

UMA AGENDA URBANA PARA PORTUGAL



Propostas do Grupo de Trabalho Política de Cidades

António Fonseca Ferreira (coordenador)

28 | Janeiro | 2014

POLÍTICA DE CIDADES

I. AS CIDADES NO CENTRO DAS PRIORIDADES E DAS OPORTUNIDADES

II. COLOCAR AS CIDADES NA AGENDA POLÍTICA

III. RENOVAR A POLÍTICA DE CIDADES

IV. PRESSUPOSTOS

V. VISÃO/AMBIÇÃO

VI. EIXOS ESTRATÉGICOS

VII. UM NOVO MODELO DE GOVERNAÇÃO

VIII. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

ANEXO: PROPOSTAS CONCRETAS

I. AS CIDADES NO CENTRO DAS PRIORIDADES E DAS OPORTUNIDADES

Nos tempos e circunstâncias que vivemos, as cidades são territórios fundamentais, estratégicos, para construir um novo ciclo de prosperidade para Portugal. As cidades e as áreas urbanas reúnem uma percentagem cada vez maior da população, das actividades e dos recursos do país. Nas cidades se concentram, cada vez mais, os problemas e as oportunidades de mudança, os factores, os recursos e as dinâmicas das transformações civilizacionais que atravessamos.

Assim, é nas cidades – e através das Políticas de Cidade – que poderão ser asseguradas as condições de racionalidade e coerência das reformas estruturais necessárias para criar as bases de um novo ciclo de crescimento e emprego, a partir do actual contexto de crise e austeridade. Não há políticas que não tenham forte impacto nas dinâmicas de desenvolvimento das cidades. Tomar as cidades como referencial para a execução das políticas públicas é o único meio de obstar à dispersão de intervenções sem escala e sem resultados duradouros.

A Política de Cidades deve ser, cada vez mais, um processo de governação e coordenação territorial das políticas sectoriais para lhes conferir racionalidade, coerência e eficácia de resultados. As cidades são plataformas particularmente relevantes para a **coordenação de actores** e articulação das políticas sectoriais, viabilizando sinergias essenciais num contexto de forte restrição de financiamento público e de crescente complexidade e imprevisibilidade das sociedades e das economias.

O **Quadro Estratégico Comum (2014-20)** cria condições excepcionais para promover intervenções integradas de desenvolvimento urbano (AIDUS), envolvendo vários domínios de acção, entidades diversas (privadas, públicas, organizações não-governamentais) e fontes de financiamento complementares. Torna-se necessário abrir novos horizontes de esperança e de realizações, encetar experiências e caminhos de aprofundamento da participação cidadã e da responsabilidade individual e colectiva na concepção e realização das Políticas de Cidade.

II. COLOCAR AS CIDADES NA AGENDA POLÍTICA

Colocar as cidades na agenda política é um passo essencial na estratégia de superação da crise, no quadro de uma visão de modernização e desenvolvimento. As Políticas de Cidade são decisivas para assegurar o relançamento económico e a criação de emprego, a partir da inovação e da competitividade, da coesão e bem-estar social e da sustentabilidade ambiental.

Para definir e operacionalizar uma Política de Cidades eficaz, nas próximas décadas, torna-se necessário:

- Definir uma ambiciosa Agenda Urbana para Portugal, alinhada com a agenda urbana europeia mas concebida a partir das necessidades, potencialidades e opções do país.
- Focar a nossa agenda urbana numa Visão partilhada de longo prazo, assente em Eixos Estratégicos de desenvolvimento inteligente, inclusivo e sustentável.
- Criar, ao nível governamental e da administração central, soluções institucionais (novo modelo de governação) que garantam uma gestão eficiente das políticas urbanas de natureza multisectorial, para assegurar a coordenação, coerência global e eficiência das políticas com impacto nos territórios urbanos.
- Criar condições para o desenvolvimento de formas de participação, concertação, inovação social e governança, de base urbana e metropolitana, envolvendo os cidadãos, entidades públicas e privadas, organizações não-governamentais e sociedade civil (agências urbanas para domínios específicos, plataformas de coordenação estratégica, entre outras) no estrito respeito pelos princípios da legitimidade política, do controlo democrático e da prestação de contas.
- Desenvolver uma nova geração de instrumentos e modalidades de financiamento das políticas urbanas, privilegiando modelos de convergência de recursos públicos e privados, e a demonstração do valor acrescentado, a longo prazo, da sua afectação.
- A Política de Cidades num Programa de Legislação será traduzida através das Bases Estratégicas e de um determinado número de Medidas Concretas, a detalhar e consensualizar.

