiu uma característica invariavelmente intraurbana, o que revela a dificuldade sentida em operacionalizar o discurso da convergência e cooperação intermunicipal de base territorial,

---

<sup>19</sup> O programa POLIS permitiu colmatar alguns défices de investimento autárquico registados no PROCOM-URBCOM.

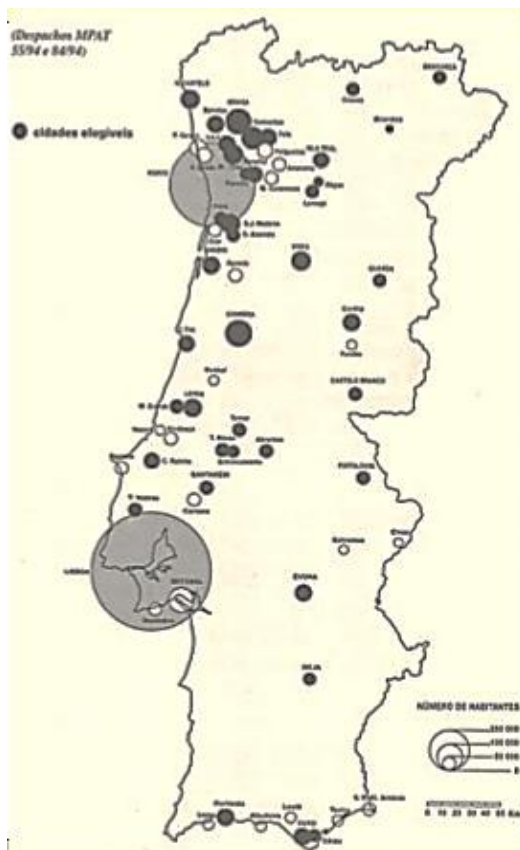
<sup>20</sup> Despachos MPAT 6/94 e 7/94.

<sup>21</sup> Os critérios de seleção elencados incluíam: uma população superior a 10.000 habitantes; um nível de equipamentos supraconcelhio e centros que desempenham um papel estratégico na organização do território nacional.



contrário ao pressuposto vigente de competição interautárquica pelos recursos populacionais e de investimento.

**Figura 6: Municípios com cidades elegíveis ao PROSIURB**



Fonte: Despacho MPAT 84/94.

O ano de 1994 marca ainda o lançamento da Iniciativa Comunitária URBAN, com o objetivo de apoiar a revitalização e a requalificação de áreas urbanas com fortes sinais de degradação social e urbana, salientando-se o incentivo da dimensão de governação, quer pela preparação e implementação das ações em concertação entre autoridades nacionais e municipais como pelo reforço do papel das parcerias locais (Baptista & Martinho, 1996). O programa URBAN canalizou 42,9 M€, repartidos numa proporção de 4/5 FEDER e 1/5 FSE, para quatro territórios problemáticos da AM Lisboa e dois da AM Porto<sup>22</sup>, seguindo uma metodologia participada que viria mais tarde a servir de base à iniciativa Bairros Críticos.

O interesse suscitado pelos primeiros resultados do modelo de intervenção URBAN motivou o Governo a reproduzi-lo num programa paralelo, o Programa de Reabilitação Urbana (PRU), de 1997, que recorreu ao financiamento do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu

<sup>22</sup> Lisboa – Casal Ventoso; Amadora – Venda Nova/Damaia de Baixo; Oeiras – Vale de Algés e Outurela/Portela; Loures – Odivelas; Porto – Vale de Campanhã; Gondomar – S. Pedro da Cova.



(EEA Grants) para canalizar um volume financeiro de 37,4 M€ para um conjunto adicional de 11 projetos<sup>23</sup>.

Para além do sucesso das iniciativas, de onde se recolheram múltiplos exemplos de abordagens inovadoras de base local, o programa URBAN e o seu complementar PRU vieram confirmar a determinante metropolitana das bolsas críticas de pobreza e degradação urbana, já manifestada no PER, e onde se localizaram 12 das 17 intervenções. Esse padrão viria a reproduzir-se também nos três projetos financiados ao abrigo da segunda edição do programa, o URBAN II (com dois na AM Lisboa e um na AM Porto<sup>24</sup>), com uma dotação financeira de 19,2 M€ (FEDER) no âmbito do QCA III.

### **2.3. SEGUNDO CICLO DE INTERVENÇÃO URBANA**

Assumidamente inspirado na experiência da EXPO 98, à data recente, o ano de viragem do milénio viu surgir o programa POLIS<sup>25</sup>, que pretendia trazer o conjunto das cidades intervencionadas àquele patamar de excelência urbana, a partir de operações de requalificação urbanística e valorização ambiental ancoradas em ativos patrimoniais ou paisagísticos de territórios urbanos problema-oportunidade, ou seja: zonas industriais deprimidas; novas polaridades em áreas metropolitanas; frentes de mar ou zonas ribeirinhas; áreas onde se concentrava o património histórico ou natural; cidades de média dimensão com pujança económica mas com uma vida urbana de pouca qualidade; cidades do interior ou raianas que podiam constituir-se como polos de desenvolvimento regional.

O objetivo genérico centrava-se na melhoria da qualidade de vida urbana, mas era adiantada a ambição maior de contribuir, em simultâneo, para a diferenciação identitária, a atratividade de pessoas, investimento e visitantes e a vantagem competitiva dos polos urbanos, fatores que permitiriam uma “reinvenção”, ou seja, o seu reposicionamento estratégico e a sua revitalização económica, sob o(s) emblema(s) de cidades verdes, digitais, do conhecimento e entretenimento e intergeracionais, e o subsequente reforço do sistema urbano nacional.

---

<sup>23</sup> Setúbal – ORU; Moita – Vale da Amoreira; Almada – Nova Almada Velha; Cascais – Bairro da Torre/Cruz da Guia; Sintra – Núcleo Urbano Central de Agualva; Vila Franca de Xira – Bairro Olival de Fora; Coimbra – Centro Histórico; Espinho – Marinhas de Silvalde; Vila do Conde – Caxinas e Poça da Barca; Guimarães – Couros/Entre Avenidas; Braga – Centro Histórico.

<sup>24</sup> Amadora – Damaia/Buraca; Lisboa – Vale de Alcântara; Porto/Gondomar – Vale de Campanhã/Rio Tinto.

<sup>25</sup> RCM n.º 26/2000.

**Quadro 1: Síntese das componentes e linhas de intervenção do Programa POLIS**

Componentes	Linhas de Intervenção	Tipologia de Projectos a Financiar	Intervenções em Curso
<b>Componente 1</b>  Operações Integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental	<b>Linha 1</b> Intervenções identificadas pela sua relevância e natureza exemplar  <b>Linha 2</b> Outras intervenções a identificar	Intervenções integradas e multifacetadas, com uma escala significativa, que contribuam para a revitalização de cidades com importância estratégica no Sistema Urbano Nacional, ou para a valorização de novas polaridades em áreas metropolitanas. Exige-se que sejam contempladas algumas ou todas as vertentes das Cidades Verdes, Digitais, do Conhecimento do Entretenimento e Intergeracionais. Estas Intervenções foram identificadas e negociadas entre o Governo e as Autarquias Locais e estão a ser desenvolvidas em parceria entre o poder local e o poder central.	Albufeira, Aveiro, Beja, Bragança, Cacém (Sintra), Castelo Branco, Chaves, Coimbra, Costa de Caparica (Almada), Covilhã, Guarda, Gondomar, Leiria, Portalegre, Porto, Marinha Grande, Matosinhos, Setúbal, Silves, Tomar, Torres Vedras, Valongo, Viana do Castelo, Vila do Conde, Vila Franca de Xira, Vila Nova de Gaia, Vila Real e Viseu.
<b>Componente 2</b>  Intervenções em Cidades com Áreas Classificadas como Património Mundial		Intervenções a realizar nas cidades com áreas classificadas pela UNESCO. O seu desenvolvimento foi negociado entre o Governo e as Autarquias Locais e visa melhorar a qualidade do ambiente urbano dessas áreas.	Angra do Heroísmo, Évora, Guimarães, Porto e Sintra.
<b>Componente 3</b>  Valorização Urbanística e Ambiental em Áreas de Realojamento		Intervenções nos espaços públicos envolventes de habitações construídas no âmbito de processos de realojamento realizados com o apoio da Administração Central. Esta Componente é desenvolvida em articulação com o Instituto Nacional da Habitação.	Projectos avulsos nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto.
<b>Componente 4</b>  Medidas Complementares para Melhorar as Condições Urbanísticas e Ambientais das Cidades	<b>Linha 1</b> Apoio a novas formas de mobilidade  <b>Linha 2</b> Outras intervenções a identificar  <b>Linha 3</b> Apoio à valorização urbanística e ambiental na envolvente dos estabelecimentos de ensino  <b>Linha 4</b> Apoio a acções de educação ambiental  <b>Linha 5</b> Apoio a outras acções com impacto positivo na qualidade da vida urbana	Intervenções de âmbito mais limitado, e com custos menores, que visem contribuir para vários aspectos da requalificação urbana e valorização ambiental das cidades. Intervenções relacionadas com aspectos ligados à mobilidade urbana, à gestão do ambiente urbano nas cidades, à melhoria do enquadramento das zonas escolares e a promoção da qualidade ambiental e urbana das cidades de forma geral.	Funchal, Barreiro, Moita, Santarém, Elvas e Lagos.

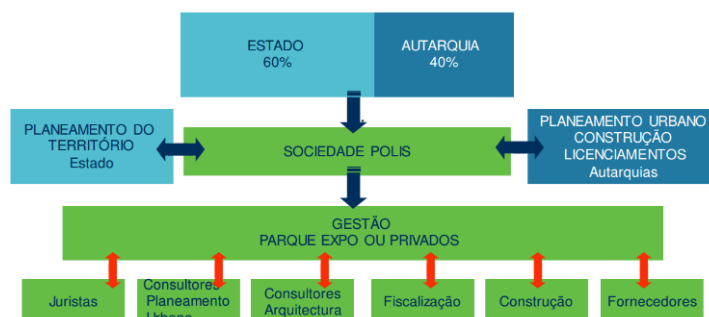
Fonte: Queiroz & Vale (Queirós & Vale, 2005) adaptado de MAOT (MAOT, 2000).

O POLIS foi concebido para produzir um efeito demonstrativo do potencial de promoção da sustentabilidade urbana para além dos processos de infraestruturação básica, sendo esse o fundamento para a seleção de um número limitado de cidades, que permitiu dar dimensão e substância às intervenções e assim potenciar a expressão e projeção dos resultados e ulteriormente, a sua replicação. Numa fase inicial foram pré-selecionadas 18 cidades, reconhecidas pela sua natureza exemplar, relevância e distribuição territorial equilibrada e, numa segunda fase, foram concursadas mais 10 localizações a que se juntaram outras operações de menor dimensão em cidades património mundial da UNESCO e em áreas de realojamento, num universo total de 39 cidades intervencionadas e 40 projetos executados.

O paralelo com o modelo de intervenção do Parque das Nações não se detinham na transposição das tipologias de intervenção, estendendo-se também ao desenho institucional e prática gestonária: foram criadas as Sociedades POLIS, um figurino excecional, a termo e de fins

específicos, radicado numa parceria entre o Estado e as Autarquias, numa proporção de três para dois, que funcionava como instância decisória, sendo por sua vez tecnicamente suportada por uma estrutura operacional multidisciplinar de gestão profissional<sup>26</sup>, mais flexível e desburocratizada. Nos casos em que a dimensão e complexidade dos investimentos não justificassem a constituição das sociedades, as autarquias assumiram o quadro de investimentos por via da celebração e execução direta de contratos-programa.

**Figura 7: Modelo de governação do programa POLIS**



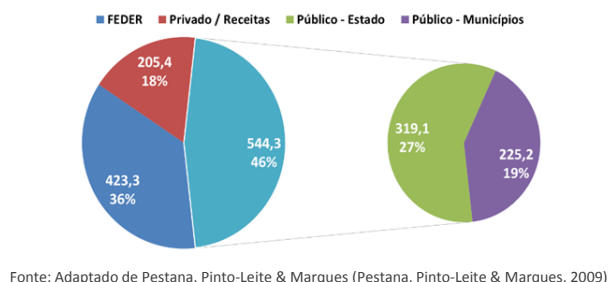
Fonte: ParqueExpo (PARQUEXPO, 2008).

Um outro traço de inovação metodológica prendia-se com a elaboração prévia de um plano estratégico participado sem referência orçamental prévia, sendo o financiamento negociado entre os municípios e o Governo recorrendo a financiamento público (via Orçamento do Estado e das autarquias) combinado com financiamento comunitário sediado em diversas medidas dispersas nos PO Regionais, no PO Ambiente e no INTERREG III que, em alguns casos, já determinavam como condição de elegibilidade a ligação ao POLIS. Este modelo de financiamento explica, em alguma medida, os inúmeros atrasos registados ao longo do programa, cuja execução extravasou o QCA III e apenas viria a ser concluída em 2011.

Ainda assim, o volume total de investimento ascendeu a 1.173 M€, cifrando-se a contribuição do financiamento comunitário em pouco mais de 1/3 desse valor (423,3 M€ de FEDER), significativamente inferior à contrapartida nacional (544,3 M€), representando o Estado e os Municípios, aproximada e respetivamente, 1/4 e 1/5 do investimento total. O investimento privado alavancado e as receitas geradas pelas operações imobiliárias – mais um traço distintivo do POLIS – compõem os 205,4 M€ restantes.

<sup>26</sup> Das vinte e duas Sociedades POLIS constituídas, a atividade de gestão operacional foi atribuída em dez casos à Parque EXPO, tendo as restantes selecionado empresas privadas no âmbito de concursos internacionais.

**Figura 8: Distribuição do financiamento do programa POLIS (M€)**



As intervenções POLIS tiveram a virtude de estender o espírito e o método EXPO 98 a outras realidades urbanas, deixando uma marca indelével na imagem das áreas intervencionadas e um lastro de capacidade acrescida nos quadros técnicos autárquicos envolvidos.

Da mesma forma, pese embora a efetiva disseminação demonstrativa do programa, patente na procura não satisfeita<sup>27</sup>, na replicação generalizada de algumas das suas tipologias de intervenção e na ampla divulgação do seu progresso e resultados, o paradigma subjacente permanece associado a uma lógica de desenvolvimento urbano contrária à conjuntura de retração da procura de imobiliário e subsidiária de uma forte capacidade de investimento que os municípios simplesmente já não detêm por meios próprios, facto que suscita uma reflexão própria e aprofundada sobre a natureza da intervenção pública nos processos de desenvolvimento urbano.

