



## A DIMENSÃO URBANA NAS POLÍTICAS EUROPEIAS Uma abordagem na perspetiva da I&DT

Ana Pinho <sup>1</sup> e Vítor Campos <sup>2</sup>

<sup>1</sup> LNEC, Av. do Brasil 101, 1700-066 Lisboa, apinho@lnec.pt

<sup>2</sup> LNEC, Av. do Brasil 101, 1700-066 Lisboa, vcampos@lnec.pt

**Palavras-chave:** Políticas urbanas; Investigação & Desenvolvimento Tecnológico; União Europeia; Política Regional; Programa Quadro; Horizonte 2020.

### 1. INTRODUÇÃO

De acordo com o ordenamento jurídico estabelecido nos Tratados que regulam a União Europeia (UE), as políticas de desenvolvimento territorial e urbano são uma competência de cada Estado Membro (EM). Esse facto não impediu que, desde muito cedo no processo comunitário, tenha havido consciência da importância das dimensões territorial e urbana para a prossecução dos objetivos políticos comuns. A crescente atenção dada às questões urbanas em particular, decorre do duplo reconhecimento das cidades como os motores do desenvolvimento – ou áreas de oportunidade – e como os locais de maior concentração de problemas socioeconómicos e ambientais – ou áreas de necessidade. De facto, a conjugação destas duas facetas transforma as cidades europeias na arena onde se poderá ganhar ou perder a batalha em prol do desenvolvimento sustentável e da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos europeus [1].

O fortalecimento da dimensão urbana nas políticas da UE tem sido essencialmente materializado através da Política Regional. Um dos principais instrumentos de política europeus, a Política Regional ocupa o segundo lugar na estrutura orçamental da UE, com uma alocação no presente período de programação de 348 mil milhões de EUR. Esta política é dotada de instrumentos financeiros específicos, que incluem o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Coesão.

Como a própria Comissão Europeia (CE) reconhece, a atuação direcionada para as áreas urbanas é indispensável e urgente, mas deve ser feita de forma enquadrada e apoiada pela investigação: «*As cidades albergam 80% da população Europeias e a maioria dos desafios sociais e ambientais. Medidas para criar um ambiente urbano sustentável devem ser suportadas por investigação de alta qualidade*» [2]. A necessidade de fortalecer as interligações e sinergias entre a Política Regional e a Política de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (I&DT) tem também sido reconhecida por diversas instituições da UE nos últimos anos [3] e é um tema forte da preparação das políticas pós-2013.

É neste contexto de reconhecimento crescente da importância da dimensão urbana como objeto da Política Regional da UE e da necessidade de uma atuação mais concertada com a Política de I&DT, aproveitando a oportunidade de, para além da reflexão interna no LNEC, poder contribuir para o debate em curso na UE e nos EM sobre o período pós-2013, que a presente comunicação faz uma breve resenha do modo como este duplo processo tem evoluído nas últimas décadas e analisa as perspetivas e as oportunidades que se abrem no futuro imediato para uma articulação e complementaridade entre os dois instrumentos de política.

## 2. A DIMENSÃO URBANA NA POLÍTICA REGIONAL DA UE

### 2.1 Enquadramento

Desde muito cedo no processo comunitário houve a consciência da importância das dimensões territorial e urbana para a prossecução dos objectivos políticos comuns. Desde os tímidos primórdios no âmbito da luta contra a pobreza, passando por um período de alguma ambivalência quanto às responsabilidades de atuação nas áreas urbanas, até à inscrição da coesão territorial como objectivo político da UE e da generalização das ações integradas de desenvolvimento urbano no âmbito da Política Regional, foi grande a evolução registada. Numa breve revisão dessa evolução distinguem-se três grandes fases:

- Fase 1: A emergência de uma dimensão urbana (1989-1993);
- Fase 2: A consolidação de uma agenda urbana (1994-2006);
- Fase 3: A coesão territorial e a generalização da dimensão urbana (2007-2013).

Estas três fases são, em seguida, sucintamente descritas, não só no que respeita às ações e iniciativas desenvolvidas, como às aprendizagens, desafios e necessidades identificadas no decurso da sua implementação, que informaram a fase subsequente. Por fim, será feita uma breve referência às perspetivas para o próximo ciclo de programação (2014-2020), com base nas propostas já avançadas pela CE.

### 2.2 Fase 1: A emergência de uma dimensão urbana (1989-1994)

Os primórdios do reconhecimento da dimensão urbana estão associados aos Programas de Luta contra a Pobreza, em particular ao **Programa Pobreza 3** (1989-1993). Este teve por base a experiência e as conclusões das versões anteriores do programa, altamente experimentais e focadas essencialmente em projetos-piloto e estudos nacionais sobre a pobreza, tendo frequentemente a natureza de projetos de ação-investigação. Um dos principais desenvolvimentos foi dada no próprio conceito de “pobreza”, que de início era encarado como mera falta de recursos e posteriormente evoluiu para a noção de “nova pobreza” [4], em que o fator de “exclusão” já não residia somente na escassez de recursos mas passou a abranger outras dimensões, reconhecendo-se a pobreza como um “acumular de exclusões”. Por fim, dá-se a substituição do termo “pobreza” pela expressão “exclusão social” [5], sublinhando a natureza multidimensional e heterogénea do fenómeno e a conseqüente necessidade de atuar conjugadamente em todas as dimensões, adaptando uma estratégia de abordagem local.

Esta evolução dos conceitos dá pistas claras para a origem de dois dos quatro princípios que todos os projectos e iniciativas a empreender ao abrigo do Programa Pobreza 3 tinham respeitar e que vigoram até hoje nas abordagens europeias às áreas urbanas: o princípio da **multidimensionalidade** – reconhecimento da necessidade de atuar simultânea e coordenadamente nas múltiplas dimensões da exclusão –, e o princípio da **abordagem local** – reconhecimento de que a exclusão social atinge de forma desigual as áreas urbanas e se centra em “bolsas de carências” onde se concentram múltiplos problemas. O terceiro e quarto princípios – **parceria e participação** –, são instrumentos indissociáveis dos dois anteriores, sendo o primeiro a expressão institucional da abordagem multidimensional e o seu instrumento operativo, e o último o reconhecimento de que a exclusão social também é uma condição de dependência ou passividade face a instituições e a decisões em geral tomadas por terceiros, pelo que o envolvimento ativo dos grupos-alvo no processo de integração, no seu contexto socio-espacial, se torna um pré-requisito e um símbolo do seu sucesso.