III. RENOVAR A POLÍTICA DE CIDADES

Vivemos tempos de prolongada crise e de forte austeridade que prenunciam – e tornam indispensáveis – profundas mudanças estruturais a nível económico, social e institucional. Uma crise portadora de sinais e factores de mudanças civilizacionais – formas de produzir, consumir e comunicar; valores e modos de vida individuais e colectivos; exigência na utilização dos recursos – que terão

fortes repercussões no papel, nas formas, nas estruturas e no funcionamento das cidades.

Uma Política de Cidades em Portugal, para as próximas décadas, terá de ter em conta três condicionantes incontornáveis:

- **A globalização em que Portugal está profundamente inserido dado o elevado grau de abertura e os intensos relacionamentos com o exterior, aos níveis económico, financeiro e populacional.**
- **A aceleração dos ritmos da economia e da vida quotidiana associados à incerteza e à complexidade do futuro.**
- **As fortes restrições orçamentais inviabilizadoras de grandes investimentos materiais suportados por recursos públicos.**

A renovação da Política de Cidades exige ainda os seguintes princípios:

- **Assumir a selectividade da Política de Cidades: o alvo da Política de Cidades (entendida como distinta das políticas universais onde a territorialização não acrescenta valor e das acções da exclusiva competência municipal) não podem ser todos os aglomerados populacionais.**
- **A prioridade são as pessoas e as organizações: a promoção do emprego, o combate à pobreza, a valorização do conhecimento, da iniciativa, da criatividade, entre outras, são mais importantes do que as intervenções materiais e a qualificação física.**
- **Assumir a responsabilidade do Estado: a Política de Cidades é, em primeiro lugar, uma questão dos actores locais, mas ao Estado cabe definir enquadramentos, orientar, disponibilizar instrumentos e monitorizar. Em particular, a administração territorial do Estado deve ser parceiro activo nas acções integradas de desenvolvimento urbano.**
- **Valorizar a Parceria na concepção, programação e execução: a participação dos actores locais no desenho e execução das políticas deve ser substantiva e efectiva, e não a mera adesão à participação pública. Parcerias fortes e coerentes são fundamentais para o sucesso de abordagens integradas do desenvolvimento urbano. Importa assegurar as melhores práticas na estruturação das parcerias e na sua contratualização.**
- **Envolver os privados: a Política de Cidades não é apenas questão dos actores públicos; importa desenvolver instrumentos adequados de mobilização das empresas, das organizações da sociedade civil e dos cidadãos particulares. A parceria Estado/instituições do conhecimento/empresas é fundamental.**
- **Assumir a territorialização das políticas sectoriais: fazendo das cidades o espaço privilegiado de coordenação dessas políticas e avaliando o impacte das mesmas no desenvolvimento das cidades e nas relações urbano-rural.**
- **Reconhecer a diversidade polifacetada do território e das realidades urbanas em Portugal, obrigando a distinguir – em termos de medidas e instrumentos de políticas – as especificidades de diferentes situações: áreas metropolitanas, cidades e sistemas urbanos da faixa litoral, do interior, pequenos e médios aglomerados urbanos (e as realidades diferentes de cada um destes).**

- **Assegurar a continuidade das políticas:** a falta de continuidade é um sério problema para a afirmação das políticas. Cada governo que entra põe de lado o que está a ser feito para conceber outras políticas e mudar a legislação. Apesar das conhecidas dificuldades de entendimentos partidários, deve ser feito um esforço, neste sector, para concertar as bases que permitam dar continuidade às políticas para além das legislaturas e das próprias conjunturas financeiras. O que pressupõe, também, a sua ancoragem em estruturas administrativas tecnicamente bem apetrechadas.
- **Assumir que o todo é maior do que as partes:** dar prioridade a redes e programas em vez de projectos locais.