Noutra ótica, o contraste observável entre o desempenho das Sociedades POLIS e dos contratos-programa geridos diretamente pelos municípios expôs a vulnerabilidade destes últimos a uma apropriação direcionada para investimento tangível e para a aparência de vitalidade económica, as facetas de intervenção mais visíveis para o cidadão comum, que continuam a desempenhar um papel subordinante das demais opções de promoção da sustentabilidade, favorecendo exercícios de mera cosmética urbana (Mamede, Tavares, 2010; Queirós & Vale, 2005). Neste âmbito, destaca-se a ausência de uma perspetiva de intervenção orientada para a inclusão social no programa POLIS, uma circunstância que não decorre contudo de um vício de implementação, na medida em esta omissão se constata na formulação original do próprio programa.

Finalmente, e face ao já exposto, importa notar que o programa POLIS surge de forma exógena à própria programação do QCA III, como uma tentativa de colmatar a lacuna de uma política de cidades naquela, assegurando assim um foco temático e territorialmente integrador de investimentos, combinando recursos de fundos europeus e nacionais, que de outra forma seriam aplicados de forma atomizada e dispersa, limitando o seu impacto. Constatam-se, contudo, que as intervenções assumem uma vocação eminentemente física e formal, aquém da multidimensionalidade inerente a uma reflexão estratégica de sustentabilidade urbana.

Estas limitações de racional urbano do QCA III e as reservas que a implementação do POLIS suscitou, foram precisamente a pedra de toque para o “compromisso de relançamento de uma política de cidades forte e coerente”, constante do documento Política de cidades POLIS XXI, apresentado pela Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades em 2006, e que pretendia: uma visão mais ampla que a dimensão intraurbana, em rede interurbana ou no quadro da sua integração regional; subordinar as intervenções físicas aos objetivos imateriais de

<sup>27</sup> Registam-se um total de 13 cidades que se envolveram no POLIS sem chegar a obter financiamento.

natureza social, económica e ambiental; e inovar nas formas de governação, seja na base da participação dos cidadãos, do envolvimento dos atores urbanos ou na cooperação entre cidades.

Deste modo, no período do QREN, a perspetiva territorial formulada para as cidades portuguesas desenhava uma equação de sustentabilidade urbana explícita e contemporânea, assente nos binómios de inovação e competitividade, cidadania e coesão social, qualidade de ambiente e de vida e planeamento e governação, traduzida em três instrumentos de financiamento suportados por um envelope financeiro substancial, correspondente a mais de 1.000 M€ do FEDER:

- i. Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) – programas de ação de espaços intraurbanos delimitados, desenvolvidos e executados num regime de parceria local alargada;
- ii. Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação (RUCI) – cooperação estratégica em rede de cidades, de base territorial ou temática, para o reforço da sua competitividade, potencial económico e projeção internacional;
- iii. Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano (AIDU) – novas soluções para os problemas e procuras urbanas num conjunto diverso de temáticas.

Este quadro ousado de linhas de intervenção, com metas fixadas em 60 operações de regeneração urbana, 31 redes de cidades e 75 projetos inovadores, foi objeto de uma gestão partilhada: as PRU foram integradas nos PO Regionais do Continente, as RUCI tiveram ações preparatórias desenvolvidas pela Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) e foram posteriormente integradas nos PO Regionais e a implementação das AIDU foi assumida pela DGOTDU enquanto Organismo Intermédio do PO Valorização do Território.

Contudo, a experiência demonstrou, relativamente às RUCI e às AIDU, que a sua tradução operativa não correspondeu à integridade da sua construção conceptual<sup>28</sup> e que a natureza inovadora dos modelos – de cooperação intermunicipal para a competitividade e inovação de base local das políticas de desenvolvimento urbano – limitou a sua procura por parte dos municípios e condicionou o alcance das suas metas.

Centrando-nos na figura das PRU, o desenho regulamentar proposto ilustra uma tentativa de fazer convergir as dimensões sociais de coesão, inclusão e igualdade que tinham ficado arredadas da intervenção urbana no âmbito do QCA III com as dimensões de revitalização socioeconómica, qualificação do ambiente urbano e valorização dos espaços de excelência urbana promovidas pelo POLIS, introduzindo uma tônica adicional nas dimensões da dinamização da atividade cultural e da governação local participada.

Este extenso cardápio de tipologias operativas deveria ser estruturado a partir de um processo de maturação estratégica liderado pelo município e cocriado em parceria<sup>29</sup> por um vasto elenco de atores urbanos relevantes que abarcavam o setor público central e local, o setor privado, individualmente, coletivamente ou em regime de parceria público-privado, a sociedade civil e os cidadãos, resultando num programa de ação, sujeito a processo concursal que, após

---

<sup>28</sup> No caso das RUCI havia a possibilidade de, para além das redes de cidades, promover uma rede de atores urbanos de uma única cidade, faceta que não chegou a ser traduzida em regulamento. No caso das AIDU, caiu em sede de regulamentação a inovação nas respostas para a estruturação da cidade-região e, face aos condicionamentos de execução, foram abertos apenas 4 dos 8 temas em que se pretendia estimular a inovação urbana.

<sup>29</sup> O regime de parceria era obrigatório e a sua densidade e qualidade pesava significativamente na avaliação do mérito do programa.

aprovação, deveria conduzir à submissão, no espaço de 12 meses, dos projetos individuais a desenvolver por cada um dos parceiros.

Relativamente à elegibilidade territorial, a opção recaiu sobre os municípios das áreas metropolitanas e, fora destas, nos centros urbanos dos níveis superiores dos PROT e ainda, por opção das Autoridades de Gestão dos PO Regionais, sobre os pequenos centros “com potencial estruturante do território regional” mesmo não cumprindo as condições do Art.º 13.º da Lei n.º 11/82<sup>30</sup>. Em alguns casos estes últimos ficaram também isentos de programa de ação, podendo restringir os seus investimentos apenas a iniciativas de qualificação do espaço público e ambiente urbano. Na lógica espacial intraurbana, aos territórios de excelência urbana e de reconversão que já tinham sido objeto do POLIS acresceram as periferias urbanas desqualificadas e os bairros críticos<sup>31</sup>, tendo estes últimos suscitado, no PO Regional de Lisboa, a abertura de avisos específicos.

Posteriormente, e no sentido de complementar as intervenções das PRU, foram tentadas, sem sucesso, articulações adicionais com intervenções no âmbito do FSE, através do PO Potencial Humano, designadamente nas tipologias relativas à inclusão social e com os Sistemas de Incentivos às empresas, através do PO Fatores de Competitividade, garantindo que, no respeito das regras aplicáveis em matéria de Ajudas de Estado, os territórios abrangidos por operações integradas de desenvolvimento urbano beneficiariam de tratamento favorável no âmbito dos incentivos às atividades económicas.

A consistência e abrangência do edifício político, estratégico, operacional e financeiro construído pelo POLIS XXI colocaram elevadas expectativas sobre os seus resultados potenciais (Brito-Henriques, Salgueiro & André, 2015). Contudo, a experiência atribulada da implementação do conjunto dos seus instrumentos, e em particular das PRU, denota a dificuldade sentida pelos agentes no terreno na interpretação e tradução objetiva do corpo estratégico preconizado. Com efeito, da atuação das Autoridades de Gestão dos PO Regionais resulta evidente (Observatório do QREN & ILHA, 2010) que a prática operacional se afastou dos princípios de concentração territorial, seletividade e gradualismo temporal dos investimentos, com consequências indeterminadas no impacto e eficácia do figurino integrado.

Este processo ocorre gradualmente ao longo das diversas fases do processo de implementação: logo na fase de concurso do instrumento PRU, patente na opção de ampliar a elegibilidade territorial para os “pequenos centros”; no decurso da seleção dos planos, na sublimação da meta prevista para 2015, correspondente a 60 PRU “grandes centros” (em Abril de 2012, contabilizavam-se 103 PRU “grandes Centros” e 110 PRU “pequenos centros” aprovadas) e; na fase de seleção dos projetos, com o alargamento do seu espectro de aprovação, em resultado da pressão gerada pelos atrasos e défices de execução.

As autarquias, enquanto líderes naturais das parcerias, ficaram sobrecarregadas administrativa e financeiramente em virtude de assumirem, direta ou indiretamente, a fatia mais expressiva do investimento, situação potenciada pela acumulação das responsabilidades de dinamização e/ou de financiamento no âmbito de outros instrumentos apoiados pelo QREN (e.g. Contratualização intermunicipal, PROVERE) e pelos constrangimentos financeiros pós 2008. Do ponto de vista metodológico, os municípios ficaram reféns das configurações institucional e territorialmente artificiais criadas exclusivamente para assegurar a aprovação dos projetos e a

---

<sup>30</sup> Esta Lei, entretanto revogada, definia os critérios populacionais e funcionais para a classificação dos municípios como cidades.

<sup>31</sup> Sobre as intervenções QREN nestes territórios consultar AM&A, CEDRU (AM&A, CEDRU, 2013).



programação estratégica participada redundou num padrão de promoção municipal de projetos avulso, desvinculado da lógica de parceria.

De seguida, apresenta-se de forma sintética o quadro resultante da monitorização estratégica das PRU (Observatório do QREN & ILHA, 2010):

- i. Um processo longo e pesado de concretização, primeiro, dos planos e, numa segunda fase dos projetos submetidos ao seu abrigo, com sucessivos atrasos e execuções mitigadas;
- ii. Uma baixa densidade institucional dos elencos das parcerias da parte do setor público e associativo, mas sobretudo do setor privado, denotando ainda um fraco envolvimento comunitário na génese dos programas;
- iii. Projetos fundamentalmente assentes em intervenção física, estrategicamente descontextualizados e com uma relação custo/resultado desajustada;
- iv. Dinâmicas débeis de revitalização territorial, quer do ponto de vista da atração populacional, quer da catalisação do investimento privado, e ainda da dinamização das economias locais.

Este cenário fundamentou a reprogramação de contingência das PRU, que permitiu libertar os recursos que persistiam retidos em compromissos “sem capacidade ou com baixa probabilidade de execução”<sup>32</sup>, uma iniciativa que viabilizou um modelo de intervenção mais pragmático e orientado para a reabilitação urbana (aproveitando as alterações de contexto proporcionadas pelo renovado panorama legislativo composto pelo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, pelo novo Regime do Arrendamento Urbano, e pela simplificação administrativa do licenciamento da renovação e pelo quadro de valorização do parque habitacional).

Em 2009, foi constituído o *JESSICA Holding Fund Portugal*, gerido pelo BEI, dando corpo à iniciativa pioneira de criar um fundo de desenvolvimento urbano que pudesse viabilizar operações de regeneração urbana de maior risco ou rentabilidade menos atrativa para o mercado, tendo integrado recursos dos PO Regionais do Continente (102,5 M€ de FEDER) e da Direção-Geral de Tesouro e Finanças (30 M€) e que contou com o BPI, a CGD e o Turismo de Portugal como entidades gestoras.

Até à aprovação dos primeiros financiamentos em meados de 2012 conduziu-se um processo de aprendizagem operacional e divulgação aos promotores, tendo o instrumento atingido a velocidade de cruzeiro em 2014. Em dezembro de 2015 tinham sido aprovados 149 projetos que totalizavam 571,8 M€ de investimento total, oriundo em 2/3 do setor empresarial e em 1/4 do terceiro setor.

A capacidade de atração de investidores privados e de organizações sem fins lucrativos é um dos demonstradores do sucesso da iniciativa que apresenta como mais-valias adicionais a característica renovável dos fundos e a expressiva alavancagem (1,88 euro por cada euro de FEDER investido). Para os promotores, o acesso ao financiamento em condições vantajosas em termos de volume, custo, carência e maturidade revelou-se uma alternativa atrativa às condições do mercado, em particular no clima de restrição do crédito e incerteza pós 2008.

Como indutor do investimento o papel do JESSICA é mais limitado. De acordo com o inquérito aos promotores apoiados (AM&A Associados, 2016), apenas 1/5 do investimento não se teria realizado sem a existência do apoio JESSICA, nomeadamente o dos promotores privados sem

---

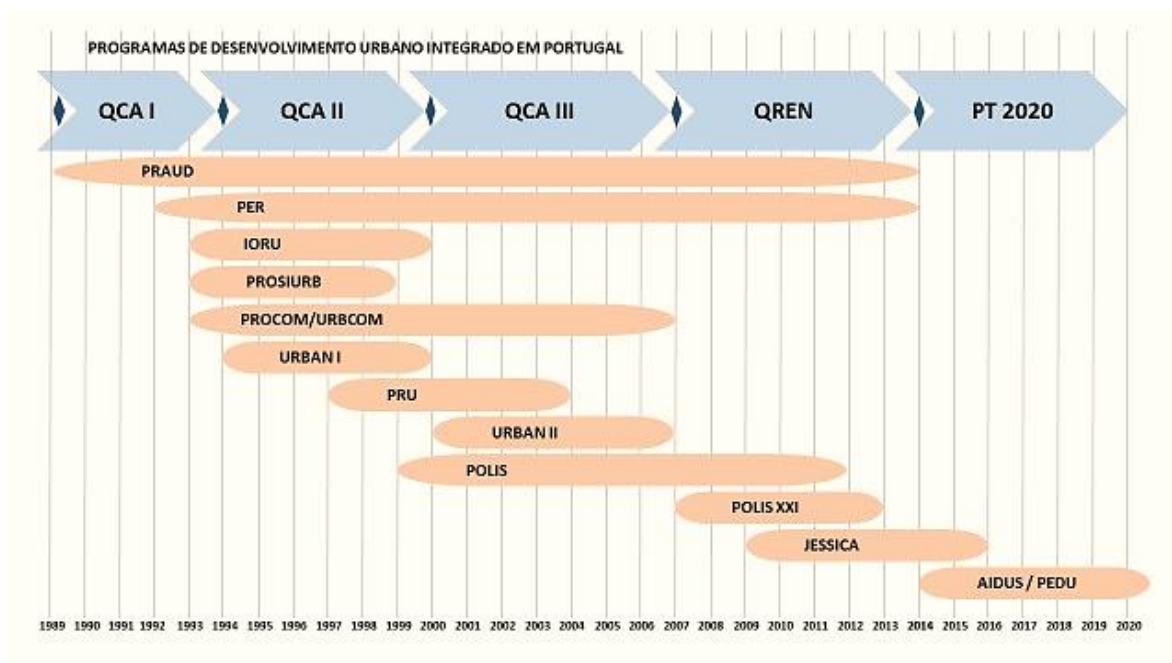
<sup>32</sup> Deliberação n.º 6/2011 da Comissão Ministerial de Coordenação dos POR Continente, de aprovação do Regulamento específico “Reabilitação urbana”.

fins lucrativos, dos projetos de menor dimensão e dos setores energético, cultural e social. É ainda referido um efeito de ampliação em 7% e de aceleração em 9% do investimento, o que implica que na maioria do investimento (64%) o JESSICA é entendido como um “facilitador”, ou seja, a mais vantajosa de diversas opções de financiamento disponíveis, sem que o recurso ao instrumento pareça refletir uma efetiva falha de mercado.