No entanto, o modelo teórico de abordagem local, multidimensional e baseada na parceria e na participação, mostrou não ser simples de implementar no terreno. Apesar de todos os princípios do Programa Pobreza 3 terem sido validados na prática, cada um deles representava, por si só, um desafio a ser ultrapassado. Com efeito, dos balanços deste programa sobressai que este tipo de abordagem é considerado, simultaneamente, como a fonte das boas práticas e dos principais avanços, e dos maiores obstáculos e dificuldades à implementação [6], o que apontou campos de melhoria e de investigação futuros. O balanço final do Programa Pobreza 3 foi bastante positivo e os seus princípios sobreviveram em várias iniciativas e programas comunitários subsequentes e a participação e a parceria afirmaram-se como componentes característicos das ações da UE de âmbito social e urbano.

Em 1990, foi lançado o **Programa Piloto URBAN**, tendo por objetivo apoiar a inovação ao nível do planeamento e da reabilitação urbana, no âmbito de uma política mais ampla de promoção da coesão económica e social. Os projetos-piloto URBAN constituíram a primeira ação comunitária centrada especificamente em cidades, incentivando uma abordagem estratégica e integrada aos vários problemas em presença nas áreas de intervenção, bem como o desenvolvimento de parcerias entre os poderes públicos, as organizações da sociedade civil e as comunidades. Este programa demonstrou o potencial de uma ação comunitária dirigida às áreas urbanas e alcançou grande popularidade, garantindo a sua continuidade e uma presença reforçada nos períodos de programação seguintes.

Reconhecendo a necessidade de aumentar o conhecimento sobre as questões urbanas e territoriais foi também lançado o **Programa RECITE** “Regiões e Cidades da Europa” (1991-1995), para promover a cooperação e a troca de experiências e boas práticas através de redes de cidades e regiões europeias.

Outras iniciativas da CE com relevo neste período incluem o lançamento, em 1990, do *Livro verde sobre o ambiente urbano* [7]; a aprovação, em 1993, do 5.º Programa de Ação em matéria de Ambiente [8], que incluiu a dimensão do desenvolvimento urbano; e o lançamento, no mesmo ano, do programa “Cidades Sustentáveis”, sobre o desenvolvimento urbano sustentável e a sua integração nas estratégias de planeamento e gestão.

Este período de emergência da dimensão urbana nas políticas europeias tem já em si os principais traços e princípios da abordagem europeia às cidades: integração de políticas, integração de múltiplos atores e territorialização das políticas (abordagem local). Reflete uma visão ampla do desenvolvimento e o reconhecimento da importância das áreas urbanas para alcançar os objetivos da coesão social e do desenvolvimento sustentável no espaço comunitário, reforçando a sua competitividade global. No entanto, ao mesmo tempo que se estabelecem os grandes princípios e objetivos orientadores desta abordagem, identificam-se também os grandes desafios que a sua aplicação suscita e as consequentes necessidades de conhecimento de base e de investigação, iniciando-se as iniciativas e programas que procuram dar resposta a essas necessidades, através de trocas de experiências, difusão de boas práticas, ações experimentais e projetos-piloto.

### 2.3 Fase 2: A consolidação de uma agenda urbana (1994-2006)

Em 1994, na sequência do sucesso dos projetos-piloto URBAN, foi lançada a **Iniciativa Comunitária URBAN**, mantendo e aprofundando os quatro princípios das intervenções anteriores. A resposta integrada passou a englobar todas as dimensões da vida urbana (reabilitação de áreas urbanas obsoletas ou degradadas, medidas de vitalização económica, ações nos domínios do emprego e da formação profissional, etc.). A implementação de metodologias em que as populações participassem em todo o processo tornou-se um objetivo central. O sucesso e a popularidade alcançados levaram a que tivesse continuidade no período 2000-2006 (URBAN II).

Para dar resposta às necessidades sentidas de desenvolver novas abordagens ao desenvolvimento territorial e urbano e de aumentar o conhecimento, a cooperação e a troca de experiências nestas matérias, foram lançados: o **Programa TERRA** (1997-2000), destinado a apoiar redes de autoridades regionais e locais na realização de projetos-piloto inovadores e/ou exemplares em matéria de ordenamento do território; e o **INTERREG IIC**, uma nova vertente da Iniciativa Comunitária INTERREG, que diferia das outras por se centrar na cooperação transnacional e por ter uma maior incidência nas questões territoriais e do ordenamento do território. O seu sucesso garantiu a continuidade no período de programação 2000-2006 (INTERREG IIIC). Tendo por objetivo principal dar resposta às necessidades sentidas no INTERREG, surgiu ainda no ano 2000 o **Programa INTERACT**, para apoio à boa governança dos programas de cooperação territorial europeus.

A identificação da necessidade de maior informação de base sobre as cidades e as regiões europeias levou à criação neste período de um conjunto de programas direcionados para este fim:

- **Programa URBACT** (2002-2006 e 2007-2013), concebido como instrumento de aprendizagem e de troca de experiências entre as cidades e os atores que estiveram envolvidos nas iniciativas URBAN;

- **Programa ESPON** (2002-2006 e 2007-2013), para promoção de investigação aplicada e de estudos temáticos sobre o desenvolvimento territorial e o planeamento espacial à escala europeia, para apoio ao desenvolvimento de políticas com impacte territorial;
- **Projeto-piloto Urban Audit** (1997), concebido para, através da recolha e tratamento de dados estatísticos, identificar as forças e as fraquezas das cidades europeias, permitir uma avaliação da sua situação individual, fornecer informação comparativa e facilitar a troca de informação entre estas.

Estes programas têm desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento de investigação aplicada e de estudos sobre questões urbanas e territoriais, na troca de experiências e aprendizagem em rede e na geração de conhecimento “sobre” e “para” as políticas urbanas. Têm obtido um amplo reconhecimento nas comunidades política, técnica e científica e os seus resultados têm sido largamente difundidos.