Antes de promover e construir «novo», é necessário pôr a funcionar «o que existe», rentabilizar as infra- estruturas e os equipamentos construídos.

IV. PRESSUPOSTOS

Uma nova Política de Cidades, em Portugal, terá de ter em devida conta alguns pressupostos.

O primeiro é o **estado do território e do parque imobiliário** (designadamente habitacional) que resulta de quatro décadas de urbanização acelerada da população. A construção desenfreada e dispersa deu origem a vastas áreas urbanas precárias e degradadas (tanto em centros históricos quanto nas periferias) e a um parque imobiliário carecido de reabilitação. Isto, a par de um modelo de mobilidade e transportes muito poluidor e fortemente consumidor de energia e tempo.

Os nossos aglomerados urbanos – cidades, vilas e mesmo aldeias – dispõem hoje de um **razoável ou bom nível de infra-estruturação e equipamentos**, realizados fundamentalmente no âmbito dos Quadros Comunitários. Diversamente, a base económica e do emprego está muito fragilizada, com particular evidência no interior. Investimos muito na qualidade de vida e na coesão e olvidou-se a produção e o emprego.

As **relações da cidade com a sua envolvente** (subúrbios, urbanização difusa, áreas rurais, aldeias) são questões e situações particularmente relevantes para o presente e o futuro das políticas urbanas em Portugal. Questões e situações que exigem novas abordagens - e diferentes respostas - , no que se refere ao uso dos solos, funções residenciais , mobilidades, sustentabilidade ambiental, actividades produtivas, logísticas, de abastecimento e de lazer.

A Política de Cidades, nos próximos anos, terá de se adequar à **escassez dos recursos financeiros** e ao imperativo da sustentabilidade, num ambiente de grande incerteza e conflitualidade política e social. A Política de Cidades terá de se compaginar com a EE2020 e com o Quadro Estratégico Comum 2014-2020, aproveitando as oportunidades que decorrem das Orientações e Regulamentos dos fundos estruturais, sendo fundamental que as **cidades integrem as parcerias** para a elaboração e realização das Estratégias Territoriais de desenvolvimento.

Há que evitar «arrombar portas abertas», como muitas vezes acontece entre nós. Ou seja: antes de propor novas medidas, é necessário **avaliar bem as Políticas de Cidades que temos tido**, designadamente: Pólis XXI, Pólis, Urban e Prosiurb, mas também o PROCOM e o URBCOM. E atender aos instrumentos territoriais de planeamento em vigor: PNPOT, PROT, PDM, POOC, entre outros.

Redução dos custos de contexto – o êxito das novas políticas urbanas também estará muito dependente da capacidade de simplificar e compatibilizar a legislação (excessiva, complexa, por vezes sobreposta e contraditória) e, particularmente, da capacidade para simplificar e agilizar os procedimentos e encurtar os prazos dos licenciamento urbanísticos, ambientais, industriais, etc..

Para ser eficaz, a Política de Cidades tem de concentrar esforços e recursos no **“Fazer Cidade”**, nos **sistemas e instrumentos de execução**. Não abdicando, naturalmente, do planeamento. Mas é tempo de evitar que este seja um fim em si, é tempo de passar ao exercício da 2ª parte SIJPGT (artº 118 e seguintes).

V. VISÃO / AMBIÇÃO

A Visão para o futuro das cidades centra-se em seis palavras chave: cidadania, competitividade, coesão, criatividade, sustentabilidade e identidade.

- **Cidades: motores do crescimento económico, da inovação, da competitividade e da criação de emprego.**
- **Cidades: territórios de solidariedade, coesão e integração social.**
- **Cidades: espaços de qualidade de vida, de oportunidades e de escolhas.**
- **Cidades: centros estruturadores de serviços de qualidade a todo o território nacional.**
- **Cidades como territórios de sustentabilidade ambiental.**
- **Cidades como territórios de governação democrática, participada e eficiente.**

Sendo as cidades, cada vez mais, os centros económicos, de emprego e residenciais da maioria da população portuguesa (>70%), as medidas de Política de Cidades focar-se-ão em **Cinco Eixos Estratégicos**:

A. Desenvolvimento e competitividade

– cidades criadoras de riqueza e de emprego

– com apoio prioritário aos sistemas produtivos, renovando e reforçando a base económica dos aglomerados e sistemas urbanos; apostando no fomento da criatividade, da inovação, do conhecimento, do empreendedorismo e da cultura; e na valorização das actividades tradicionais viáveis.