Para o período 2014-2020, que se irá abordar de seguida, o processo de generalização do financiamento europeu do desenvolvimento urbano sustentável teve a sua continuidade através do instrumento Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS), mobilizado, no caso português, através de um eixo autónomo dos PO Regionais.

Abaixo apresenta-se uma figura que retrata os principais programas e intervenções urbanas ocorridas em Portugal, desde o QCA I até ao Portugal 2020.

**Figura 9: Timeline dos programas e intervenções urbanas em Portugal**



Fonte: Elaboração própria.



### 3. O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL NO PERÍODO 2014-2020

Na preparação do período de financiamento 2014-2020, a percepção das virtudes e insuficiências observadas no período anterior (Atkinson, 2014; Colini et al., 2013; CCRE-CEMR, 2013; CEC-DG Regio, 2011; EUROCITIES, 2012; Pisano, Lepuschitz & Berger, 2014) serviu para contextualizar o debate<sup>33</sup> sobre a forma como a UE deveria responder ao imperativo urbano em sede da programação dos FEEI. Desse debate emergiram um conjunto de desígnios (EUKN, 2011; Parlamento Europeu, DG Políticas Internas da União, 2014; Piskork, 2013; Swianiewicz, Atkinson & Baucz, 2011) que viriam a influenciar, com maior ou menor acuidade, o desenho estratégico e operacional da dimensão urbana:

- Possibilitar o desenvolvimento de políticas urbanas a diversas escalas espaço-funcionais, determinando a dimensão territorial ótima e equilibrando o inevitável *trade-off* entre a eficiência e a eficácia das políticas públicas, sabendo que esta não é uma tarefa linear, ou seja, nem sempre as fronteiras administrativas correspondem à expressão funcional da problemática e mesmo dentro de um tema específico diferentes objetivos ou componentes das políticas poderão ser melhor abordados a escalas distintas. Genericamente, a manutenção da abordagem espacializada em territórios urbanos desfavorecidos permanecia consensual, enquanto em situações que implicariam níveis de cooperação acrescida com outras administrações de nível local e supralocal colocavam-se barreiras de enquadramento político-administrativo ou de maturidade da cultura de cooperação e compromisso;
- Reforçar a participação das cidades na programação e implementação. Este ditame, reiterado pelas cidades europeias à luz do princípio da subsidiariedade, convidava a COM a ir além dos meros processos de consulta, reclamando um papel ativo das cidades, quer no enquadramento temático quer na definição dos instrumentos da política urbana;
- Assegurar um modelo mais flexível e integrado de programação urbana. Um dos obstáculos apontados para o aprofundamento da abordagem integrada prende-se com a elevada incerteza relativamente à obtenção de cada um dos financiamentos programados estrategicamente. As cidades pretendiam adquirir um estatuto emancipado que lhes conferisse uma maior previsibilidade nas expectativas, discricionariedade na aplicação e flexibilidade na gestão do financiamento;
- Acolher a diversidade territorial europeia. Embora as cidades europeias partilhem alguns traços comuns, a variedade dos seus percursos históricos e as matrizes de desenvolvimento originaram uma grande heterogeneidade de tipologias urbanas. Mesmo em contextos semelhantes, cada cidade tem subjacente a sua combinação particular de desafios e oportunidades, com implicações diretas para o *mix* de políticas urbanas a mobilizar. Os Estados-membros, em conjunto com as suas cidades, deveriam

---

<sup>33</sup> O diálogo promovido pela DG Regio envolveu, à imagem de períodos anteriores, a Comissão e o Parlamento Europeu, contando com uma posição particularmente ativa do trio de presidências húngara, polaca e dinamarquesa e, absorvendo contribuições dos diversos quadrantes da Política de Coesão, do URBACT, do EUKN e das Redes de cidades europeias (*Covenant of mayors*, *ICLEI Europe*, *Eurocities*, etc.) tendo também contribuído para o relançamento da Agenda urbana europeia.

- ter a liberdade para selecionar as questões de maior relevância para os seus sistemas urbanos, sem prejuízo do princípio da concentração temática;
- Identificar as cidades e áreas urbanas da Política de Coesão. O sistema urbano europeu caracteriza-se por um espectro alargado de dimensões de cidade, desde pequenos centros urbanos a metrópoles globais, com expressões bastante distintas dentro do seu território, dos seus Estados-membros e das suas regiões. Caberia também aos Estados-membros, em conjunto com as suas cidades, determinar os critérios adequados ao direccionamento dos investimentos para as cidades e áreas urbanas que carecessem de intervenção prioritária.

Quando em 2010 a Estratégia Europa 2020 (Comissão das Comunidades Europeias, 2010) foi publicada, o enquadramento da dimensão urbana para a prossecução dos seus objetivos não foi explicitamente referido<sup>34</sup> (embora seja relevada a participação das autoridades locais na implementação da parceria num quadro de governança multinível). No entanto, o 5.º Relatório da coesão económica social e territorial, contemporâneo da Estratégia Europa 2020, declara explicitamente a importância das cidades e das suas geografias funcionais, perspetivando o envolvimento das autoridades urbanas no desenho e implementação dos PO.

No quadro proposto para 2014-2020 é patente um apuramento da generalização da política urbana encetada no período anterior, numa composição que assume definitivamente o papel das cidades para o futuro da Europa e evidencia uma intenção clara de responder às lacunas observadas no período cessante (Czischke & Pascariu, 2015; McCann, 2015), reforçando a abordagem integrada, intensificando o envolvimento das cidades e incrementando, em âmbito e volume financeiro, a afetação de recursos às intervenções urbanas.

Deste modo, é reservada ao desenvolvimento urbano uma posição de destaque no processo de programação (Piskork, 2013; Szokolai, 2012), manifestada na estrutura padrão do Acordo de Parceria (AP)<sup>35</sup>, e assente num figurino instrumental inovador<sup>36</sup>, nomeadamente por via de:

- i. AIDUS – Ações Integradas Desenvolvimento Urbano Sustentável (Art.º 7.º do Regulamento FEDER) – estratégias multitemáticas que têm associado um pacote financeiro com um *ringfencing* mínimo de 5% da verba total FEDER do respetivo AP;
- ii. DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária (Art.º 32.º do Regulamento Geral) – inspirado no sucesso da experiência LEADER, apoiando estratégias integradas e multisetoriais lideradas por Grupos de Ação Local (GAL), em territórios-comunidade rurais, costeiros ou urbanos;
- iii. ITI – Investimentos Territoriais Integrados (Art.º 36.º do Regulamento Geral) – ferramenta que suporta a integração e gestão multifundo das estratégias de desenvolvimento territoriais;

---

<sup>34</sup> De facto, as expressões “cidade” e “urbano” aparecem uma única vez, associadas à Iniciativa emblemática “Uma Europa eficiente em termos de recursos”. Esta circunstância poderá ser explicada pela ausência de competência da UE em matérias de desenvolvimento territorial e urbano. Contudo, multiplicaram-se as críticas relativamente à natureza vaga da Estratégia Europa 2020 relativamente à dimensão urbana.

<sup>35</sup> Nomeadamente no seu Capítulo 3 “Abordagem integrada para o desenvolvimento territorial na aplicação dos FEEI” e no subcapítulo 1.1.5 “As assimetrias e as potencialidades territoriais”.

<sup>36</sup> Originalmente, cada um dos instrumentos foi apresentado de forma genérica e por vezes ambígua, facto que desencadeou inúmeras interpretações e alguns equívocos (e.g. cidades vs. áreas urbanas), que foram sendo progressivamente clarificados nas versões subsequentes dos regulamentos e na documentação de apoio à preparação do Acordo de Parceria e dos programas operacionais. Noutras situações, a Comissão aproveitou estes momentos para recuar nalgumas das suas posições menos bem acolhidas pelos Estados-membros (e.g. ITI substituírem os Eixos dos PO). O enquadramento apresentado reflete o estado final deste processo de amadurecimento.

- iv. Ações Inovadoras no Domínio do Desenvolvimento Urbano Sustentável (Art.º 8.º do Regulamento FEDER) – recuperando a experiência dos Projetos-Piloto Urbanos e visando estimular o desenvolvimento e experimentação de soluções inovadoras para os desafios do desenvolvimento urbano sustentável<sup>37</sup>;
- v. Rede de Desenvolvimento Urbano (Art.º 9.º do Regulamento FEDER) – assente na criação de uma plataforma europeia de autoridades urbanas<sup>38</sup> orientada para a capacitação, trabalho em rede e intercâmbio de experiências de desenvolvimento urbano sustentável.

Centrando a atenção deste ponto nas Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS), importa detalhar as orientações e alternativas apresentadas pela COM (Comissão das Comunidades Europeias, 2014a); Comissão das Comunidades Europeias, 2014b)) aos Estados-membros para a sua configuração:

- Competiria aos Estados-membros estabelecer “os princípios que presidem à seleção das zonas urbanas onde deviam ser realizadas ações de desenvolvimento urbano sustentável”. Estes poderiam ser apoiados numa pré-seleção com base numa análise de necessidades, numa seleção mediante procedimento concursal ou numa seleção em contínuo. Também era critério do Estado-membro o volume de financiamento a canalizar para as AIDUS, assumindo um mínimo regulamentar de 5% do volume total do FEDER;
- As autoridades urbanas – “cidades, organismos sub-regionais ou locais” – deveriam ser responsáveis, pelo menos, pela seleção das operações, podendo desempenhar outras tarefas delegadas, e seriam designadas como Organismos Intermédios;
- A implementação das AIDUS poderia concretizar-se através de ITI, de um PO Urbano ou de um eixo dos PO Regionais inteiramente dedicado ao desenvolvimento urbano sustentável, devendo integrar, em qualquer dos casos, pelo menos dois Objetivos Temáticos (OT);
- As AIDUS deveriam responder de forma estratégica, abrangente, coerente, integrada e no longo prazo ao conjunto dos desafios urbanos – económicos, ambientais, climáticos, demográficos e sociais – e ainda tendo em conta as ligações urbano-rural;
- Ainda que as operações suportadas no âmbito do Art.º 7.º do Regulamento FEDER pudessem não abranger todos os seus elementos, as estratégias deveriam referir claramente e basear-se noutros investimentos importantes (incluindo outros investimentos dos FEEI) que ocorram na zona urbana em questão;
- As AIDUS deveriam recorrer ao FSE para complementar medidas concebidas no seu âmbito;
- A criação e execução das AIDUS deveria ser um compromisso coletivo e participado pelos cidadãos, sociedade civil e outros níveis de governação.

Analisando o quadro sintético de requisitos, torna-se imediatamente patente a dificuldade sentida para cristalizar uma terminologia operativa para a “cidade”, que gravita entre a aceção espaço-funcional de zonas urbanas, com escalas distintas e limites mais ou menos difusos como bairro, área da cidade, cidade inteira, centros de crescimento económico, zonas metropolitanas

<sup>37</sup> Este instrumento, entretanto operacionalizado, apenas foi disponibilizado para as áreas urbanas com mais de 50.000 habitantes.

<sup>38</sup> O esquema inicial proposto mencionava um n.º de 300 cidades, propostas por cada um dos Estados-membros e adiantava como objetivos o diálogo direto com a Comissão, a facilitação da implementação e a capitalização dos resultados. A versão final do Regulamento FEDER integrou as autoridades urbanas responsáveis pelas estratégias integradas e pelas ações inovadoras de desenvolvimento urbano sustentável (Art.º 7.º e 8.º do Regulamento FEDER).

ou áreas urbanas funcionais, e a definição administrativa de autoridades urbanas, como organismos sub-regionais ou locais. Esta dificuldade na definição do conceito de cidade coloca também a questão de como alicerçar a Política de Coesão nas cidades, apesar do seu reconhecimento como catalisadoras de desenvolvimento.

Por outro lado, renova-se a difícil equação da verba total alocada pelos Estados-membros às AIDUS e da metodologia e critérios de seleção das cidades elegíveis, que implica escolher entre financiar muitas cidades e assim dispersar e atomizar o investimento, ou concentrar o investimento em poucas cidades, ampliando o âmbito das estratégias e ganhando massa crítica, mas excluindo as demais cidades da possibilidade de recorrer ao instrumento AIDUS.

Relativamente à delegação de competências, refira-se que a autonomia assegurada às autoridades urbanas na escolha dos projetos a implementar lhes atribui um duplo estatuto de beneficiários e Organismos Intermédios responsáveis pelo processo de seleção, sem prejuízo da confirmação das elegibilidades pelas AG. Quanto ao modelo de implementação, a COM deixou o modelo de governação territorial *ad-hoc*, na esfera dos Estados-membros.

A respeito do âmbito temático, a COM deu liberdade total de escolha dentro dos OT preconizados, pressupondo, para efeitos de coerência de uma abordagem integrada, a convergência de pelo menos dois deles. No entanto, todas as comunicações oriundas da DG *Regio* exemplificavam as AIDUS com as mesmas três a cinco Prioridades de Investimento (PI), denominadas de urbano-específicas<sup>39</sup>, sugerindo uma prescrição que inibia à partida o leque de opções dos Estados-membros e conduziu a uma uniformização do instrumento AIDUS<sup>40</sup> que é contrária ao seu desígnio de resposta a um quadro alargado de desafios urbanos territorialmente determinados. Com efeito, mesmo que as PI urbano-específicas permitam responder a alguns desafios ambientais, climáticos e sociais das cidades, não é evidente a sua adequação para lidar com os desafios económicos e demográficos e com a integração urbano-rural.