Para além destas iniciativas, a CE desenvolveu várias outras ações que tiveram um impacte mais ou menos direto nas políticas urbanas, nomeadamente, os documentos *Para uma agenda urbana da União Europeia* [9] e *Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: Um quadro de acção* [10], que constituíram as bases da *Estratégia temática sobre ambiente urbano* [Error! Bookmark not defined.], adotada em Janeiro de 2006.

Neste período e no âmbito da cooperação intergovernamental, foi aprovado em 1999 pelos Ministros da UE responsáveis pelo ordenamento do território o **Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário** (EDEC), que constituiu um marco da maior importância no processo de afirmação da dimensão territorial e urbana nas políticas comunitárias. Ainda no âmbito da cooperação intergovernamental, foram dados outros passos importantes, que se materializaram em quatro documentos: o **Programa de Lille** [11] (2000), que define um programa multianual de cooperação em matéria de política urbana dentro da UE; a **Carta de Copenhaga** [12] (2002), que identifica dez princípios fundamentais para que o desenvolvimento urbano e regional possa dar resposta aos desafios da globalização; o **Urban Aquis** [13] (2004), que estabelece um conjunto de princípios comuns subjacentes às políticas urbanas bem-sucedidas com base nos quatro princípios já enunciados e reconhecendo a importância da I&DT; e o **Acordo de Bristol** [14] (2005), que define as características das comunidades sustentáveis e estabelece o compromisso de partilha de informação sobre casos de estudo e boas práticas entre os EM.

Esta é a fase na qual a dimensão urbana das políticas europeias se consolida verdadeiramente e se dá o pleno reconhecimento da importância das cidades para o desenvolvimento equilibrado do território europeu, tanto em matéria de coesão como de competitividade. Multiplicam-se os programas, iniciativas e acordos neste âmbito, aprofundam-se e ampliam-se os princípios e objetivos da abordagem às áreas urbanas e toma forma o “Urban Aquis” – um “modelo europeu de abordagem às áreas urbanas”.

Esta evolução teve essencialmente por base a experiência desenvolvida no âmbito de programas e iniciativas inovadoras e experimentais, que implicavam uma rutura com as formas tradicionais de conceber e implementar políticas (integração de políticas, abordagem territorializada e local aos problemas e oportunidades, parceria e participação). As respostas, orientadas a objetivos, como a procura da coesão e do desenvolvimento sustentável, colocaram também novos desafios e trouxeram maior complexidade às intervenções. A necessidade de novas capacidades e competências técnicas e políticas, de maior conhecimento sobre como conduzir este novo tipo de processos e implementar de forma bem-sucedida este novo tipo de abordagens (novas formas de governança), refletiu-se no significativo aumento dos programas que tentavam contribuir para dar resposta a estas necessidades.

#### 2.4 Fase 3: A coesão territorial e a generalização da dimensão urbana (2007-2013)

Em 2007, a inclusão da coesão territorial como um dos grandes objetivos políticos da UE, a par da coesão social e económica, operada com a assinatura do Tratado de Lisboa, criou novas condições e também novas responsabilidades nesta matéria por parte da UE. O período pós-2007 é ainda marcado pela generalização da dimensão urbana no âmbito da Política Regional.

O debate sobre a opção entre manter a abordagem a estas áreas com carácter circunscrito e experimental, tratando-a ao nível das iniciativas (como a Iniciativa Comunitária URBAN), ou, pelo contrário, levar a cabo uma

generalização (“*mainstreaming*”) das questões urbanas foi bastante aceso. A generalização das questões urbanas permite, teoricamente, um maior impacto, já que envolve um financiamento a longo prazo e possibilita a integração dos recursos, das prioridades e das ações sectoriais. Porém, alcançar essa integração é um processo exigente em termos políticos e administrativos. Por outro lado, as iniciativas têm um carácter mais limitado – no âmbito, nos recursos e no tempo –, o que condiciona os possíveis resultados e o seu impacto. No entanto, exatamente pelo seu carácter pontual e limitado, as iniciativas têm a vantagem de serem visíveis, pragmáticas e exequíveis do ponto de vista do financiamento e dos objetivos [Error! Bookmark not defined.]. Estava assim em questão uma escolha estratégica sobre a extensão e a natureza da dimensão urbana nas políticas da UE.

Em consonância com a posição defendida por muitos Estados-membros, autoridades regionais e locais e instituições da UE, optou-se pela generalização das questões urbanas nos novos regulamentos dos Fundos. Neste contexto, os princípios orientadores da anterior Iniciativa Comunitária URBAN foram integrados nos objetivos “Convergência” e “Competitividade regional e emprego”, e foi viabilizado explicitamente o financiamento de intervenções integradas de desenvolvimento urbano no âmbito do FEDER [15].

Foram ainda incluídas outras disposições nos regulamentos, com vista a promover as abordagens às áreas urbanas e os seus princípios, designadamente: a obrigatoriedade de incluir explicitamente a dimensão urbana nos Quadros de Referência Estratégicos Nacionais (QREN) e nos programas operacionais (ou justificar a sua ausência); a promoção de uma abordagem multisectorial às áreas urbanas e o alargamento do âmbito das ações a financiar; o enquadramento estratégico destas ações no âmbito de um plano de desenvolvimento urbano sustentável a médio e longo prazo; a descentralização e o aprofundamento das parcerias; e a criação de instrumentos de engenharia financeira dirigidos especificamente a cidades (JESSICA e JASPERS). A necessidade de mais conhecimento e de apoio nestas matérias continuou a sentir-se neste período de programação, pelo que no âmbito do objetivo “Cooperação territorial” foi dada continuidade aos quatro programas que visam dar resposta às necessidades de aprofundamento dos conhecimentos e da cooperação em matéria de intervenção territorial e urbana (URBACT II, INTERREG IVC, ESPON 2013 e INTERACT).

Os estudos já realizados sobre os QREN e os programas operacionais [16] permitem concluir que, apesar destas disposições, a generalização da dimensão urbana não alcançou os resultados esperados: o peso das ações dirigidas a áreas urbanas foi menor que o previsto; grande parte das ações foram orientadas sectorialmente (perdendo o carácter estratégico e integrado); o envolvimento das cidades na programação e implementação foi pequeno; a possibilidade de delegação de responsabilidades ao nível local não foi, de uma forma geral, tida em consideração; e o necessário desenvolvimento de capacidades e competências para a conceção e implementação de estratégias integradas de desenvolvimento urbano esteve também em falta. O balanço final foi de algum desapontamento e reflete o muito que há ainda a fazer para operacionalizar de forma bem-sucedida princípios e abordagens definidos há perto de duas décadas.