B. Cidadania e inclusão

– cidades mais acolhedoras, funcionais, solidárias e sustentáveis

– com melhoria das condições e qualidade de vida das pessoas; com reforço da coesão social; com melhores condições de trabalho e de negócios; com melhores serviços; combate à solidão e à marginalização dos idosos e dos desfavorecidos; sustentabilidade ambiental e segurança.

C. Sustentabilidade urbana

– cidades com melhor desempenho ambiental e energético

– com novas soluções de mobilidade, redução das emissões de CO₂ e reforço da eficiência energética; com rearticulação espacial das funções urbanas – trabalho/residência/escola e outros serviços; e recorrendo às boas práticas conhecidas e às tecnologias «limpas» que facultam notáveis progressos neste domínio.

D. Regeneração / Reabilitação urbanas

– dar vida à cidade existente e controlar o consumo de solo e dos recursos naturais

– investindo na reabilitação do património construído; na reconversão (reuso) de edifícios/áreas devolutos; na re-inversão de processos de obsolescência; na requalificação de áreas degradadas, com a mobilização/participação dos proprietários, das autarquias, das organizações empresariais e outros agentes.

E. Governação

– as cidades inteligentes, criativas e participadas

– aperfeiçoando os mecanismos e instituições da democracia representativa; promovendo e aprofundando novas modalidades e instrumentos de governança e de participação dos cidadãos e das suas organizações, na concepção e gestão das cidades; potenciando os factores e recursos culturais e valorizando as diferenças e o cosmopolitismo.

VII. UM NOVO MODELO DE GOVERNAÇÃO

A Política de Cidades exige um novo modelo de governação que ultrapasse dois erros dicotómicos do passado: o **excessivo dirigismo do Estado** ou a **excessiva municipalização**. O novo modelo de governação deve garantir:

- A apropriação da Política de Cidades pelas estruturas da sociedade, assegurando a sua durabilidade e autonomização em relação às mudanças intempestivas nas estruturas governamentais.
- A responsabilidade do Estado e a mobilização e comprometimento da administração territorial pública.
- O envolvimento efectivo dos actores relevantes do desenvolvimento urbano.
- O rigor técnico e o espaço de criatividade e de inovação.

O modelo de governação que se propõe assenta em duas cadeias: uma cadeia de **consulta/participação** e uma cadeia **política/administração**.

A cadeia de **consulta/participação** envolverá:

- A criação de um Conselho Nacional para as Cidades, cuja composição poderia ser similar à do CNADS (com representantes da ANMP, das associações empresariais e profissionais, de organizações da sociedade civil, das instituições de ensino superior e do Governo) com funções consultivas, para acompanhar e dar parecer sobre a concepção e desenvolvimento da Política de Cidades e propor iniciativas, em particular quanto à coordenação urbana das políticas sectoriais relevantes para o desenvolvimento urbano.
- A instituição, a nível regional, de uma secção específica para a Política de Cidades no seio do Conselho Regional, para acompanhamento desta política no território da região.

A cadeia **política/administração**, dependente do Governo, seria constituída por:

- Um Grupo de Trabalho Interministerial, composto por membros dos Gabinetes dos ministros relevantes para o desenvolvimento urbano, com o objectivo de identificar e propor o accionamento das acções necessárias à coordenação da participação dos serviços do Estado na implementação da Política de Cidades.
- Periodicamente, quando se justificar por razões políticas ou legislativas, poderão ser realizados Conselhos de Ministros dedicados às Políticas de Cidades.
- Uma Agência Nacional para o Desenvolvimento Urbano, organismo técnico criado a partir dos actuais organismos com atribuições em matéria do desenvolvimento urbano, com competências de coordenação técnica neste domínio de outros organismos sectoriais relevantes.
- Responsabilização das CCDR pela coordenação da Política urbana a nível regional em articulação com os municípios, participando na concepção dos programas/projectos e sendo responsável pela dinamização, acompanhamento e monitorização dos programas de

desenvolvimento urbano a nível regional. Esta responsabilidade abrange também a coordenação do envolvimento dos demais serviços do Estado na região.