Na ótica do instrumento, a renovada e reforçada exigência do desenvolvimento de AIDUS – com significativa ambição e amplitude – num esforço participado e agregador das cidades, implicaria um esforço de articulação das estratégias pré-existentes, também elas integradas e de longo prazo, incluindo aquelas que a COM instou os Estados-membros a prever e que foram efetivamente desenvolvidas por muitas cidades europeias entre 2007 e 2013, mas relativamente às quais a COM não faz qualquer referência, lançando assim um sinal contraditório às cidades sobre a lógica de continuidade do compromisso que se propunham assumir.

Finalmente, a COM exemplifica as AIDUS recorrendo à figura do plano de ação local desenvolvida no âmbito do PO URBACT. Sem detrimento das virtudes amplamente reconhecidas daquela metodologia participada, não era realista generalizar a experiência das redes e parcerias URBACT<sup>41</sup>, uma vez que no contexto balizado do período 2014-2020 se mostrava impossível (se bem que desejável) fazer chegar idênticos recursos (de cooperação, capacitação, apoio técnico, dinamização e sobretudo tempo) a todas as cidades potencialmente objeto de intervenções AIDUS.

<sup>39</sup> As PI urbano-específicas são a 4.3, a 4.5, a 6.5, a 7.3 e a 9.8.

<sup>40</sup> Uma análise divulgada pela DG *Regio*, em fevereiro de 2016, revela que, no conjunto dos Estados-membros, 75% dos investimentos ao abrigo do Art.º 7.º do FEDER foram de facto canalizados para as três PI mobilizadas em Portugal (4.5; 6.5 e 9.8).

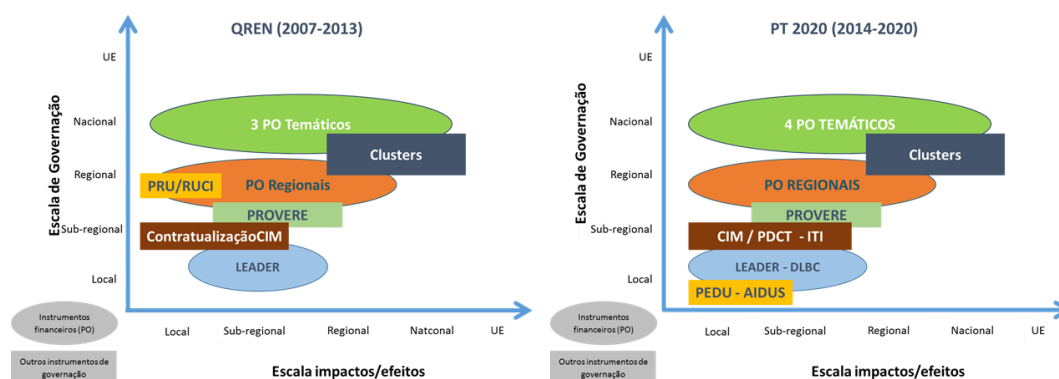
<sup>41</sup> Nas orientações produzidas pela Comissão (Comissão das Comunidades Europeias, 2014), a metodologia de planeamento participado da ação característica do URBACT é adiantada como referencial metodológico.

## 4. O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL NO PT2020: DA PROGRAMAÇÃO À OPERACIONALIZAÇÃO

O conjunto das determinantes regulamentares e orientações técnicas emanadas pela COM foram, em sede do processo de preparação e negociação do Acordo de Parceria, objeto de uma adaptação à realidade de cada Estado-membro, no sentido de compatibilizar a estrutura proposta com o modelo de desenvolvimento territorial nacional e selecionar, das alternativas apresentadas, os instrumentos de implementação mais adequados à prossecução dos objetivos definidos.

Uma reflexão sobre a concretização do instrumento AIDUS em Portugal não pode ser dissociada da Abordagem Integrada de Desenvolvimento Territorial<sup>42</sup> (AIDT) em que aquele se inscreve. Com efeito, esse enquadramento resulta pertinente de duas formas distintas: estabelece o posicionamento relativo do desenvolvimento urbano sustentável no esquema mais amplo do desenvolvimento territorial e reflete a primeira<sup>43</sup> interpretação do modelo conceptual proposto e o subsequente processo de aproximação à realidade concreta, adiantando a configuração da agenda prioritária, os critérios de seleção dos territórios visados e o volume financeiro dedicado.

**Figura 10: Escalas de gestão e de efeitos dos principais instrumentos com incidência territorial, no QREN e no PT2020**



Fonte: AD&C / UPR-NEPT.

Com um edifício instrumental semelhante ao do QREN, a abordagem territorial preconizada no Portugal 2020 revisita em substância o quadro anterior, ampliando o seu alcance territorial a partir da formalização dos três instrumentos territoriais previstos na regulamentação europeia: os Instrumentos Territoriais Integrados (ITI), que prosseguem a extensão da contratualização entre o Governo e as Comunidades Intermunicipais e as Áreas Metropolitanas (CIM/AM) a todo o território continental (com exceção do Algarve); o Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), que permite o alargamento da abordagem LEADER às comunidades desfavorecidas dos territórios urbanos; e as Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS), que

<sup>42</sup> Capítulo 3. do Acordo de Parceria - PT2020

<sup>43</sup> Previamente à regulamentação específica de suporte à implementação.

reforçam, relativamente às PRU, a autonomia estratégica e operacional das cidades, aproximando as escalas de planificação e implementação do investimento em desenvolvimento urbano sustentável à sua escala de impactos.

Nesta conjuntura renovada, a inovação mais significativa reside no aprofundamento do papel das CIM/AM enquanto agentes de racionalidade estratégica sub-regional, corporizado nas Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT)<sup>44</sup>. Em particular, reconhece-se a ambição de que estas pudessem constituir-se referência para assegurar a coerência estratégica das intervenções de cariz sub-regional ou local, independentemente da sua forma específica – ITI, DLBC, AIDUS ou outro qualquer instrumento de política pública territorializada – ou da tipologia territorial de incidência.

Para lá deste enquadramento revisto, o PT2020 apresenta um conjunto de opções relevantes relativamente à materialização do instrumento AIDUS:

- “A territorialização das políticas públicas terá que estar alinhada com a organização territorial do Estado” – este postulado, que sintetiza à partida o espírito da abordagem, radica na consolidação do papel das regiões e na afirmação das comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas enquanto escalas administrativas relevantes para a gestão do financiamento comunitário (e.g. PO Regionais, subvenções globais), para a gestão desconcentrada das políticas setoriais e para a desejada articulação entre os níveis central e local de governo;
- Enunciam-se as Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial ao nível das NUTS III, procurando “criar um quadro estratégico<sup>45</sup> sub-regional completo e claro, devidamente articulado com a estratégia regional”, quer para ancorar os ITI, renomeados de Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT), quer para assegurar a coerência das suas intervenções com os demais instrumentos de desenvolvimento territorial, quer ainda para “outras intervenções” no território;
- Identificam-se dois focos de integração territorial e concentração dos investimentos na ótica do sistema urbano nacional e passíveis de serem enquadrados como territórios elegíveis à implementação de AIDUS:
  - As áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, onde são prementes os desafios da coesão social, do baixo carbono e da regeneração e revitalização urbana e onde, por serem áreas de forte integração funcional, as AIDUS deveriam ser implementados também por via de um ITI<sup>46</sup>, o PDCT Metropolitano;
  - Os centros urbanos de nível superior, correspondentes às “áreas metropolitanas e aos dois níveis seguintes na hierarquia do sistema urbano nacional definidos no PNPOT/PROT”, onde se deveria promover a regeneração e revitalização urbana, com “particular incidência nas Áreas de Reabilitação Urbana (ARU)”, e onde as AIDUS deveriam ser implementados por via de um eixo autónomo nos PO Regionais, que financiaria “estratégias integradas de desenvolvimento urbano” mobilizando as PI 4.5, 6.5 e 9.8. e integrando ainda a dotação para um instrumento financeiro dedicado.

<sup>44</sup> Reconhecidas por Despacho do Senhor Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, datado de 20 de março de 2015, após processo concursal.

<sup>45</sup> Parte-se do pressuposto que já existe o quadro operacional, tal como demonstra a experiência das subvenções globais às associações de municípios testadas no QCA III e generalizadas com as CIM no QREN.

<sup>46</sup> Assumiriam também, por este motivo, a estrutura de objetivos temáticos e prioridades de investimento dos restantes ITI.

- Remete-se para a estratégia Cidades sustentáveis como referência do reforço da “dimensão estratégica do papel das cidades nos diversos domínios da Europa 2020”;
- Aloca-se uma verba indicativa de fundos para as AIDUS de 908 M€ de FEDER (que correspondem a 8,4% do total do Fundo) e 96 M€ de FSE.

Para uma melhor análise sobre o racional e razoabilidade da formalização das AIDUS na AIDT, importa esclarecer que a proposta original formalizava as AIDUS em dois ITI Metropolitanos, um entendimento que se aproximava da abordagem sugerida pela COM mas que ficou comprometido pela impossibilidade, face ao volume de financiamento envolvido, de assegurar o *ringfencing* de 5% de FEDER recorrendo apenas às verbas a contratualizar com as AM. O modelo vertido no AP resultava assim de um alargamento desta proposta preliminar a um universo de elegibilidade extra metropolitano, a partir da constituição de um eixo autónomo nos PO Regionais, a partir do qual foram financiadas estratégias de desenvolvimento urbano sustentável individualizadas em cada um dos municípios elegíveis.

O percurso da elegibilidade territorial do instrumento AIDUS revela a presença de um racional prévio de concentração territorial do investimento fundado na consciência de uma dimensão metropolitana específica, prioritária e estratégica para o desenvolvimento urbano sustentável no contexto do sistema urbano nacional. Por outro lado, a comparação entre esta perspetiva inicial e o seu ponto de chegada permite constatar a inevitabilidade de uma dispersão financeira em momento ainda anterior ao processo de implementação do instrumento: primeiro, pela ampliação da elegibilidade territorial para fora das AM e depois, pela fragmentação municipal – financeira e estratégica – no território das próprias AM.

O capítulo das AIDT no Acordo de Parceria concretizou a seleção das cidades elegíveis ao instrumento AIDUS, recorrendo a um critério de relevância territorial fundado no PNPOT e subsequentes PROT (sempre que aprovados), que redundou numa lista de cerca de cem centros urbanos de nível superior, correspondentes aos municípios integrados nas AM e aos dois níveis seguintes na hierarquia do sistema urbano definidos no PNPOT/PROT, elegíveis em quatro regiões do Continente: AM de Lisboa, Norte, Centro e Alentejo<sup>47</sup>. Esta opção teve uma implicação relevante, na medida em que esta pré-seleção resulta particularmente ampla, reunindo aproximadamente 2/5 dos municípios das quatro regiões elegíveis, não podendo refletir a expressão atual dos desafios de política urbana referidos no Art.º 7.º do Regulamento FEDER.

Independentemente da reserva observada, esta solução representa uma abordagem convencional, uma vez que se trata de um critério recorrente, já aplicado para definir o universo de cidades elegíveis para as PRU e RUCI no período 2007-2013. De qualquer forma, perante a lógica de concurso que as AIDUS iriam seguir, o referido agrupamento constituía somente o universo de potenciais alvos territoriais, desejavelmente amplo, deixando ao procedimento concursal a responsabilidade acrescida de efetuar uma triagem fina baseada em critérios de qualidade, necessidade e impacto potencial, mediante a análise das estratégias e programas propostos.

Quanto à “particular incidência nas Áreas de Reabilitação Urbana (ARU)”, fica sugerida<sup>48</sup> uma focagem territorial adicional, que pressupunha a centralização da política de regeneração e

---

<sup>47</sup>“Sem prejuízo de intervenções de regeneração e revitalização em centros urbanos do Algarve, RA dos Açores ou RA da Madeira”, não contabilizáveis para o *ringfencing* AIDUS, tal como se veio a verificar.

<sup>48</sup> Pela redação utilizada não é possível determinar se, no momento de elaboração do PT2020, a intenção era de restringir os investimentos AIDUS apenas às ARU (como chegou a ser equacionado) ou simplesmente relevar a sua importância para a “política de promoção da regeneração e revitalização urbanas”.



revitalização naquelas áreas, indiciando, por inerência, que as AIDUS seriam de facto canalizadas para a dinamização da agenda de reabilitação urbana, sem salvaguarda do seu carácter instrumental para a o ciclo mais amplo de regeneração – a inversão do processo de declínio urbano e a revitalização demográfica, social, económica, ambiental e cultural.

Desta forma, contextualiza-se outra delimitação de relevo inscrita no Capítulo 3 do AP, relacionada com o âmbito temático do instrumento AIDUS, uma vez que este resulta circunscrito à PI 4.5 – Promoção de estratégias de baixo teor de carbono, à PI 6.5 – Adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano e revitalizar as cidades e à PI 9.8 – Concessão de apoio à regeneração das comunidades desfavorecidas. Esta seleção de prioridades vem confirmar a prescrição ventilada pela COM para o instrumento AIDUS, incidindo exclusivamente em três PI urbano-específicas<sup>49</sup>.

A visão temática alargada apresentada subsequentemente na estratégia Cidades sustentáveis 2020 (CS2020), surge em contraste com a perspetiva mais estrita do elenco prioritário das AIDUS quer pelo número reduzido de PI que este efetivamente mobilizou, quer pela escala marcadamente intraurbana para que remetiam, à partida, o modelo municipal de implementação, a *praxis* espacialmente delimitada das abordagens às prioridades PI 6.5 e 9.8 e a particularização das ARU enquanto áreas privilegiadas de incidência dos investimentos.

Com efeito, embora a CS2020 tenha vindo sistematizar o enquadramento da dimensão urbana das políticas públicas, não inclui o âmbito do Art.º 7.º no seu quadro de instrumentos mobilizados, e porque foi formalmente apresentada em momento posterior à finalização da programação do AP<sup>50</sup>, não pôde efetivamente influenciar, quer estratégica quer operativamente<sup>51</sup>, a programação das AIDUS, permanecendo até à presente data por demonstrar, também por estes motivos, um impacto correspondente à expectativa por ela gerada.

---

<sup>49</sup> A PI 4.3, ligada à promoção da eficiência energética e utilização de energias renováveis nos edifícios e infraestruturas públicas, é indiretamente mobilizada por via do Instrumento Financeiro de Regeneração e Revitalização Urbana (IFRRU).