No seguimento da inclusão da dimensão territorial como objetivo político da UE e como o terceiro pilar da política de coesão, a CE preparou e publicou, em 2008, o *Livro verde sobre a coesão territorial* [17], com o qual pretendeu enquadrar e incentivar o debate sobre o conceito de “coesão territorial” e as suas implicações para as políticas comunitárias, em especial as que têm impacto territorial significativo. No âmbito da cooperação intergovernamental, destaca-se a produção de um conjunto de documentos: a **Carta de Leipzig sobre cidades europeias sustentáveis** [18] (2007), que identifica princípios e estratégias comuns para o desenvolvimento urbano; a **Agenda Territorial da União Europeia** [19] (2007 e 2011), que estabelece um quadro de referência político comum aos EM, identifica desafios e sistematiza os princípios a que deve obedecer o desenvolvimento territorial da UE, completada por um Programa de Ação (2007) e revista em 2011, dando origem à **Agenda Territorial 2020**, que confere dimensão territorial à Estratégia UE 2020; a **Declaração de Marselha** [20] (2008), que deu origem ao desenvolvimento de um Quadro de Referência sobre Cidades Sustentáveis [21], concebido como ferramenta de apoio às cidades no desenvolvimento e monitorização de políticas de desenvolvimento urbano sustentável; e a **Declaração de Toledo** [22] (2010), que propõe um novo passo no aprofundamento da dimensão urbana nas políticas europeias através da preparação de uma “Agenda Urbana Europeia” e sublinha o potencial da regeneração urbana como instrumento de combate à crise financeira e económica.

Ao longo deste período, a importância da dimensão urbana para o desenvolvimento da UE e para o reforço da sua competitividade no contexto global foram amplamente reconhecidos, tendo havido um fortalecimento indiscutível da ação comunitária até à data. Os princípios da integração das políticas, da abordagem ampla, participada, estratégica e de base local, do equilíbrio entre resposta a necessidades (objetivos de coesão) e de aproveitamento de oportunidades (objetivos de competitividade) e do trabalho em parceria, têm vindo progressivamente a ser aprofundados e validados pela experiência prática. A condução de ações de acordo com estes princípios continua contudo a enfrentar desafios significativos, para cuja superação se reconhece ser necessária uma forte aposta no desenvolvimento do conhecimento e de instrumentos e metodologias que apoiem os vários agentes na conceção e implementação das políticas e processos. Apesar de se ter vindo a tentar dar resposta a algumas destas necessidades no âmbito da Política Regional, os balanços do presente período de programação deixam claro que há ainda muito a fazer neste domínio e que é urgente sustentar as atuações no terreno com atividades de I&DT, que contribuam nomeadamente para um melhor conhecimento integrado da realidade em que se intervém e dos reais efeitos das políticas.

## 2.5 Perspetivas para o futuro: o próximo período de programação (pós-2013)

Em Março de 2010, a CE apresentou o documento *Europa 2020. Estratégia para um crescimento inteligente sustentável e inclusivo* [23]. Este documento enquadrador define uma visão para a Europa e estabelece três grandes prioridades: **Crescimento inteligente** (promover o conhecimento, a inovação, a educação e a sociedade digital); **Crescimento sustentável** (tornar a o aparelho produtivo mais eficiente em termos de recursos, ao mesmo tempo que se reforça a competitividade); e **Crescimento inclusivo** (aumento da taxa de participação no mercado de trabalho, aquisição de qualificações e luta contra a pobreza).

Para alcançar estas prioridades a Comissão define cinco grandes objetivos, associados a metas quantificadas, e que devem ser tidos em conta de forma transversal e orientar todas as políticas futuras da UE. É neste contexto que surge, em Outubro de 2011, o pacote legislativo com as propostas para a Política Regional para 2014-2020. Nestas propostas, a generalização da dimensão urbana prossegue de forma aperfeiçoada. Num contexto que agora é de pleno reconhecimento do papel das cidades para o futuro europeu, as dimensões territorial e urbana ganharam uma visibilidade e importância nunca antes alcançadas. Com vista a dar resposta aos problemas detetados no período de financiamento em curso, a CE propõe um reforço das abordagens integradas, um maior e melhor envolvimento das cidades, a reintrodução de uma componente experimental e uma maior afetação de recursos às intervenções urbanas. São propostos novos instrumentos para apoiar estes objetivos, designadamente:

- **Desenvolvimento urbano sustentável e Investimentos territoriais integrados (ITI)** – destinam-se a apoiar estratégias de desenvolvimento integradas, dirigidas a áreas-alvo específicas, que podem ter diferentes escalas, estipulando-se que pelo menos 5 % dos recursos do FEDER em cada EM devem ser atribuídos a estas ações, com gestão delegada nas cidades;
- **Ações inovadoras no domínio do desenvolvimento urbano sustentável** – nova iniciativa comunitária que visa promover abordagens e soluções inovadoras e experimentais na área do desenvolvimento urbano sustentável, com um orçamento máximo de cerca de 370 milhões de euros;
- **Plataforma de Desenvolvimento Urbano** – com vista a promover a implementação prática da dimensão urbana em diálogo direto com as cidades, mediante a troca de experiências, a aprendizagem interpares e o desenvolvimento de capacidades;
- **Desenvolvimento promovido pelas comunidades locais** – tem por base o modelo do LEADER e apoia estratégias integradas e multissetoriais de desenvolvimento local concebidas e implementadas pelas comunidades e pelos grupos de ação.

Adicionalmente, o objetivo “Cooperação Territorial”, ao abrigo do qual se têm desenvolvido até à data a maioria dos estudos e investigação aplicada nestas matérias, ganhou também maior destaque, estando a ser proposto um aumento de 30% da sua dotação financeira. Os instrumentos de engenharia financeira também foram reforçados, com o alargamento do seu campo de aplicação e da flexibilização dos seus quadros de execução.

