



DIREÇÃO-GERAL DAS POLÍTICAS INTERNAS
DEPARTAMENTO TEMÁTICO B: POLÍTICAS ESTRUTURAIS E DE
COESÃO

DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O papel das cidades na política de
coesão 2014-2020

SUMÁRIO EXECUTIVO

Resumo

As zonas urbanas são um fator importante no desenvolvimento regional. No período de programação 2007-2014, foi ao nível dos projetos que as cidades e as zonas urbanas deram a sua principal contribuição. No período de programação 2014-2020, a política de coesão reforça o papel das zonas urbanas. Porém, na prática, a dimensão do papel das cidades parece ser semelhante à do anterior período de programação. Com a fase de programação quase concluída, a margem para continuar a influenciar a conceção de novos programas é agora limitada. Garantir a participação das cidades em parcerias no período de programação constitui a próxima oportunidade de as envolver neste processo.

O presente documento foi solicitado pela Comissão do Desenvolvimento Regional do Parlamento Europeu.

AUTORES

Christine Hamza (Metis GmbH)
Alexandra Frangenheim (Metis GmbH)
David Charles (EPRC)
Stephen Miller (EPRC)

ADMINISTRADOR RESPONSÁVEL

Marek Kołodziejski
Departamento Temático das Políticas Estruturais e de Coesão
Parlamento Europeu
B-1047 Bruxelas
Correio eletrónico: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ASSISTÊNCIA EDITORIAL

Virginija Kelmelytė

VERSÕES LINGUÍSTICAS

Original: EN
Tradução: DE, FR

SOBRE O EDITOR

Para contactar o Departamento Temático, ou para assinar o respetivo boletim informativo mensal, escrever, por favor, para: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrito concluído em setembro de 2014.
Bruxelas, © Parlamento Europeu, 2015.

O presente documento está disponível na Internet em:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

As opiniões expressas no presente documento são da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não refletem necessariamente a posição oficial do Parlamento Europeu.

A reprodução e a tradução para fins não comerciais estão autorizadas, mediante menção da fonte e aviso prévio ao editor, a quem deve ser enviada uma cópia.

SÍNTESE

As cidades são pontos nevrálgicos do ponto de vista económico e social, onde se podem encontrar os dois extremos da riqueza e da pobreza. Embora as cidades estejam a tornar-se cada vez mais importantes para o desenvolvimento económico e social europeu, as políticas continuam orientadas para alguns setores e algumas fronteiras administrativas. Para reforçar o papel das cidades e das zonas urbanas na futura definição de políticas, importa **compreender as características das cidades**. Têm sido várias as tentativas de definir as zonas urbanas mediante o uso de diferentes tipologias. Contudo, essas tipologias não refletem, nem a realidade da heterogeneidade, nem a dificuldade em termos de comparabilidade. Coloca-se ainda o desafio de definir as fronteiras reais das zonas urbanas, já que as aglomerações urbanas e as respetivas zonas circundantes são caracterizadas pelas fronteiras administrativas entre sistemas funcionais.

A política de coesão está também orientada para domínios temáticos setoriais e fronteiras administrativas. Nos últimos anos, vários Estados-Membros, bem como a **Comissão Europeia**, começaram a reconhecer que é importante **concentrarem-se nas zonas urbanas** enquanto elemento central da política de desenvolvimento nacional e regional. Desde 1990 que a Comissão Europeia procede à integração de ações urbanas específicas, a fim de apoiar os aspetos das políticas europeias ligados ao desenvolvimento urbano. Nos últimos quinze anos, foram elaborados vários documentos essenciais. A título de exemplo, os programas urbanos «**URBACT I e II**», desencadeados pela iniciativa comunitária «**URBAN**», tinham por objetivo facilitar o estabelecimento de uma Rede Europeia para o Intercâmbio de Experiências. No período 2007-2013, os **aspetos urbanos foram integrados** em mais de metade dos programas operacionais com uma verba orçamental considerável, verificando-se porém diferenças entre a UE12 e a UE15. A **experiência** que a UE15 **adquiriu graças à iniciativa «URBAN»** influenciou a integração dos programas operacionais nesses Estados-Membros.

No período 2007-2013, foi lançado um novo instrumento financeiro, o «Apoio Europeu Conjunto ao Investimento Sustentável em Zonas Urbanas» (JESSICA), que foi implementado em 13 e em 10 Estados-Membros da UE15 e da UE12, respetivamente. Muitos dos ensinamentos retirados desta experiência são visíveis na nova regulamentação da política de coesão. De uma forma geral, o período de programação 2007-2013 incluiu um processo de aprendizagem importante para a UE12, tendo-se constatado a necessidade de um desenvolvimento urbano integrado.

Os instrumentos da política de coesão 2014-2020 reforçam o papel das zonas urbanas, reconhecendo a importância das cidades no que toca às prioridades de investimento específicas. A Comissão Europeia propõe **intervensões a nível europeu, nacional e local**.

Os Estados-Membros ainda não cumpriram a intenção da Comissão Europeia de reforçar o papel das cidades no novo período de programação 2014-2020. Alguns países proporcionaram às cidades a oportunidade de participar no processo de programação ou delinearam novos programas, prioridades ou instrumentos financeiros, a fim de ajudar as cidades a participarem numa execução de projetos mais integrada. Todavia, podiam ter sido empreendidos mais esforços no sentido de proporcionar às cidades uma maior participação, nomeadamente no desenvolvimento dos programas.