<sup>50</sup> A CS2020 foi formalmente apresentada apenas após o término do encerramento da primeira fase do concurso dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano.

<sup>51</sup> Nomeadamente pela sua reflexão, como previsto no AP nos “concursos e os seus requisitos”.



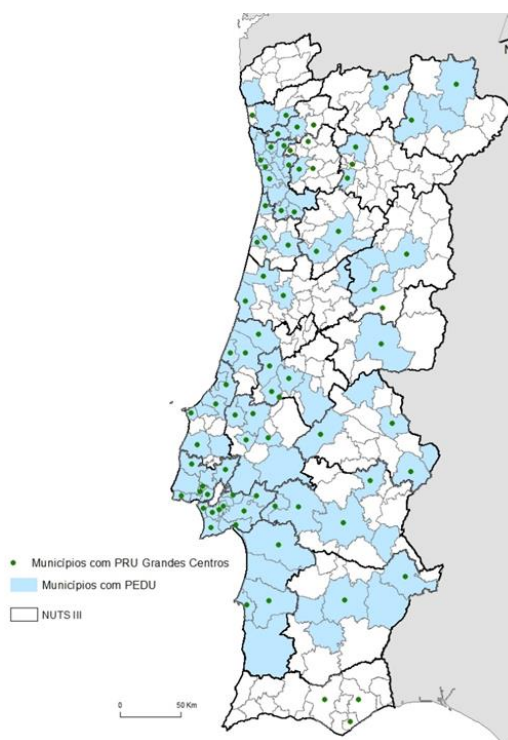
## 5. OS PLANOS ESTRATÉGICOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A conclusão do processo de construção do instrumento AIDUS coincidiu com a sua denominação definitiva, sob a designação de Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU). Nesta fase crítica persistiam algumas expectativas e incógnitas que o normativo regulamentar<sup>52</sup> constante do Aviso deste instrumento veio clarificar, e sobre as quais importa refletir criticamente.

### 5.1. ENQUADRAMENTO GERAL

Comparando o enunciado do Aviso para a apresentação de PEDU com a experiência do período anterior, observa-se a rutura operativa com as intervenções do QREN efetuadas sob a égide das Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU), embora se reconheçam múltiplos paralelos – conceptuais, temáticos e territoriais – de continuidade entre aquele instrumento e o PEDU, ao nível, por exemplo, do quadro de cidades e tipologias de zonas urbanas elegíveis, do imperativo de integração, das temáticas de política visadas e da dualidade estratégia-plano de ação.

**Figura 11: (Co)incidência municipal das PRU grandes centros e dos PEDU**



Fonte: AD&C / UPR-NEPT.

<sup>52</sup> Convite para a apresentação de Candidaturas n.º 99/2015, de 19 de Junho de 2015.

Não obstante as limitações identificadas, quer do ponto de vista dos pressupostos conceptuais e metodológicos subjacentes às PRU, quer na ótica da sua implementação e execução, este instrumento representou a primeira abordagem sistemática para o desenvolvimento urbano sustentável que foi integrada de raiz na arquitetura de financiamento comunitário estrutural, representando um investimento de 843 M€ e granjeando um apoio efetivo de 702 M€ de FEDER. Considerando a convergência territorial, temática e em alguma medida metodológica entre as PRU e os PEDU, foram potenciados o aproveitamento do capital estratégico acumulado e a continuidade e incrementalidade das políticas municipais de regeneração urbana entre ciclos de financiamento.

No âmbito do PT2020, o Aviso foi concebido tendo por base um instrumento estratégico abrangente – o PEDU – que devia refletir os desafios económicos, ambientais, climáticos demográficos e sociais das zonas urbanas. Por outro lado, o PEDU foi apresentado como condição de mobilização das PI elegíveis e elemento de integração orientado para a articulação das interdependências entre as PI mobilizadas e entre elas e outros instrumentos.

## 5.2. DECOMPOSIÇÃO TEMÁTICA

A abordagem estratégica estrutura-se em dois níveis: para além do PEDU, elencam-se três subestratégias que fundamentam a programação dos investimentos das três PI nele contempladas: o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS – PI 4.5); o Plano de Ação de Regeneração Urbana (PARU – PI 6.5) e o Plano de Ação Integrada para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD – PI 9.8 articulada com a PI 9.1).

Numa nota geral particularmente positiva observa-se que a formulação deste quadro subestratégico tira proveito do estado relativamente consolidado do enquadramento setorial da política pública, recorrendo explicitamente a figuras instrumentais e regulamentares pré-existent<sup>53</sup>, opção que permitiu fomentar a ligação entre as estratégias-programas de cariz setorial e os correspondentes para-instrumentos de mobilização do financiamento comunitário, criados “de novo” em cada ciclo.

Assim, em sintonia com a redação da PI 4.5 - “Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas, incluindo a promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável e medidas de adaptação relevantes para a atenuação”, a mobilidade urbana sustentável é ancorada num exercício estratégico adicional de “baixo teor de carbono”. Esta PI é de interpretação difusa, oscilando entre o desígnio geral (o baixo teor de carbono) e uma possível linha de ação específica (mobilidade urbana sustentável) e mencionando a ideia de adaptação e de atenuação (dois conceitos oriundos da política de resposta às alterações climáticas), deixando em aberto a possibilidade de incluir um âmbito temático para além daquele expressamente declarado.

Salienta-se que, em resposta ao imperativo de mitigação das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE) decorrente dos compromissos europeus relativos às alterações climáticas formalizado no Pacote energia-clima 20-20-20 foram criadas e promovidas pela DG-Energy,

---

<sup>53</sup> Nomeadamente: o Pacote da Mobilidade, de 2011, onde se inclui o “Guia para a elaboração de Planos de Mobilidade e Transportes”, mencionado como referencial para os PAMUS nos PO Regionais; as sucessivas referências legislativas da reabilitação urbana, como o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU, revisto em 2012), o Regime Excecional para a Reabilitação Urbana (RERU, 2014), o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU, 2012) e a Estratégia Nacional de Habitação (ENH, 2015); e, o Plano de Desenvolvimento Social (PDS, 2002), os Contratos Locais de Desenvolvimento Social e o Programa Escolhas (nas suas 3.ª e 6.ª geração respetivamente).

junto dos municípios que integram o Pacto dos autarcas, os *Sustainable energy action plans* e os *Sustainable energy and climate action plans*, que consistem em abordagens estratégicas e integradas de baixo teor de carbono. Estas figuras não são, contudo, referenciadas pela COM para enquadrar o exercício estratégico descrito na PI.

Deste significativo e complexo pressuposto de descarbonização resulta a exigência de demonstração da redução das emissões de GEE alcançada pelas intervenções, adiantando-se, em alternativa à elaboração de uma efetiva estratégia de baixo teor de carbono, o requisito de elaboração de um Plano de Mobilidade Urbana Sustentável<sup>54</sup>, que assume como referência o território supramunicipal (NUTS III) e de onde deveriam ser extraídos o enquadramento estratégico e o elenco dos investimentos a desenvolver por cada município.

Sobre esta iniciativa pré-qualificadora, que ostenta a virtude de promover a cobertura da totalidade do território continental com PAMUS, embora a escala de referência NUTS III do plano responda à necessidade de refletir as dimensões interurbana e urbano-rural da mobilidade sustentável, com expressões naturalmente supramunicipais, esta articulação coloca à partida um desafio acrescido de coordenação intermunicipal dos investimentos, quer entre PEDU de uma mesma CIM/AM, quer entre estes e os demais Municípios que integram a NUTS III.

Da extensa seleção de medidas enunciada na PI 6.5 - “Adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, a recuperar e descontaminar zonas industriais abandonadas, incluindo zonas de reconversão, a reduzir a poluição do ar e a promover medidas de redução do ruído”, o PARU concentra-se especifica e exclusivamente na agenda de revitalização urbana de centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas industriais abandonadas<sup>55</sup>, necessariamente integradas numa Área de Reabilitação Urbana<sup>56</sup>, uma condição de elegibilidade aos investimentos da PI que se traduziu objetivamente na transmutação direta dos processos de delimitação das ARU para funcionarem como instrução suficiente dos PARU.

Se atentarmos estritamente aos objetivos consagrados no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), as ARU podem constituir verdadeiras estratégias de regeneração urbana, pelo que a sua associação direta ao PARU é tão razoável como legítima. No entanto decorrem deste enquadramento dois fenómenos assinaláveis:

- A profusão súbita das ARU – até ao início de 2014 apenas 1 em cada 3 municípios elegíveis para PEDU tinham recorrido ao instrumento ARU, ou seja, escolhido enquadrar especificamente a reabilitação urbana no seu modelo de desenvolvimento urbano por essa via. Considerando que o RJRU – que instituiu a figura de ARU – data de 2007, este dado é particularmente significativo enquanto barómetro da necessidade e predisposição dos municípios para dinamizar a revitalização urbana em momento prévio ao condicionamento da mobilização da PI 6.5 aos territórios com ARU delimitada. Após este momento assiste-se a uma corrida às ARU, como ilustra o facto de, em 2015, terem sido delimitadas nos municípios PEDU 183 ARU (de um total de 324)<sup>57</sup> com a agravante de serem aceites para efeitos de instrução dos PARU as ARU apenas em processo de delimitação;

<sup>54</sup> Esta figura, central no pacote da mobilidade urbana da *DG Move* (2013), foi associada nos PO Regionais à figura precedente de Plano de mobilidade e transportes, detalhada pelo IMT no seu pacote da mobilidade.

<sup>55</sup> As mesmas “zonas de excelência” do POLIS e das PRU do POLIS XXI.

<sup>56</sup> “ou ARU em processo de delimitação, desde que o início do processo esteja aprovado pela Câmara Municipal e seja concluído no prazo de um ano.”.

<sup>57</sup> Dados de maio de 2016 retirados do Portal da Habitação ([www.portaldahabitacao.pt](http://www.portaldahabitacao.pt)).

- O número residual de Operações de Reabilitação Urbana (ORU)<sup>58</sup> sistemáticas, uma vez que apenas 9 (2,8%) das 324 ARU aprovadas em Assembleia Municipal assumem este figurino. Embora a menor procura de ORU sistemáticas seja uma tendência geral já demonstrada pelo histórico de implementação do RJRU, esta desproporção muito expressiva poderá ser explicada pela aceitação da figura de ORU simples para efeitos de instrução do PARU, uma vez que esta está sujeita a um processo muito menos exigente do que a ORU sistemática, quer em densidade técnica quer em esforço procedimental, nomeadamente por dispensar a discussão pública. Contudo esta opção afigura-se particularmente desajustada, tendo em conta que as ORU sistemáticas e os seus Programas estratégicos de reabilitação urbana consistem “numa intervenção integrada de reabilitação urbana de uma área, (...) visando a requalificação e revitalização do tecido urbano, associada a um programa de investimento público”, conformando, em objeto e objetivos, a natureza fundamental<sup>59</sup> das intervenções preconizada no PARU.

No caso da PI 9.8 - “Concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais”, confirma-se a ausência de alocação direta de verbas oriundas do Fundo Social Europeu, e por conseguinte o perfil monofundo do instrumento PEDU, embora se prevejam articulações com investimentos total ou parcialmente financiados pelo FSE:

- Forçosamente com a PI 9.1 (Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação), mobilizada tanto no POISE como nos PO Regionais e nos PDCT<sup>60</sup>, nomeadamente através do programa Escolhas e dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS);
- Opcionalmente com a PI 10.1 (Reduzir o abandono escolar e promover a igualdade de acesso ao ensino), mobilizada no POCH e nos PDCT e também com a PI 8.4 (Igualdade de género), a PI 9.3 (Igualdade de oportunidades) e a PI 9.4 (Melhoria do acesso a serviços sustentáveis), todas mobilizadas no POISE e nos PO Regionais;
- “Eventualmente” com as PI 9.6 e 9.10 (ambas no DLBC).

Este quadro alargado de articulações entre o PAICD e outras PI suscita uma elevada exigência ao nível da coordenação entre esta componente do PEDU e outras intervenções que lhe são externas, sem contudo resultar clara a forma ou momento em que aquela deverá ou poderá ocorrer. Considerando tratarem-se de PI mobilizadas por PO Temático e PO Regionais e instrumentos geridos por Organismos Intermédios (e.g. PDCT, DLBC, CLDS, Programa Escolhas e outros projetos integrados<sup>61</sup>), cada um com mecanismos e cronologias de implementação distintos, prefigura-se complexa a gestão da sua articulação com o PAICD.

Por outro lado, fica sugerida a implementação do PAICD como mera componente complementar e subordinada de outras intervenções, em detrimento da afirmação do PAICD como subinstrumento autónomo e integral. De facto, a PI 9.8 apenas financia as intervenções de

---

<sup>58</sup> Art.º 8.º RJRU.

<sup>59</sup> As intervenções de iniciativa pública de um PARU terão de corresponder a um mínimo de 70% do total da dotação do PEDU na PI 6.5, uma vez que a alocação de verba ao Instrumento Financeiro da Regeneração e Revitalização Urbanas (IFRRU) não poderá exceder 30% do total mobilizado.

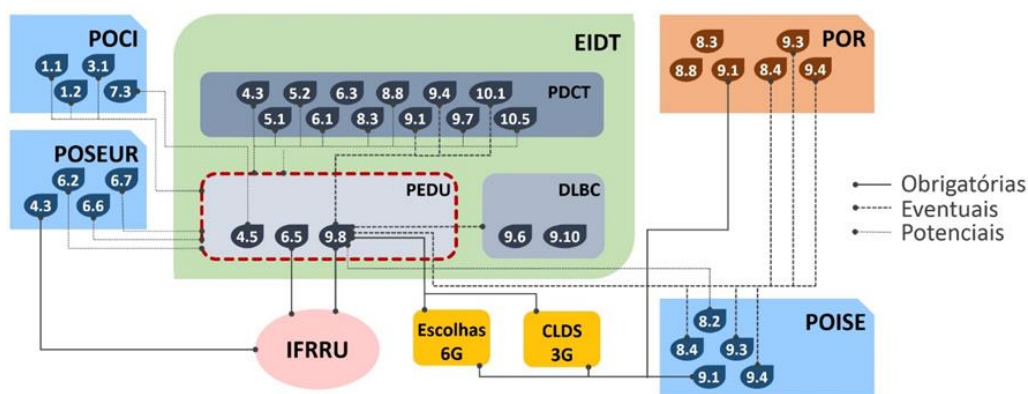
<sup>60</sup> Quer no POISE quer nos PDCT o PT2020 refere intervenções de apoio a grupos vulneráveis – desempregados de longa duração e com mais de 55 anos, pessoas com deficiência e incapacidades, imigrantes, comunidades ciganas, ex-reclusos, etc. – e ações integradas (inovadoras e/ou experimentais) de promoção local da inclusão ativa.