Mais uma vez é clara a presença – ampliada e aprofundada – dos princípios e das tendências que, desde o final da década de oitenta, têm orientado a abordagem europeia à resolução dos problemas urbanos e aos desafios colocados pelas cidades. Embora muito caminho já se tenha percorrido neste processo de transformação e rotura com a forma tradicional de conceber e implementar as políticas territoriais e urbanas, as necessidades de inovação e aprendizagem neste âmbito estão longe de estar respondidas. A inclusão de uma nova vertente de experimentação nos programas da Política Regional (as “Ações inovadoras no domínio do desenvolvimento urbano sustentável”) e o reforço em 30% dos recursos destinados ao objetivo “Cooperação Territorial” refletem bem esta consciência.

Reconhecendo que «*o futuro da Europa depende das nossas Cidades do Futuro*» [24], a CE defende que, para além da inovação tecnológica, a inovação social, institucional e de governança são também essenciais para alcançar a visão europeia das “Cidades do Futuro”. Mas para tal é preciso aprofundar ainda mais a base de conhecimento, através de metodologias também elas inovadoras [25]. Partindo da anterior abordagem experimental, estratégica, multisectorial, integrada e participada à dimensão urbana, reclama-se agora uma abordagem experimental, estratégica, multisectorial, integrada e participada à investigação e à construção de conhecimento sobre as áreas urbanas. Até onde e a que ritmo se avançará neste sentido é uma interrogação cuja resposta depende muito do modo como cada EM conformar e aplicar os instrumentos ao longo do próximo ciclo de programação. Neste momento do reconhecimento da dimensão territorial e urbana nas políticas comunitárias e da necessidade de mais I&DT para suportar a implementação dessas políticas, está também aberto um desafio do lado da política comunitária de I&DT: o de ser capaz de se articular eficazmente com o processo em curso.

### 3. A DIMENSÃO URBANA NAS POLÍTICAS EUROPEIAS DE I&DT

#### 3.1 A evolução da dimensão urbana nos Programas Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico a partir do final dos anos 90

Desde 1984, os **Programas-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico** (PQ I&DT) têm sido o principal instrumento jurídico e financeiro da UE para apoiar a atividade de I&DT. No entanto, foi somente em 1998, no âmbito do **5.º PQ I&DT** (1998-2002), que as questões urbanas foram pela primeira vez alvo específico de um programa de investigação europeu. Com efeito, este PQ estabelece uma série de programas temáticos relevantes para as políticas urbanas (por exemplo, no âmbito da Ação-Chave “Sustentabilidade, Mobilidade e Intermodalidade”), e dedica uma das Ações-Chave (“A cidade do futuro e o património cultural”) especificamente às cidades.

Esta Ação-Chave tinha quatro áreas temáticas prioritárias: “Planeamento urbano sustentável e gestão racional de recursos”; “Proteção conservação e valorização do património cultural europeu”; “Sustentabilidade do ambiente construído”; e “Estratégias para sistemas urbanos sustentáveis”. Com um orçamento limitado (170 milhões de euros) e 140 projetos financiados, apostou fortemente na interdisciplinaridade, na criação de sinergias, na gestão otimizada dos recursos e na integração das políticas urbanas. Tendo em conta que esta Ação-Chave lida, mais do que qualquer outra, com problemas que se relacionam intimamente com a vida quotidiana dos cidadãos, o forte envolvimento dos atores nas questões urbanas foi um objetivo central.

No **6.º PQ I&DT** (2000-2006), as questões urbanas foram abordadas principalmente na prioridade temática: “Desenvolvimento sustentável, alterações globais e ecossistemas”, no âmbito de duas ações: “Transportes de superfície sustentáveis” e “Alterações globais e ecossistemas”. A abordagem holística às questões urbanas, bem como a integração e criação de sinergias entre políticas e atores, foi relegada para segundo plano, sendo que o limitado financiamento disponível foi essencialmente destinado «*a estimular a disseminação de novo conhecimento gerado pela investigação europeia sobre sustentabilidade urbana à investigação aplicada e a atividades de demonstração nas áreas do transporte e da energia*» [26]. Em vez de se consolidarem como objeto de investigação em si mesmo, as questões urbanas são agora abordadas na medida em que possam ser consideradas relevantes para outros domínios sectoriais de investigação. Adicionalmente, estes domínios

restringem-se a uma esfera bastante limitada e a abordagens de matriz tecnológica nas áreas dos transportes, energia e alterações climáticas.

No 7.º PQ I&DT (2007-2013), continua a abordagem fragmentada e sectorial às questões urbanas. A CE identificou nove atividades onde poderão incluir-se questões urbanas [27], repartidas por cinco dos oito temas do Programa “Cooperação”: **Tecnologias da informação e das comunicações** – “Integração de tecnologias” e “Investigação sobre aplicações”; **Energia** – “Redes energéticas inteligentes”; **Ambiente** – “Alterações climáticas, poluição e riscos”, “Tecnologias ambientais” e “Ferramentas de observação e estudo da Terra para o desenvolvimento sustentável”; **Transportes** – “Transportes de superfície sustentáveis”; e **Ciências socio-económicas e ciências humanas** – “Combinação de objetivos económicos, sociais e ambientais numa perspetiva europeia” e “Principais tendências na sociedade e suas implicações”.

Ao analisar os temas e as atividades em pormenor, de novo se verifica que as cidades e as questões urbanas não são objeto de estudo *per se*, mas antes na medida em que sejam relevantes para um dos temas definidos. Daí resulta que, no âmbito do 7.º PQ, a investigação nestas matérias continua a ter um carácter primordialmente sectorial e fragmentado. Adicionalmente, as matérias tendem a ter um tratamento muito desequilibrado, dando-se muito mais peso às questões ambientais, climáticas e energéticas, do que às sociais, económicas e demográficas e nenhum peso à investigação sobre as formas de utilização e organização do espaço e sobre os modelos de organização dos sistemas urbanos e territoriais, aspetos crescentemente reconhecidos pela própria CE como estruturantes para o desenvolvimento urbano sustentável e para a competitividade e coesão da UE.

### 3.2 Perspetivas para o futuro: o próximo período de programação (pós-2013)

No final de 2011, a CE apresentou um conjunto de documentos relativos às suas propostas para próximo PQ I&DT (2014-2020), designado Horizonte 2020 [28]. O Horizonte 2020 incide em três prioridades de investimento, que se materializam em três programas: “Excelência científica”, “Liderança industrial” e “Desafios societais”.