Ao nível dos programas, é possível que **uma cidade faça parte de uma região mais extensa ou que as suas fronteiras administrativas sejam abrangidas por um programa regional**. Existem desvantagens em ambos os casos: no primeiro caso, as cidades apenas gozam de um estatuto muito limitado, em associação com outras partes da região, e, por conseguinte, as suas preocupações são tidas como menos importantes; no segundo caso, as fronteiras administrativas da cidade e a zona do programa operacional não têm em conta a zona da aglomeração.

Os programas operacionais em alguns Estados-Membros incluem um eixo prioritário que visa especificamente as zonas urbanas, procedendo à aplicação de estratégias locais. Embora tenham sido transferidas do nível dos projetos para o nível do eixo prioritário, as zonas urbanas não se encontram em posição de moldar os programas do FEDER, e muito menos os do FSE. Além disso, um novo programa deste tipo inclui, principalmente, as agendas urbanas ao nível dos projetos, e não ao nível dos parceiros.

A abordagem do investimento territorial integrado proposta pela Comissão Europeia não tem sido popular junto das autoridades de gestão, principalmente situadas ao nível nacional e regional, que demonstram preocupação face à pesada carga administrativa associada a orçamentos que podem ser relativamente baixos e aos riscos ligados à transferência de poderes e responsabilidades para as cidades ou para associações sem experiência.

O aspeto territorial, que na maioria dos países mais desenvolvidos foi reduzido para 5 % num dos eixos prioritários, tem por base estratégias locais do período anterior, tendo havido, inclusivamente, em alguns casos, uma **redução da concentração neste aspeto territorial nos dois últimos programas**. Embora estejam planeadas algumas **iniciativas no domínio das cidades inteligentes**, estas estão **limitadas sobretudo aos temas da energia e da mobilidade**, faltando uma abordagem holística mais vasta ao futuro desenvolvimento da cidade enquanto entidade social, física e tecnológica.

Em suma, o papel das cidades no período **2014-2020** da política de coesão parece ter uma **dimensão semelhante** à do anterior período de programação **2007-2013**. Apesar de a Comissão Europeia ter procurado colocar os representantes urbanos numa melhor posição mediante a inclusão de vários artigos e números na regulamentação, os Estados-Membros mantiveram, em grande medida, os procedimentos estabelecidos. Contudo, é possível fazer uma distinção entre a UE12 e a UE15. Ao passo que a UE15 se limitou a manter o mesmo procedimento usado anteriormente, a UE12 recorreu a várias formas de cumprir as suas obrigações.

Como o período de programação está quase concluído, a **margem para continuar a influenciar** a conceção de novos programas é **limitada**. As **oportunidades** proporcionadas pelo novo Regulamento que estabelece disposições comuns **foram desperdiçadas** devido ao facto de o pacote legislativo ter sido aprovado apenas na fase final do período de programação, tendo os Estados-Membros acabado por não aproveitar as ideias ambiciosas da Comissão Europeia. Garantir a participação das cidades em parcerias na execução do programa constitui a próxima oportunidade de as envolver neste processo. Este objetivo pode ser concretizado com recurso a projetos, a redes, ou ao envolvimento das cidades na qualidade de parceiros nos intercâmbios e nas decisões que dizem respeito à futura política de coesão.

O **conjunto de recomendações propostas** concentra-se nas atividades a curto e médio prazo. As medidas visam o desenvolvimento da política urbana e das

aglomerações para o futuro período de programação, um maior envolvimento dos representantes urbanos e uma maior interação intersetorial a nível europeu, nacional e regional.

Quadro 1: Ações recomendadas para apoiar o papel das cidades na política de coesão

Comissão Europeia
Definir uma agenda urbana a nível europeu que tenha em conta o modelo europeu de desenvolvimento urbano
Desenvolver instrumentos para a aplicação da agenda urbana
Reconhecer como indicador para a avaliação dos projetos as questões relacionadas com as aglomerações
Definir condicionalidades <i>ex-ante</i> em termos de estratégias e conceitos urbanos
Comissão Europeia – Parlamento Europeu
Envolver as cidades no desenvolvimento de políticas (UE e Estados-Membros), tendo a Comissão um papel ativo na identificação das cidades suscetíveis de participar no processo
Reforçar a coordenação intersetorial de políticas
Reforçar e tornar mais sistemática a interação entre as diferentes DG da Comissão Europeia para a compreensão do papel das cidades e para a definição das cidades inteligentes
Levar a abordagem das cidades inteligentes além dos temas da energia e das TIC (tecnologias da informação e da comunicação)
Agências Europeias e Comissão Europeia
Coordenar as diferentes iniciativas, redes e programas relacionados com o meio urbano ao nível europeu
Desenvolver uma plataforma de agrupamento para temas ligados ao meio urbano que reúnam diferentes iniciativas urbanas
Nível administrativo nacional
Nomear um representante da política urbana que participe no desenvolvimento da política urbana europeia
Integrar a política das aglomerações na política do desenvolvimento regional
Definir diferentes tipos de regiões, com diferentes necessidades de financiamento e diferentes orientações temáticas
Reforçar a interação das aglomerações, envolvendo os Fundos Estruturais
Desenvolver estratégias em matéria de aglomerações, incluindo não só as cidades, mas também as zonas circundantes
Promover a autonomia ao nível da gestão das aglomerações
Coordenar ao nível intersetorial os temas pertinentes para as cidades
Nível regional
Estabelecer redes de cooperação entre fronteiras administrativas
Colocar as agendas urbanas ao nível dos projetos e dos programas
Fomentar a interação entre as administrações setoriais para o intercâmbio interdisciplinar das agendas urbanas