<sup>61</sup> O perfil adiantado é também eventualmente compatível com os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) e com os Programas Integrados de Educação e Formação (PIEF).

reabilitação de edifícios, espaço público e equipamentos, ficando as dimensões social e económica do PAICD dependentes de intervenções ao abrigo das demais PI acima referidas.

No entanto, uma análise atenta das tipologias de intervenções sociais e económicas adiantadas no Aviso permite reconhecer alguns tipos de operações a integrar no PAICD que são objeto de PI não consideradas para articulação, como a “Formação profissional de jovens NEET” (incluída na PI 8.2) e as “Iniciativas de apoio ao empreendedorismo” (objeto da PI 8.3 e 8.8), posteriormente mobilizadas pelo SI2E (no âmbito dos PDCT, do DLBC e ainda, no caso do Algarve, pela AG do respetivo PO Regional). Por outro lado, a identificação solicitada de operações de natureza social e dinamização económica a articular com as intervenções da PI 9.8 ocorre em momento anterior à sua cristalização, por exemplo, nos DLBC Urbanos ou no programa Escolhas, ou à abertura das demais PI a financiamento nos PDCT (e.g. PI 10.1 “Reduzir o abandono escolar e promover a igualdade de acesso ao ensino”).

**Figura 12: Representação das articulações entre Prioridades de Investimento internas e externas aos PEDU e outros instrumentos de incidência territorial**



Fonte: Elaboração própria.

Relativamente à demarcação da base territorial subjacente à intervenção, os PAICD remetem para o conceito de “comunidade desfavorecida” (e implicitamente do seu território), a ser identificada a partir da convergência de pelo menos três de oito critérios: desemprego de longa duração; escassa atividade económica; pobreza e exclusão social; fenómenos de exclusão social designadamente associados a imigrantes e minorias; baixo nível de instrução e insucesso e abandono escolar; criminalidade e delinquência; evolução demográfica desfavorável; e, ambiente degradado.

Esta metodologia denota um reconhecimento da multidimensionalidade do fenómeno da exclusão social mas não permite a identificação da(s) comunidade(s)<sup>62</sup>, embora a aferição dos padrões de concentração espacial dos riscos de exclusão social<sup>63</sup> seja um exercício de particular interesse. O modelo de diagnóstico proposto revela-se, porém, de muito difícil operacionalização porque pressupõe a capacidade de caracterizar estes critérios objetivamente

<sup>62</sup> Para desenvolver este trabalho de identificação e desenvolvimento comunitário existem várias abordagens metodológicas possíveis (oriundas quer da iniciativa pública quer da sociedade civil) em que a caracterização estatística do território desempenha um papel próprio, preliminar, mas não necessariamente central.

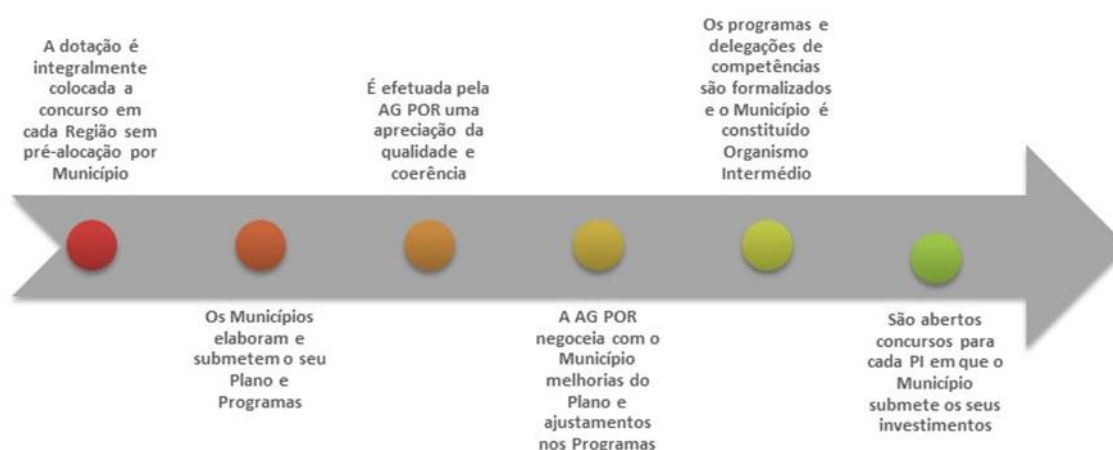
<sup>63</sup> À semelhança das experiências britânica e alemã de mapeamento da pobreza e do risco de exclusão social.

pelo menos à escala da freguesia<sup>64</sup>, sem avançar os indicadores concretos para os medir ou os limiares de criticidade associados a cada um deles. Por outro lado, o regulamento é omissivo relativamente ao modelo de operacionalização da articulação implícita das intervenções de reabilitação identificadas com as intervenções de natureza social – “CLDS, Programa Escolhas, DLBC, ou outro projeto integrado” – pré-incidentes em territórios-comunidade identificados com critérios próprios.

### 5.3. PROCESSO DE SELEÇÃO

O exame crítico do Aviso dos PEDU permite constatar, pese o recurso frequente às terminologias de “concurso”, “seleção” ou “seleção concorrencial”, que o processo de seleção descrito, e efetivamente implementado pelas Autoridades de Gestão dos PO Regionais, representa uma inflexão do modelo de procedimento concursal, inerentemente seletivo, para um modelo de pré-seleção e negociação, assente numa sequência faseada.

**Figura 13: Processo de seleção e implementação dos PEDU**



Fonte: Elaboração própria.

Com efeito, a metodologia de concurso pressupõe a definição de critérios, subcritérios e ponderações de natureza quantificada, resultando numa avaliação de mérito que poderá ter associado um mínimo absoluto (por critério ou global) e relativo (que permite a hierarquização das candidaturas). Ora as candidaturas ao PEDU submetidas pelos municípios elegíveis foram num primeiro momento sujeitas a uma apreciação de natureza qualitativa que teve como propósito assegurar<sup>65</sup> a sua qualidade e coerência mínimas e permitir às AG financiadoras sustentar a sua posição negocial na fase de subsequente.

<sup>64</sup> Salientamos a redação do Aviso PEDU, em que o PAICD é introduzido “com delimitação territorial correspondente a pequenas áreas inframunicipais”.

<sup>65</sup> Esta garantia obtém-se, no caso das candidaturas insuficientes em qualidade ou coerência, pela “revisão estrutural integral da candidatura” e sua (re)submissão, daí resultando que nenhuma candidatura deixa de passar a fase de apreciação qualitativa.



Assim, a fase de negociação não decorre de um processo objetivo de hierarquização<sup>66</sup> baseada no mérito (global ou por PI) do conjunto dos programas submetidos pelas autoridades urbanas, traduzindo-se antes num exercício individualizado de ajustamento interno de cada um, supostamente à medida da sua “capacidade de concretização” e “realização de objetivos e metas”, mas efetivamente modulado em pano de fundo pelo agregado regional da verba programada por PI, esse sim objetivamente condicionado ao limite da dotação disponível.

Este modelo de atribuição de financiamento conduziu à seleção da totalidade dos 104<sup>67</sup> PEDU submetidos pelas autoridades urbanas (autarquias) elegíveis no âmbito do PT2020, o que indicia que a focalização da política de regeneração e revitalização urbana nas áreas metropolitanas e nos centros urbanos de nível superior configurou na prática, mais do que um critério de elegibilidade territorial, uma efetiva pré-seleção.

São múltiplas as implicações decorrentes desta inversão de princípio entre a seleção concorrencial anunciada e a pré-seleção operada: em primeiro lugar, a inevitabilidade matemática da atomização dos investimentos e da dispersão da sua distribuição geográfica; em segundo lugar, a indiferenciação hierárquica<sup>68</sup> ou tipológica<sup>69</sup> das cidades objeto, confirmada nos princípios de seleção<sup>70</sup>; e, por último, a necessidade de acomodar o diferencial de capacidades e recursos técnicos entre municípios elegíveis num instrumento padronizado de abordagem integrada.

Outra característica significativa deste modelo de atribuição do financiamento prende-se com a inexistência de qualquer pré-alocação (total ou parcial) da dotação disponibilizada. Num cenário de pré-seleção, a alocação *a priori* da dotação por autoridade urbana é defensável como um mecanismo de mitigação da incerteza, particularmente vantajosa no contexto de processos estratégicos integrados de longo prazo, na medida em que permite balizar de forma mais realista o âmbito e alcance das intervenções passíveis de financiamento.

De facto, constata-se que, perante a ausência de um limite para o investimento a candidatar, o somatório dos montantes solicitados pelas autoridades urbanas na primeira fase excedeu substancialmente o envelope financeiro disponível, o que as obrigou à subsequente redução, igualmente significativa, dos volumes de investimento programados, em sede da negociação conduzida pelas Autoridades de Gestão dos respetivos PO Regionais. Este ajustamento comprometeu, por inerência, as expectativas geradas e projetadas no PEDU submetido a financiamento, coibindo desta forma o seu alcance em momento ainda anterior ao seu arranque, e suscitando fortes reservas sobre a razoabilidade do enquadramento estratégico efetuado, irrealista porque desproporcional ao volume concreto dos investimentos passíveis de financiamento.

---

<sup>66</sup> A metodologia de “apreciação qualitativa” não permite sustentar qualquer tipo de hierarquização, exceto aquela que distingue as propostas entre “Boas” e “Suficientes”, mas cuja reflexão no processo ulterior de negociação não é explícita.

<sup>67</sup> Posteriormente, no âmbito do PO Regional do Centro, foi aprovado um novo PEDU, totalizando assim 105.

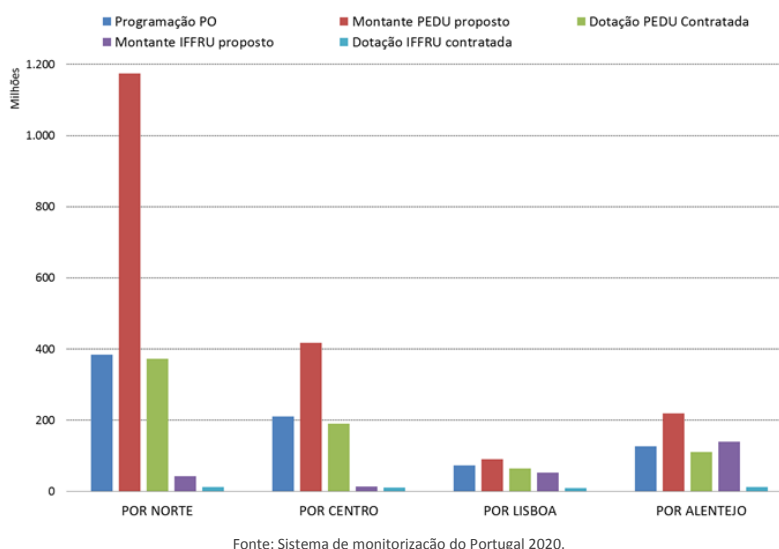
<sup>68</sup> Por exemplo entre centro regionais e estruturantes.

<sup>69</sup> Como já ocorria entre as áreas metropolitanas e os demais centros urbanos, mas passível de acolher outros perfis tipológicos relevantes, como as cidades médias do eixo Interior, as cidades de integração transfronteiriça ou os centros de articulação logística.

<sup>70</sup> Embora o PNPOT e os PROT tenham servido de base à pré-seleção referida, não são refletidas como princípios de seleção (e logo de negociação) as diferenças fundamentais entre as AM e os dois níveis seguintes da hierarquia do sistema urbano nem as suas distintas agendas relativas ao sistema urbano.



**Figura 14: Comparativo entre volumes de financiamento programados, propostos e contratados nos PEDU e IFRRU**



Finalmente, a opção de colocar a totalidade da verba a concurso, numa conjuntura precoce da implementação do PT2020, surge em contraste com o défice já abordado de maturidade estratégica e programática das autoridades urbanas nas temáticas elencadas para integração.

#### 5.4. O INSTRUMENTO FINANCEIRO PARA A REABILITAÇÃO E REVITALIZAÇÃO URBANA

Em sintonia com as orientações da COM, e partindo da experiência do *JESSICA Holding Fund* criado no período anterior, no PEDU concretiza-se o princípio da combinação de investimentos não reembolsáveis e reembolsáveis por via da criação de um instrumento financeiro dedicado, o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU). O pressuposto subjacente radica no reconhecimento de uma falha de mercado no setor do financiamento da reabilitação e revitalização urbana que tem limitado a dinâmica de investimento dos agentes privados, com e sem fins lucrativos.

O método preconizado para a capitalização do IFRRU seguiu uma lógica de afetação voluntária de verbas das PI 6.5 e 9.8 por parte de cada autoridade urbana, o que permitiria aos agentes locais da reabilitação urbana aceder a um financiamento em condições favoráveis e a um volume de financiamento alavancado a pelo menos o dobro daquela afetação. Em processo, este pressuposto inicial de consignação territorial das verbas canalizadas para o IFRRU revelou-se de difícil aplicação, na medida em que o modelo de funcionamento dos fundos de desenvolvimento urbano segue uma matriz de atribuição do financiamento comparável à da banca comercial, ou seja, territorialmente indiferenciada.