Tendo em conta a Estratégia 2020, que estabeleceu como objetivo alcançar um investimento de 3% do PIB da UE para a I&DT até 2020, a CE propôs um aumento de cerca de 45% da dotação financeira face ao 7.º PQ I&DT. No entanto, seguindo a tendência que se vem manifestando nos PQ anteriores, este orçamento não se destina a ser distribuído de forma equilibrada pelas diferentes áreas de conhecimento, mas a CE espera que pelo menos 60% seja dirigido para o “desenvolvimento sustentável”, que neste contexto se refere apenas às questões climáticas e à utilização eficiente de recursos.

Entre os princípios-chave para este PQ destacam-se a intenção de estabelecer pontes mais directas entre o Horizonte 2020 e dos Fundos Estruturais, nomeadamente através da harmonização das regras de funcionamento e da possibilidade de os Fundos Estruturais financiarem:

- A montante do Horizonte 2020: equipamentos e infra-estruturas de investigação, recursos humanos, criação de *clusters* regionais, a preparação de propostas e projectos que, tendo sido candidatados e avaliados positivamente no Horizonte 2020, não tenham sido financiados por insuficiência do quadro financeiro disponível;
- A jusante do Horizonte 2020: a continuação de projectos de I&DT financiados pelos PQ, nomeadamente, as fases de implementação prática e a exploração de resultados de investigação

Tendo em conta os três programas definidos, e em particular os seus objetivos específicos e as atividades que nestes podem ser incluídas, tentou-se o exercício de analisar onde se poderiam enquadrar estudos e projetos dirigidos às questões urbanas. Desta análise, realizada sobre as propostas de regulamento, parece resultar que estas questões, tal como nos PQ anteriores, se encontram repartidas por vários objetivos específicos dos programas “Liderança industrial” e, mais fortemente, “Desafios societais”.

No que respeita ao programa “Liderança industrial”, poderá haver algum financiamento para estudos sectoriais no âmbito do objetivo específico “Liderança em tecnologias facilitadoras e industriais”, mais em concreto nos temas: “Tecnologias da informação e das comunicações”, “Materiais avançados” e “Fabrico e transformação avançados”. Já no que respeita ao programa “Desafios societais”, cinco dos seis objetivos específicos podem

enquadrar eventuais estudos (mais ou menos sectoriais) em matérias urbanas [29], sendo que será no objetivo “Sociedades inclusivas, inovadoras e seguras” onde parece que pode haver lugar ao desenvolvimento de abordagens mais amplas e integradas às questões que se colocam ao desenvolvimento urbano, em particular nos temas: “**Sociedades inclusivas**”, que engloba a conceção de políticas que combatam a pobreza e previnam o desenvolvimento de várias formas de divisões, discriminações e desigualdades nas sociedades europeias, tais como as desigualdades entre géneros ou a clivagem digital ou em inovação, e com outras regiões do mundo; e “**Sociedades inovadoras**”, centrado no desenvolvimento de sociedades e políticas inovadoras na Europa, mediante a participação dos cidadãos, empresas e utilizadores da investigação e inovação e a promoção de políticas coordenadas de investigação e inovação no contexto da globalização.

Neste contexto, uma análise na perspectiva da I&DT orientada para as temáticas do desenvolvimento territorial e urbano e, em particular, para as questões urbanas, suscita as seguintes observações:

- Mantém-se o **carácter primordialmente sectorial** da abordagem destas temáticas e as focagens muito especializadas, em que a dimensão territorial e urbana, reconhecidamente relevante em todas elas, pode ou não vir a ser considerada e valorizada;
- Mesmo no programa “Desafios societais”, **não é claro qual o enquadramento** que permite e valoriza adequadamente as abordagens holísticas do território e das cidades, ou seja, como palco concreto onde as várias expressões do funcionamento da sociedade (economia, organização social, cultura, desenvolvimento tecnológico, inovação) se (re)produzem e interagem entre si e com o quadro físico;
- o objetivo “Sociedades inclusivas, inovadoras e seguras”, com maior capacidade de enquadrar as questões urbanas, recebe apenas 12% da dotação do programa, sendo o **segundo orçamento mais pequeno** no conjunto dos seis objetivos específicos do mesmo. Esta observação é ainda mais relevante tendo em conta que as áreas abrangidas nos restantes objetivos específicos (saúde, produção e gestão de energia, transportes), podem ter apoio ao abrigo dos outros dois programas;
- É de saudar como **positivo o reforço da articulação** expressa entre o Horizonte 2020 e os Fundos Estruturais. O grau de realização desta intenção dependerá todavia do modo como, na prática, se vier a concretizar a articulação horizontal entre as várias estruturas sectoriais responsáveis da CE.

#### 4. CONCLUSÃO

A noção da importância da dimensão urbana e territorial das políticas comunitárias e do papel das cidades na realização dos grandes objectivos políticos da UE não tem cessado de crescer desde a década de oitenta, acentuando-se a partir do ano 2000 (Figura 1). Nesse contexto ganham relevo vários programas concebidos e geridos pela CE, através dos instrumentos de Política Regional, e dirigidos à resolução de problemas urbanos e territoriais, à produção de informação e conhecimento sobre estas matérias ou à facilitação de intervenções urbanas. Foram ainda produzidos, no âmbito da cooperação intergovernamental, documentos de política influentes às escalas nacional e europeia.

No seu conjunto, estas iniciativas têm vindo a produzir um importante acervo de conhecimentos, experiência e doutrina, contribuindo significativamente para a capacitação das estruturas regionais e locais e para o “*empowerment*” dos cidadãos europeus e das suas organizações. Estes resultados constituem um activo comum dos EM e das instituições comunitárias, cuja valia para a superação dos actuais desafios ao desenvolvimento da UE e à concretização dos seus grandes objectivos políticos é significativa.

O processo desenvolvido no âmbito da Política Regional tem tido frequentemente um carácter experimental e exploratório, baseando-se amiúde na colaboração entre entidades regionais e locais e entidades do sistema científico, nacional e europeu, e em ações cuja natureza releva da investigação aplicada, do desenvolvimento experimental e da inovação. Em alguns casos trata-se mesmo de financiamento direto à investigação, sendo que a dimensão de I&DT tem sido regularmente reconhecida, a par com a necessidade de reforço das ações de compilação de informação e de produção de conhecimento cientificamente suportado sobre os fenómenos. Ao que tudo indica, o apoio a estas linhas de actuação através dos programas suportados nos Fundos Estruturais

deverá continuar no próximo período de programação, com aprofundamento dos programas, a expectativa de reforço dos meios financeiros atribuídos e a criação de melhores condições de mobilização e participação dos diversos actores interessados.