VIII. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

1. Instrumentos propostos para o QEC -2014/2020

É o papel económico, social e territorial das cidades que justifica a prioridade que a UE atribui ao *desenvolvimento urbano sustentável* nas políticas comunitárias, no período 2014-2020. Os regulamentos estabelecem que pelo menos 5% do FEDER deve ser atribuído a *Acções Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável* (AIDUS).

É Imprescindível que se valorizem as disposições regulamentares e que se aproveite a oportunidade para promover uma Política de Cidades que mobilize o potencial de desenvolvimento das comunidades urbanas, reforce a dimensão internacional das duas áreas metropolitanas e dinamize novos territórios urbanos atractivos e inovadores, para o que se propõe a adopção dos seguintes instrumentos para o período de programação 2014-2020:

- **Acções integradas de desenvolvimento urbano sustentável para as duas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e para os sistemas urbanos territoriais previstos no Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT), com geometria pertinente.**
- **Contratos de desenvolvimento económico e social para os territórios urbanos problemáticos.**
- **Operações de Reabilitação Urbana para as áreas de reabilitação urbana previstas no RJRU, onde terão particular relevo os instrumentos de engenharia financeira e fiscal.**
- **Medidas de estímulo à inovação para a qualidade de vida e do ambiente, podendo apoiar operações inovadoras, não integradas em programas.**
- **Medidas de apoio à cooperação interurbana, visando a qualidade dos serviços a todo o território e a eficiência no uso dos recursos públicos.**

2. Outros Instrumentos

A definição consistente, partilhada e atempada dos instrumentos de execução da Política de Cidades (como de outras políticas) é absolutamente indispensável para o seu êxito. Assim, nos trabalhos seguintes serão debatidos e propostos os instrumentos de governação, legislativos, procedimentais, financeiros, fiscais e de cooperação, para a realização da Política de Cidades que vier a ser decidida.

- **NOTA IMPORTANTE**
as propostas que a seguir se apresentam
– resultantes de um exercício metodológico
predominantemente indutivo – têm carácter
provisório no que se refere à sua selecção,
formulação, natureza e hierarquização.

Índice de Propostas

- 1 Redução dos custos de contexto – Simplificação e Flexibilização dos Sistemas e Procedimentos de Planeamento e de Licenciamentos
- 2 Programa Estratégico de Regeneração Urbana 2014-2020
- 3 Reuso e reorganização da cidade existente
- 4 Estruturas de governação da Política de Cidades
- 5 Modelo de Governação da política de Cidades
- 6 Governação Met(r)apolitana
- 7 Pactos para o desenvolvimento urbano
- 8 Município + Empreendedor
- 9 Programa nacional para um urbanismo programado e de parcerias
- 10 Pólos/Eixos de desenvolvimento e competitividade no Interior
- 11 Cidades do Conhecimento – Cidades do amanhã
- 12 Zonas Verdes (reservadas a meios de locomoção alternativos)
- 13 Mobilidade sustentável – Promoção do uso da bicicleta
- 14 Parcerias para o desenvolvimento dos bairros desfavorecidos
- 15 Orçamento participativo
- 16 Capacitar os condomínios para a reabilitação dos prédios e espaços comuns
- 17 Nano-intervenções – apoiar os munícipes a intervir activamente na cidade
- 18 Gabinete do munícipe para pequenos projectos e obras
- 19 Produção urbana de energias alternativas
- 20 Integração de sistemas de produção de energia renovável em meio urbano
- 21 Combate ao isolamento nas cidades, através do voluntariado
- 22 Humanização dos espaços urbanos
- 23 O sector social e cooperativo como construtor de cidadania
- 24 Iluminação das passagens de peões