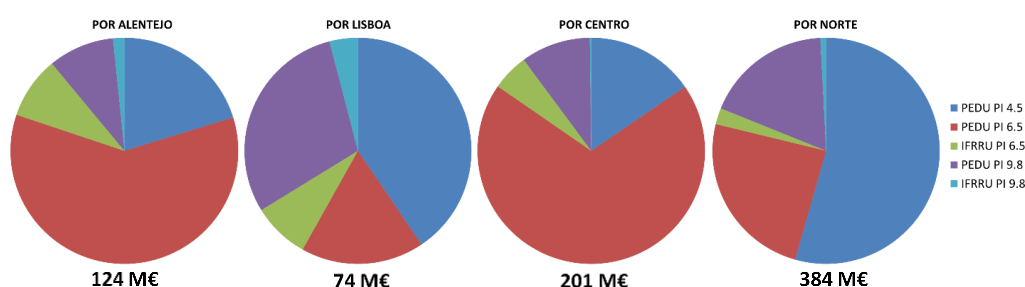
Assim, numa qualquer autoridade urbana com PEDU, o acesso ao IFRRU para intervenções de reabilitação apenas fica condicionado à existência de uma afetação de verba para o IFRRU no âmbito do PEDU, independentemente do valor. Esta vicissitude criou um estímulo negativo para a adesão dos municípios PEDU a esta opção programática, condicionando, o acumulado final de dotação dos PEDU angariada para sustentar o concurso IFRRU, que se fixou em 45 M€. O IFRRU iniciou o seu funcionamento no fim de Outubro de 2017.

## 6. PROPOSTAS PARA A MONITORIZAÇÃO ESTRATÉGICA DOS PEDU

Analisando o panorama alusivo ao desenho e estabilização do quadro das AIDUS, recaem sobre os PEDU contratados grandes expectativas, proporcionais ao volume de investimento canalizado para o desenvolvimento urbano sustentável e à centralidade das políticas prosseguidas aos diversos níveis responsáveis pela agenda de desenvolvimento territorial. Contudo, reconhecem-se também, por reflexo histórico e complexidade intrínseca, questões latentes que importará monitorizar de forma estruturada:

- i. Face à urgência votada ao processo de montagem do instrumento, uma vez iniciada a implementação no terreno, o acompanhamento da dinâmica de execução deverá permitir refletir a natureza territorializada do instrumento PEDU, atentando, na escala regional, às diferentes distribuições de dotação canalizada para cada uma das PI elegíveis e procurando determinar os fatores e os padrões territoriais favoráveis ou condicionadores do investimento. Neste âmbito, as medidas pertinentes à agilização dos investimentos poderão ter um impacto significativo, tanto na sua execução como na gestão da sua provisão, pelo que também requerem uma atenção particular;

**Figura 15: Distribuição dos montantes contratados nos PEDU por PI e PO Regional**



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

- ii. Do ponto de vista do instrumento estratégico *per si* – o PEDU – a questão fundamental reside na sua capacidade de se legitimar enquanto garante de integração entre as três PI elegíveis e, em concreto, a sua capacidade de absorver o impacto do processo de seleção sobre o seu alcance original, na medida em que o PEDU foi sujeito a um acerto substantivo da programação em sede da fase de negociação, persistindo a incerteza relativamente à capacidade dos PEDU sustentarem a sua coerência estratégica perante uma perspetiva de investimento fortemente mitigada;
- iii. Numa lógica transversal aos distintos instrumentos programáticos – PAMUS, PARU, PAICD – impõe-se a realização de uma estratificação tipológica, tanto dos investimentos como dos territórios-alvo, no sentido de identificar convergências significantes, tanto à partida como à chegada do processo de seleção, uma vez que se a proposta inicial de operações e territórios alvo candidatados permite uma leitura preliminar sobre os focos prioritários escolhidos pelas autoridades urbanas, a versão

final dos programas permite uma perspetiva adicional sobre os investimentos encarados como mais relevantes;

- iv. Também, comum aos diversos programas, emerge como pertinente o levantamento e sistematização dos indicadores de resultado propostos pelas autoridades urbanas, na medida em que refletirão de forma substantiva os objetivos de cariz local que terão estado na origem das iniciativas programadas, bem como o seu acompanhamento e a sua trajetória para as metas definidas;
- v. Na ótica do PAMUS, a nota de maior relevo prende-se com o pressuposto intermunicipal do plano que coloca um desafio de coordenação entre os investimentos integrados em PEDU, com particular destaque para as áreas metropolitanas, e com aqueles que lhes são externos, nas demais NUTS III;
- vi. No contexto próprio do PARU, o modelo seguido suscita uma monitorização próxima dos investimentos tipologicamente mais distantes da reabilitação física, nomeadamente aqueles relativos à dinamização da atividade económica e à promoção do empreendedorismo e emprego. A articulação com os investimentos de reabilitação do património (PI 6.3) também deverá ser alvo de uma análise dedicada;
- vii. Para além de estudar a geometria própria<sup>71</sup> dos investimentos da PI 9.8 no universo PEDU, a natureza do PAICD enquanto instrumento de articulação com PI externas ao PEDU exige uma atenção particular, especialmente no contexto da PI 9.1;
- viii. Considerando a expectativa canalizada para o IFRRU enquanto suporte ao investimento privado angariado pela dinâmica pública de investimento, importará monitorizar o processo de implementação deste instrumento, e refletir sobre a resposta obtida, tanto no quadro da PI 6.5 como no âmbito da PI 9.8, atentando à distribuição territorial dos financiamentos e à composição específica das fontes de financiamento que o integram;
- ix. Finalmente, importa frisar que a monitorização estratégica dos PEDU implica a construção de um diálogo em contínuo com os principais atores envolvidos na sua programação, operacionalização, implementação e monitorização (CCDR/AG dos POR, autoridades urbanas, DGT, IHRU, ISS, ANMP, IFRRU, etc.), no sentido de produzir uma leitura coletiva atualizada de todo o processo e identificar, em cada momento, os constrangimentos, bloqueios, sinergias e oportunidades que se apresentam.

---

<sup>71</sup> A PI 9.8 foi a única, das três PI mobilizáveis via PEDU, que não foi mobilizada na totalidade dos PEDU.

## 7. CONCLUSÕES

À característica inequívoca que é reconhecida às cidades enquanto objetos e agentes das políticas públicas acrescem a dimensão e complexidade crescentes do fenómeno urbano. O foco das políticas urbanas, disperso à partida, coloca-se hoje como um alvo em permanente movimento, acelerado pela sucessão de choques e desafios de sustentabilidade que emergiram nas últimas décadas do século XX e se consolidaram no princípio do novo milénio, exigindo dos agentes das políticas públicas, mas sobretudo dos cidadãos, um esforço coletivo de reflexão, adaptação, inovação e compromisso.

O desenvolvimento urbano sustentável é um processo em contínuo e em aberto que se desenha num cenário de interdependência e retroatividade entre os níveis de governação global, europeu, nacional, regional e local, traduzindo-se num exercício de articulação patente nos conceitos de agenciamento, governação multinível, integração e subsidiariedade que povoam os discursos da política de cidades mas tardam em consolidar formulações concretas e objetivas na sua prática quotidiana.

De facto, perante um cenário de restrição financeira, declínio demográfico e incerteza dos modelos de macro e micro desenvolvimento, num território europeu progressivamente metropolitanizado e assimétrico, importa acima de tudo, como condição de desenvolvimento urbano sustentável, abandonar os modelos canibalizadores de competição territorial interna e valorizar, no presente e no futuro, as opções coletivas que aceitam a expressão das diferenças e valorizam a riqueza das relações – entre a cidade e o seus cidadãos, entre a cidade e o seu território maior, entre a cidade e as cidades e entre a cidade e o mundo.

No contexto da União Europeia, a ampliação progressiva do mercado único colocou sobre o seu processo de governação um dilema de desenvolvimento territorial que se expressa em múltiplas vertentes:

- Nos desequilíbrios territoriais que provocam os fluxos livres de recursos produtivos dentro do espaço económico e financeiro europeu, em cuja expressão crescente radicam a própria origem da política regional e os apelos a um reforço da integração política da União Europeia;
- Na autoridade dos Estados-membros em matéria de políticas territoriais, que se manifesta a par da grande diversidade, ampliada pelos sucessivos alargamentos, de contextos e problemáticas específicas de desenvolvimento territorial de cada um;
- Na centralidade das cidades para os objetivos estratégicos da União, com escalas de governação e regimes de autonomia próprios, porque diretamente expostas aos impactos da globalização económica e assim constantes da equação adaptativa resultante.

O levantamento das iniciativas europeias de desenvolvimento urbano sustentável demonstra o interesse das instâncias europeias nos mais variados quadrantes da problemática urbana. Embora surjam de forma fragmentada, aquelas têm contribuído para compor um referencial metodológico e uma agenda temática em que as cidades assumem um protagonismo crescente.

No processo de desenvolvimento urbano português sobrepuseram-se, ao longo das três décadas que sucederam à adesão, um processo de urbanização extensivo de índole corrente

com a multiplicação de iniciativas de intervenção urbana, muitas vezes simultâneas, dirigidas à resolução de problemas específicos, observando-se uma transição progressiva do modelo de renovação para o paradigma da reabilitação, e, com a generalização da política europeia de desenvolvimento urbano sustentável, à ampliação significativa dos volumes de financiamento diretamente canalizados para as cidades, que coincidiu, contudo, com uma significativa dispersão da sua base de incidência territorial.

Tratada em específico neste documento, a programação operacional do instrumento AIDUS revelou-se bastante complexa, sobretudo pela necessidade de compatibilizar a arquitetura genérica e inovadora dos instrumentos preconizados nos regulamentos europeus com o contexto do sistema urbano português e com o modelo municipal de gestão e desenvolvimento urbano. O desafio foi e é de integração: entre as questões de política suscitadas pelas PI mobilizadas e entre os seus territórios, às escalas supra e infra municipais.

Por acréscimo, a compressão observada na dimensão temporal do processo de implementação, limitou o envolvimento estruturado dos atores locais e refletiu-se negativamente na inversão da sequência estratégico-programática – os investimentos a realizar foram descriminados em momento anterior à conclusão das estratégias que os deveriam sustentar – comprometendo a densidade, maturidade e integridade do figurino alcançado.

O resultado da operacionalização do instrumento PEDU evidencia também a reincidência numa abordagem pré-formatada, padronizada e convencional, em que o financiamento foi assegurado *a priori* a um amplo universo de municípios elegíveis que extravasou a incidência territorial já de si extensiva dos instrumentos de desenvolvimento urbano sustentável do QREN, sem qualquer princípio de estratificação tipológica ou hierárquica.

Esta amplitude territorial surge em contraste com a ausência de uma perspetiva de articulação urbano-regional e de complementaridade interurbana implícita ao princípio de estruturação urbana do território, um vazio que contraria o desígnio reiterado do reforço do sistema urbano nacional e compromete o potencial de ancoragem urbana das políticas de I&D&I, competitividade e internacionalização da economia e de valorização do interior.

Outra fonte de preocupação prende-se com a sobreposição espacial, temporal e institucional de diversos instrumentos territorializados (PDCT, DLBC, PEDU, CLDS, entre outros), mobilizando, em muitos casos, territórios e atores comuns, a que acresce a dispersão operacional de outros investimentos urbanos intensivos não integrados no instrumento PEDU. Este panorama, somado ao ajustamento agressivo de expectativas que o processo de negociação do PEDU implicou, deverá alertar para os riscos latentes de reprodução dos constrangimentos de articulação, coordenação, gestão, monitorização e produção de resultados já identificados nos estudos e avaliações do anterior período de programação.

Enquanto realidades de base territorial, as cidades sintetizam em contínuo todas as dimensões da vivência em sociedade num universo local. Gestores legítimos dessa localidade, os municípios assumem diariamente o papel central de estratégias e executivos da política de cidades, num cenário de crise de identidade política despoletado pelo declínio do modelo expansionista de desenvolvimento urbano, que se assumiu como o *core business* municipal e uma fonte importante das suas receitas. Os municípios têm também absorvido uma parte importante das despesas da crise, enfrentado o agravamento de velhos problemas urbanos – como a concentração da pobreza – ao mesmo tempo que lidam diretamente com os impactos de novos desafios – como as alterações climáticas – ou com a emergência da descentralização de

competências a que se reconhece a virtude de uma resposta local – como a criação de emprego e a dinamização das economias locais.

Por outro lado, a sistematização das experiências nacionais de intervenção urbana permite identificar uma contradição entre a aposta sistemática na construção nova em terrenos não infraestruturados e a inversão do declínio dos tecidos centrais das cidades para a qual aquele modelo contribui ativamente. Mesmo no âmbito de programas de financiamento especificamente focados nos espaços centrais das cidades, constata-se um histórico de acumulação municipal de investimentos nos mesmos territórios e nas mesmas tipologias de operações, baseados em abordagens estratégicas de longo prazo que não sobrevivem à janela temporal do investimento que angariam, e desligadas da única referência de planeamento autárquico que assume uma efetiva persistência – o Plano Diretor Municipal – sem que seja possível discernir o investimento da despesa em manutenção urbana corrente ou aferir a essência e magnitude dos resultados alcançados, no imediato ou numa sequência incremental.

Assim, estas posições aparentemente antagónicas obrigam a refletir em contínuo sobre as responsabilidades e os papéis que os Municípios devem assumir na política de desenvolvimento urbano sustentável, articulando, em diálogo com as cidades, a especificidade do seu contexto, a determinante da sua autonomia, a geometria ótima das suas competências, o alcance da sua capacidade técnica e financeira e a matriz da sua cultura institucional.

Finalmente, importa relevar a dimensão do desenvolvimento urbano como modelo de desenvolvimento económico, na perspetiva do mercado imobiliário. Assim, convém salientar que o investimento público produz, invariavelmente, mais-valias cuja apropriação privada deverá pressupor um benefício coletivo compensatório, radicado nos fins da política pública (e.g. acesso à habitação), o que coloca uma ênfase particular na objetividade do quadro de políticas prosseguido. Contudo, a natureza difusa dos objetivos prosseguidos pelo PEDU indicia algum grau de dissociação entre o processo de financiamento do desenvolvimento urbano sustentável e o processo construção da política urbana nacional.