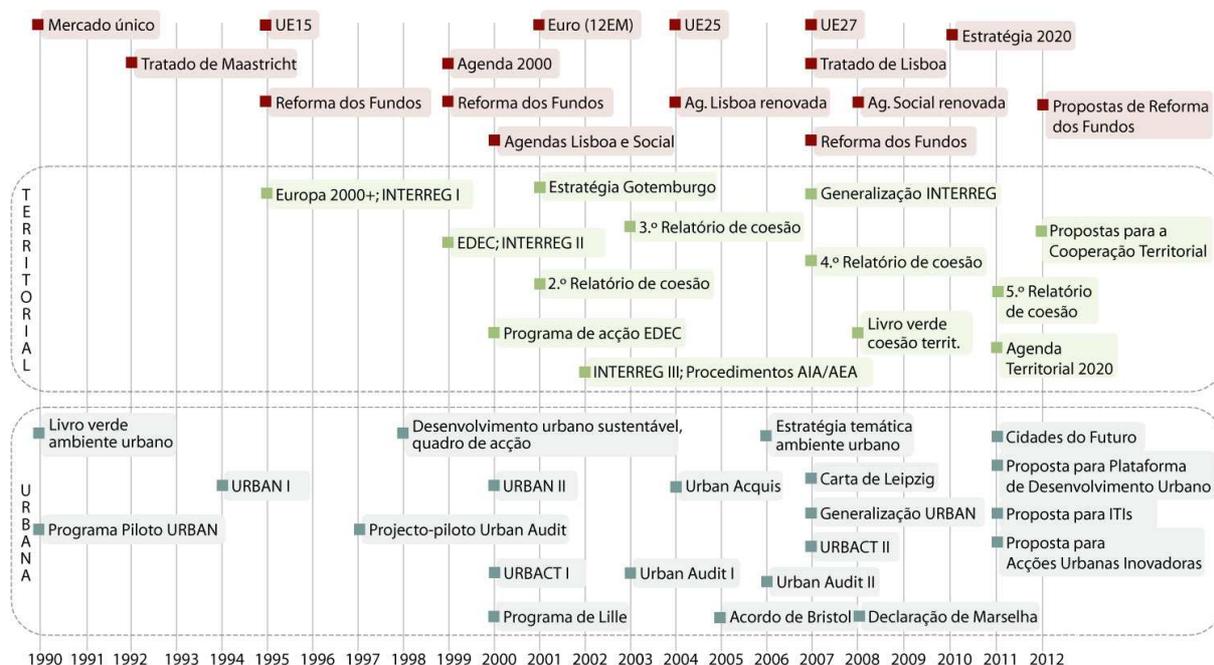


Figura 1 – Iniciativas e documentos mais relevantes para as dimensões urbana e territorial no âmbito da UE [30]

Da análise desta evolução ressalta o descolamento que tem havido entre a Política Regional da UE e a sua política de I&DT. Enquanto a primeira tem reconhecido progressivamente a importância das questões urbanas e a necessidade de mais conhecimento científico sobre os processos orientados à sua compreensão e resolução, a segunda tem permanecido essencialmente focada nas questões tecnológicas, com a consequente dificuldade de inserção das temáticas próprias das ciências sociais e humanas. Tomando por referência o 5º PQ I&DT, pode-se mesmo dizer que houve uma trajetória de aproximação seguida de um afastamento.

Este descolamento não se limita à já referida definição das temáticas (reconhecimento do territorial e do urbano como objectos de I&DT *per se*). Ele existe também no que respeita à participação na produção do conhecimento (só investigadores vs. reconhecimento de outros agentes), à óptica de abordagem (fragmentação/especialização vs. integração/multidimensionalidade) e à compatibilização com os objectivos políticos da UE (territórios de excelência vs. coesão territorial).

O atual reconhecimento dos desafios sociais, reunidos num programa específico, bem como a intenção expressa de maior articulação entre o Horizonte 2020 e os programas suportados nos Fundos Estruturais para o período 2014-2020 são passos positivos que devem ser apoiados. A eficácia dos vasos comunicantes entre as duas políticas (Regional e de I&DT) irá depender da boa cooperação entre as diferentes estruturas sectoriais responsáveis da CE.