## REFERÊNCIAS

### BIBLIOGRAFIA

- Álvares, M. (2009). *A Agenda 21 Local Nos Municípios Portugueses*. Braga: Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão, Tese de Mestrado em Administração Pública.
- AM&A (2016). *Estudo de avaliação do impacto social, económico, financeiro e territorial do instrumento financeiro Fundo JESSICA Portugal*. Lisboa: Banco Europeu de Investimento.
- AM&A, CEDRU (2013). *Contributo do QREN para a inclusão social de indivíduos residentes em territórios urbanos problemáticos*. Lisboa: Observatório do QREN.
- Atkinson, R. (2001). *The emerging 'Urban Agenda' and the European Spatial development Perspective: Towards an EU urban policy?*. Bergen: Taylor & Francis, European Planning Studies, vol.9, n. 3.
- Bachtler, J. & al. (2007). *The 2007-13 operational programmes: A preliminary assessment*. Glasgow: European Policies Research Center, University of Strathclyde.
- Balula, L., Carvalho, L. (2006). *A revitalização do centro urbano- reabilitação e gestão da baixa comercial*, Lisboa: Malha Urbana - Revista Lusófona de Urbanismo, n.º 2.
- Baptista, A. & Martinho, M. (1996). *Programas Urban e Reabilitação Urbana*. Lisboa: Direção-Geral do Desenvolvimento Regional.
- Beets, N. (2016). *Together towards an EU Urban Agenda*, Haia: Briefing para Embaixadores da EU, 15-2-2016.
- Brito-Henriques E., Salgueiro T., André I. (2015). *A política de cidades em Portugal: instrumentos, realizações e perspetivas*. Lisboa: IGOT-UL.
- Cachado, R. (2013). *O Programa Especial de Realojamento. Ambiente histórico, político e social*. Lisboa: ICSUL, Revista Análise Social, 206, XLVIII (1.º).
- CCRE-CEMR (2013). *Cohesion Policy 2014-2020. Towards a new partnership and territorial approach*. Bruxelas: CEMR
- CEC-DG Regio (2011). *Cidades de Amanhã. Desafios, visões e perspetivas*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- CEC-DG Regio (1993). *Urban Pilot Projects*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Colini, L. & Tripodi, L. (2010). *Sustainable Urban Development. Implementation praxis of Art. 8*. Bruxelas: DG Regio.
- Colini, L., Ramsden, P. & Al. (2013). *Urban Development in the EU: 50 projects supported by the ERDF during the 2007-2013 period* Bruxelas: DG Regio.



- Comissão das Comunidades Europeias - Comité de Desenvolvimento Espacial (2000). *Proposal for a multiannual programme of cooperation in urban policy within the European Union*. Lille: Committee on Spatial Development.
- Comissão das Comunidades Europeias & Grupo de Peritos de Ambiente urbano (1996). *European Sustainable cities*. Bruxelas: CEC.
- Comissão das Comunidades Europeias (2015). *Linhas de orientação para os Estados-Membros em matéria de Desenvolvimento Urbano Integrado e Sustentável (Artigo 7.º do Regulamento do FEDER)*. Bruxelas: CEC.
- Comissão das Comunidades Europeias (2010). *Europa 2020. Estratégia para um crescimento inteligente sustentável e inclusivo*. Bruxelas: CEC. (Com(2010) 2020 final).
- Comissão das Comunidades Europeias (2008). *Fostering the urban dimension: Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)*. Bruxelas: CEC.
- Comissão das Comunidades Europeias (2003). *Parceria com as cidades. A iniciativa Comunitária URBAN*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (1999). *Communication from the commission to the member states. laying down guidelines for a Community Initiative concerning economic and social regeneration of cities and of neighbourhoods in crisis in order to promote sustainable urban development [URBANII]*. Bruxelas: CEC. (Com(1999)477 final).
- Comissão das Comunidades Europeias (1998). *Comunicação Da Comissão Ao Conselho, Ao Parlamento Europeu, Ao Comité Económico E Social Europeu E Ao Comité Das Regiões: Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: Um quadro de ação*. Bruxelas: CEC. (Com(1998)605 final).
- Comissão das Comunidades Europeias (1997a)). *Community involvement in urban regeneration: added value and changing values*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (1994). *Community initiative concerning urban areas (URBAN)*. Bruxelas: CEC. (Com (1994) 61 final/2).
- Comissão das Comunidades Europeias (1990). *Livro Verde do ambiente urbano*. Bruxelas: CEC. (Com(1990)218 final).
- Comissão das Comunidades Europeias (1977). *The aspects of establishment, planning and control of urban retail outlets in Europe*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (1976). *Environment problems and city centres*. Bruxelas: CEC.
- Comité de Desenvolvimento Espacial da Comissão das Comunidades Europeias (1999). *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Conferência Europeia sobre Cidades sustentáveis (1994). *Carta das cidades Europeias para a sustentabilidade*. Aalborg: Cidades Europeias.

- Copenhagen Charter (2002). *A statement on the occasion of the Danish Presidency*. Copenhagen: Ministry of the Environment Spatial Planning Department.
- Czischke, D. & Pascariu, S. (2015). *The integrated approach to sustainable urban Development in 2014-2020: implementing article 7*. Paris: URBACT.
- EMI (2012). *Activities of the European Union on sustainable urban development. A brief overview*. Haia: European metropolitan Network Institute.
- EUKN (2011). *Cohesion policy in urban practice. An ambitious urban agenda?*. Haia: European Urban Knowledge Network.
- EUKN (2010). *Urban Development in Europe. A Survey of National Approaches to Urban Policy in 15 EU Member States*. Haia: European Urban Knowledge Network.
- EUROCITIES (2012). *Structural funds must support cities to deliver Europe 2020*. Bruxelas: EUROCITIES, Comunicado de Imprensa, 8-5-2012.
- Ferreira, M. (2002). *A implementação do PROCOM e a competitividade de cidades periféricas – o caso de Vila Real*. Bragança: Instituto Politécnico de Bragança, ESTGM, Departamento de Ciências Sociais.
- Fonseca, M. (2004). *A política regional da União Europeia: uma utopia viável?*. Revista Electrónica de Estudos sobre a Utopia, n.º 2.
- Guimarães, P. (2015). *O planeamento comercial em Portugal. Os projetos especiais de urbanismo comercial*. Lisboa: IGOT-UL Doutoramento em Geografia, Especialidade de Planeamento Regional e Urbano.
- ICLEI, IDRC (1996). *The Local Agenda 21 Planning Guide – An introduction to sustainable development planning*. Toronto: The International Council for Local Environmental Initiatives, The International Development Research Centre, The United Nations Environment Programme.
- Informal EU meeting of ministers for urban development (2008). *Final statement by the ministers in charge of urban development*. Marseille: French Presidency of the European Council.
- Informal EU council of ministers for urban development and territorial cohesion (2007). *Leipzig Charter on sustainable European cities*. Leipzig: German Presidency of the European Council.
- Informal EU meeting of ministers responsible for cohesion policy and for territorial cohesion and urban matters (2015). *Declaration of Ministers towards the EU Urban Agenda*. Riga: Latvian Presidency of the European Council.
- Informal EU meeting of ministers responsible for urban matters (2016). *Pact of Amsterdam on the Urban Agenda for the EU*. Amsterdam: Dutch Presidency of the European Council.
- Mamede, L., Tavares, A. F. (2010). *O Programa Polis no processo de governação urbana*. Faro: 4.º Congresso Luso-Brasileiro PLURIS, Universidade do Algarve, 6/8-10-2010
- MAOTE (2015). *Cidades Sustentáveis 2020*. Lisboa: DG Território.

- MAOT (2000). *Programa POLIS. Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades*. Lisboa: MAOT
- McCann, P. (2015). *The regional and urban policy of the European Union. Cohesion, Results-orientation and Smart Specialisation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ministerial meeting cities empower Europe (2005). *Conclusions of the Dutch Presidency. Urban Acquis*. The Netherlands: Ministry of Interior and Kingdom Relations, 2005.
- Observatório do QREN & ILHA (2010). *Abordagens Integradas de Base Territorial*, Lisboa: IFDR
- Office of the deputy prime minister (2006). *UK Presidency: EU Ministerial Informal on Sustainable Communities. Bristol Accord*. Bristol: Office of the Deputy Prime Minister.
- Parlamento Europeu, DG Políticas Internas da União (2014). *The role of cities in cohesion policy 2014-2020*. Bruxelas: Parlamento Europeu.
- Parlamento Europeu, DG Políticas Internas da União (2007). *Follow-up of the Territorial Agenda and the Leipzig Charter: towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion*. Bruxelas: Parlamento Europeu.
- Parlamento Europeu-DG Investigação e Documentação (1976). *Quality of urban life and restriction of traffic*. Bruxelas: Série Social n.º 3.
- PARQUEXPO (2008). *Re:qualificar. Promover a qualidade de vida urbana*. Porto: Seminário OASRN 'Reabilitação urbana na ótica da sustentabilidade', Museu Nacional Soares dos Reis, 11-10-2008.
- Pestana, C., Pinto-Leite, J. & Marques, N. (2009). *O Programa Polis como impulsionador da regeneração urbana*. Cidade da Praia: 15.º Congresso da APDR
- Pinho, A. & Campos, V. (2012). *A dimensão urbana das políticas Europeias. Uma abordagem na perspetiva da I&DT*. Lisboa: Jornadas LNEC.
- Pinho, A. (2010). *Evolução das políticas públicas de reabilitação urbana em Portugal*. Lisboa: Workshop 'Novo regime da reabilitação urbana', IHRU, 12-4-2010
- Pinto M., Macedo M., Macedo P., Almeida C. & Silva M. (2015). *The lifecycle of a voluntary policy innovation: The case of local Agenda 21*. North York: CCSE, Journal of Management and Sustainability, Vol. 5 n.º2.
- Pisano, U., Lepuschitz, K. & Berger, G. (2014). *Framing Urban Sustainable Development: Features, Challenges and Potentials of urban SD from a multi-level governance perspective*. Viena: European Sustainable Development Network.
- Piskork, W. (2013). *Integrated Sustainable Urban Development in Cohesion Policy 2014-2020*. Bruxelas: DG Regio.
- Polverari, L. & al. (2005). *Strategic planning for structural funds in 2007-2013: A review of strategies and programmes*. Glasgow: European Policies Research Center, University of Strathclyde.
- Queirós, M., Vale, M. (2005). *Ambiente urbano e intervenção pública: o Programa Polis*. Évora: X Colóquio Ibérico de Geografia 'A Geografia Ibérica no Contexto Europeu', Universidade de Évora, 22/24-9-2005

Swianiewicz P., Atkinson R., Baucz A. (2011). *Background Report on the urban dimension of the Cohesion Policy post 2013*. Varsóvia: Presidência Polaca do Conselho da UE.

Szokolai, Z. (2012). *The Territorial Dimension in the legislative proposals for cohesion policy 2014-2020*. Bruxelas: DG Regio.

## BIBLIOGRAFIA CITADA

Atkinson, R. (2014). *The urban dimension in cohesion policy: Past developments and future prospects*. Bruxelas: IES workshop 'The new cycle of the cohesion policy in 2014-2020', Vrije Universiteit Brussels, 24-3-2014.

Comissão das Comunidades Europeias (2014a)). *Draft guidance fiche for desk officers. Arrangements on territorial development*. Bruxelas: CEC.

Comissão das Comunidades Europeias (2014b)). *Linhas de orientação para os Estados-Membros em matéria de Desenvolvimento Urbano Integrado e Sustentável (Artigo 7.º do Regulamento do FEDER)*. Bruxelas: CEC.

Comissão das Comunidades Europeias (1997b)). *Comunicação Da Comissão Ao Conselho, Ao Parlamento Europeu, Ao Comité Económico E Social Europeu E Ao Comité Das Regiões: Para uma agenda urbana da União Europeia*. Bruxelas: CEC. (Com(1997)197 final).

Costa, E. M. (1999) *Uma nota sobre as políticas das cidades em Portugal nos anos noventa*. Lisboa: Inforgeo, 14, pp. 131-137

Informal ministerial meeting on housing and urban development (2010). *Toledo Informal Ministerial Meeting on Urban Development Declaration*. Toledo: Spanish Presidency of the European Council.

## SIGLAS E ACRÓNIMOS

AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

AG – Autoridade de Gestão

AIDT – Abordagem Integrada de Desenvolvimento Territorial

AIDU – Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano

AIDUS – Ações Integradas para o Desenvolvimento Urbano Sustentável

AM – Área Metropolitana

ANMP – Associação Nacional dos Municípios Portugueses

AP – Acordo de Parceria

ARU – Área de Reabilitação Urbana

BEI – Banco Europeu de Investimento

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CIM – Comunidades Intermunicipais

CLDS – Contrato Local de Desenvolvimento Social

COM – Comissão Europeia

CS2020 – Estratégia Cidades Sustentáveis 2020

DG – Directorate General

DGOTDU – Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

DGT – Direção-Geral do Território

DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária

e.g. – por exemplo (exempli gratia)

EDEC – Esquema de Desenvolvimento Espacial Comunitário

EIDT – Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial

EM – Estados-membros

ESPON – European Spatial Planning Observation Network

EUKN – European Urban Knowledge Network

Eurostat – Instituto Europeu de Estatística

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEEL – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

FSE – Fundo Social Europeu

GEE – Gases com Efeito de Estufa

GTL – Gabinetes Técnicos Locais

ICLEI – International Council for Local Environmental Initiatives

IFRRU – Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas

IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação urbana

IORU – Intervenção Operacional de Renovação Urbana

IMT – Instituto de Mobilidade e Transportes

ISS – Instituto da Segurança Social

ITI – Investimentos Territoriais Integrados

JESSICA – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas

LEADER – Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale

M € – Milhões de euros

NEET – Jovens entre os 15 e os 29 anos, não integrados no mercado de trabalho nem em qualquer sistema de educação e formação

NUTS – Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OI – Organismo Intermédio

ONU – Organização das Nações Unidas

ORU – Operação de Reabilitação Urbana

OT – Objetivo temático

PAICD – Plano de Ação Integrada para as Comunidades Desfavorecidas

PAMUS – Plano de Mobilidade Urbana Sustentável

PARU – Planos de Ação de Regeneração Urbana

PDCT – Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial

PDM – Plano Diretor Municipal

PEDU – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano

PER – Programa Especial de Realojamento

PI – Prioridade de Investimento

PIB – Produto Interno Bruto

PNPOT – Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território

PO – Programa Operacional

POCH – Programa Operacional Capital Humano

POISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego

PO Regionais – Programas Operacionais Regionais

PROCOM – Programa de Apoio à Modernização do Comércio

PROSIURB – Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e de Apoio à Execução dos PDM.

PROT – Planos Regionais de Ordenamento do Território

PROVERE – Programa de Valorização de Recursos Endógenos

PRU – Parceria para a Regeneração Urbana

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013)

RECITE – Regions and Cities for Europe

RJRU – Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

RUCI – Rede Urbana para a Competitividade e Inovação

SMSUA – Small and Medium Sized Urban Areas

UE – União Europeia

UN-Habitat – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

URBCOM – Sistema de incentivos a Projetos de Urbanismo Comercial