O próximo ciclo de programação poderá vir a ser um período de transição no sentido da convergência de ambas as políticas. Mas os investigadores e as instituições de investigação que se ocupam das questões territoriais e urbanas terão que continuar a dividir as suas atenções entre duas fontes de financiamento de I&DT (Fundos Estruturais e Horizonte 2020), que têm lógicas diferentes de montagem de projetos e estruturas de parceiros diferentes. A escolha entre uma ou outra fonte de financiamento irá depender da definição da temática, da ótica de abordagem, do modelo de participação e das condições de competitividade aos financiamentos das instituições e dos territórios.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF EUROPE – *Recommendation 19 (1996) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on aspects of urban policies in Europe*. Strasbourg: CLRAE, 1996.
- [2] EUROPEAN COMMISSION, Interservice Group on Urban Development – *The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013: Guide*. Brussels: European Commission, 2007, vol. 2, p. 20 (tradução livre).
- [3] Ver, por exemplo: EUROPEAN PARLIAMENT – *Implementation of the synergies of research and innovation earmarked funds in Regulation (EC) No 1080/2006 concerning the European Fund of Regional Development and the Seventh Framework Programme for Research and Development*. In Official Journal of the European Union, C 161 E, 31.5.2011, pp. 104-111. (P7\_TA(2010)0189-); EUROPEAN RESEARCH AREA COMMITTEE – *Opinion on synergies between the Knowledge Triangle and Cohesion policies*. Brussels: ERAC, 2010; EUROPEAN UNION. Directorate-General for Research – *Synergies in funding opportunities between: 7th Framework Programme for Research Competitiveness & Innovation Programme Structural Funds*. Brussels: European Communities, 2008.
- [4] COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES – *Interim evaluation report on the programme to combat poverty*. Brussels:CEC, 1980. (Com(80) 666 final), p. 4.
- [5] A expressão “exclusão social” tornou-se central no discurso da UE sobre a matéria, que neste contexto se pode definir «como a incapacidade de exercer os direitos sociais dos cidadãos a um nível de vida básico e como uma barreira à participação nas principais oportunidades sociais e ocupacionais da sociedade». KRÖGER, Sandra – *Inside out? The anti-poverty programmes of the UE and the role of the European Commission (1975-2006)*. Vienna: ESPAnet, 2007, p. 7 (tradução livre).
- [6] EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS – *Local partnership: A successful strategy for social cohesion?*. Dublin: Eurofound, 1998, p. 34; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES – *Final report on the implementation of the Community programme concerning the economic and social integration of the economically and socially less privileged groups in society - "Poverty 3" (1989-94) - Council Decision 89/457/EEC of 18 July 1989*. Brussels:CEC, 1995. (Com(95) 94 final), p. 39-40.
- [7] EUROPEAN COMMISSION – *Green paper on the urban environment*. Brussels: CEC, 1990. (Com(90) 218 final).
- [8] RESOLUÇÃO do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-membros reunidos no Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993, relativa a um programa comunitário de política e ação relacionado com o ambiente e o desenvolvimento sustentável: Um programa da Comunidade Europeia de política e ação em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável. In Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série C, n.º 138, 17 de Maio de 1993, p.1-4.
- [9] EUROPEAN COMMISSION – *Towards an urban agenda in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997. (Com(97) 197 final).
- [10] COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS – *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: Um quadro de ação*. Bruxelas: CEC, 1998. (Com(98) 605 final).
- [11] EUROPEAN COMMISSION, Committee on Spatial Development – *Proposal for a multiannual programme of co-operation in urban policy within the European Union*. Marseilles: Committee on Spatial Development, 2000.
- [12] COPENHAGEN Charter 2002: *A statement on the occasion of the Danish Presidency*. Copenhagen: Ministry of the Environment Spatial Planning Department, 2002.
- [13] MINISTERIAL MEETING CITIES EMPOWER EUROPE – *Conclusions of the Dutch Presidency*. The Netherlands: Ministry of Interior and Kingdom Relations, 2005.
- [14] OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER – *UK Presidency: EU Ministerial Informal on Sustainable Communities*. London: Office of the Deputy Prime Minister, 2006.
- [15] REGULAMENTO (CE) N.º 1080/2006 de 5 de Julho do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1783/1999. In Jornal Oficial das Comunidades Europeias, série L, n.º 210, 31 de Julho de 2006, p. 1-11.
- [16] Ver: COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES – *Fostering the urban dimension: Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)*. Brussels: CEC, 2008; BACHTLER,

John [et al.] – *The 2007-13 operational programmes: A preliminary assessment*. Glasgow: European Policies Research Center, University of Strathclyde, 2007; POLVERARI, Laura [et al.] – *Strategic planning for structural funds in 2007-2013: A review of strategies and programmes*. Glasgow: European Policies Research Center, University of Strathclyde, 2005.

[17] COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS – *Livro verde sobre a coesão territorial: Tirar partido da diversidade*. Bruxelas: CEC, 2008. (COM(2008) 616 final).

[18] INFORMAL EU COUNCIL OF MINISTERS FOR URBAN DEVELOPMENT AND TERRITORIAL COHESION – *Leipzig Charter on sustainable European cities*. Leipzig: s.e., 2007.

[19] INFORMAL EU COUNCIL OF MINISTERS FOR URBAN DEVELOPMENT AND TERRITORIAL COHESION – *Territorial Agenda of the European Union*. Leipzig: s.e., 2007.

[20] INFORMAL EU MEETING OF MINISTERS FOR URBAN DEVELOPMENT – *Final statement by the ministers in charge of urban development*. Marseille: French Presidency, 2008.

[21] <http://www.rfsustainablecities.eu/1-home-r80.html>

[22] INFORMAL MINISTERIAL MEETING ON HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT – *Toledo Informal Ministerial Meeting on Urban Development Declaration*. Toledo: Spanish Presidency, 2010.

[23] COMISSÃO EUROPEIA – *Europa 2020. Estratégia para um crescimento inteligente sustentável e inclusivo*. Bruxelas: CE, 2010. (Com(2010) 2020 final).

[24] UNIÃO EUROPEIA, Política Regional – *Cidades do Futuro: Desafios, visões e percursos para o futuro*. Bruxelas: UE, 2011, pp. xii.

[25] UNIÃO EUROPEIA, Política, op cit., p. ix.

[26] EUROPEAN COMMISSION, Interservice Group on Urban Development – *The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013: Guide*. Brussels: European Commission, 2007, vol. 2, p. 20.

[27] EUROPEAN COMMISSION, op cit., p. 21-22.

[28] COMISSÃO EUROPEIA – *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Horizonte 2020 - Programa-Quadro de Investigação e Inovação*. Bruxelas: CE, 2011. (Com(2011) 808 final); COMISSÃO EUROPEIA – *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020)*. Bruxelas: CE, 2011. (Com(2011) 809 final); COMISSÃO EUROPEIA – *Decisão do Conselho de XXX que estabelece o Programa Específico de execução do Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020)*. Bruxelas: CE, 2011. (Com(2011) 8011 final).

[29] **Saúde, alterações demográficas e bem-estar** – melhores instrumentos e métodos científicos para apoiar as decisões políticas e as necessidades regulamentares e otimização da eficiência e eficácia dos sistemas de cuidados de saúde e redução das desigualdades; **Energia segura, não poluente e eficiente** – “Redução do consumo de energia e da pegada de carbono mediante uma utilização inteligente e sustentável”; “Processo decisório sólido e envolvimento do público”; **Transportes inteligentes, ecológicos e integrados** – “Melhor mobilidade, menos congestionamento e maior segurança intrínseca e extrínseca”; “Investigação socioeconómica e atividades prospetivas para a definição de políticas”; **Ação climática, eficiência na utilização dos recursos e matérias-primas** – “Gestão sustentável dos recursos naturais e ecossistemas”; “Viabilização da transição para uma economia ecológica pela via da eco-inovação”.

[30] Imagem desenvolvida e ampliada com base na figura apresentada em: EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate General for Internal Policies of the Union – *Follow-up of the Territorial Agenda and the Leipzig Charter: towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion*. Brussels: European Parliament, 2007, p. 5.