

Cidades: espaços de articulação de políticas

1. Ambição

Cidades preparadas para o futuro, guiadas por **visões estratégicas**, integradas e abrangentes de desenvolvimento, cocriadas e partilhadas pelos atores territoriais e capazes de coordenar e orientar de modo eficiente as diferentes políticas sectoriais para responder com eficácia a desafios urbanos complexos.

Cidades que usam a lente espacial e mobilizam os atores territoriais e setoriais para reconhecer, compreender e gerir problemas e desafios urbanos, desenhando e implementando em conjunto **abordagens integradas** e promovendo a coerência e compatibilização entre diferentes políticas sectoriais.

Cidades dotadas de uma **administração pública ágil**, dotada dos recursos necessários e capaz de uma rápida articulação e uma eficiente organização dos meios de resposta entre os diferentes níveis administrativos e competências.

Cidades capazes de promover uma **articulação multiescalar**, com a escala local (freguesia e lugar), municipal e intermunicipal, assim como com as escalas metropolitana, regional e nacional.

Cidades comprometidas com o desenvolvimento e com o **papel das regiões e áreas metropolitanas** na articulação eficaz das políticas sectoriais e na coordenação dos grandes investimentos públicos no território onde se inserem.

Cidades em rede, que cooperam entre si e com o território envolvente na provisão de serviços mútuos, na partilha de experiências, no desenvolvimento de sinergias e na adoção de posições políticas em torno de desafios comuns e abrangentes.

Cidades criativas, que atuam como espaço de co-criação e de concretização de **soluções inovadoras**, de experimentação e aprendizagem de políticas públicas e práticas coletivas comprometidas com a inclusão e a transição ecológica.

Cidades como lugares simbólicos, espaços de memória e de relação com tradições, mantendo (em permanente dinâmica) a coesão geográfica e social, a identidade coletiva e a ligação entre gerações.

Cidades que afirmam o direito à cidade e as funções sociais e ecológicas do solo urbano, do habitat e da habitação, implementando uma **política urbana e de solos** e assegurando o adequado **planeamento e programação** da urbanização e da reabilitação urbana, com vista a cidades equilibradas, sustentáveis e resilientes.

2. O caminho

As cidades formulam **visões de futuro**, co-criadas e partilhadas pelos atores territoriais, capazes de mobilizar os diversos serviços municipais, as comunidades e agentes locais, bem como de orientar as atuações dos diversos sectores e níveis administrativos que agem na sua construção.

As cidades são convidadas a participar com a Administração Central no desenho e implementação de **abordagens integradas e multissetoriais**, em resposta aos problemas complexos que os territórios enfrentam.

A organização da Administração Pública é revista por forma a assegurar uma adequada **descentralização de competências** nos níveis regional e local, a legitimidade democrática e os

recursos técnicos e financeiros necessários, mas também a eliminação de redundâncias e sobreposições de competências entre sectores e níveis administrativos.

O país afirma um **nível intermédio de governação**, de escala regional, dotado de legitimidade política e meios administrativos e financeiros, capaz de articular de forma eficaz as políticas setoriais e de promover o investimento público de forma integrada.

As cidades beneficiam da consolidação de uma **governação metropolitana** efetiva, assente na sua institucionalização democrática, na atribuição de competências próprias e num modelo de financiamento autónomo, enquanto condição essencial para o planeamento e gestão integrada dos extensos territórios urbanos funcionais.

As cidades são convidadas a participar em **grupos multinível de trabalho** com a Administração Central, outras autarquias e centros de investigação, em torno de temas prioritários e emergentes para o desenvolvimento urbano, com vista ao acompanhamento baseado em evidências e à melhoria do desenho e da implementação no terreno das políticas públicas.

As cidades dão prioridade ao reforço das **relações urbano-rurais** com o território envolvente, privilegiando complementaridades funcionais entre centros urbanos, condições de acessibilidade e mobilidade nos territórios suburbanos, periurbanos e rurais, a integração ecológica e valorização dos serviços de ecossistemas, os circuitos curtos de procura alimentar e a economia circular e a melhoria das cadeias de valor económico de base local.

As cidades mobilizam-se para cooperar com cidades próximas e territórios envolventes gerando **redes urbanas de base territorial** em torno de problemas complexos e potenciais específicos e transversais, com vista a encontrar soluções conjuntas e articuladas entre si.

As cidades têm oportunidades para participar em **academias e redes urbanas de base temática**, que reúnam diversos municípios em torno de desafios complexos de transição, com vista a partilhar conhecimento e soluções inovadoras, a mobilizar os atores locais e a robustecer a comunidade técnica e prática ao nível local.

As cidades constituem-se como espaços de inovação e experimentação, promovendo **parcerias com centros de investigação e desenvolvimento** que permitam desenvolver conhecimento, explorar e experimentar soluções inovadoras em temas chave, como o desafio demográfico, a economia circular ou a descarbonização.

As cidades assumem-se como agentes críticos na implementação das agendas globais e europeias de desenvolvimento sustentável, participando ativamente em organizações internacionais e investindo na **cooperação internacional e europeia**.

As cidades têm instrumentos de **política urbana e de gestão territorial** com condições de legitimidade e competência para produzir e implementar planos e estratégias, intervindo no cadastro e na política fundiária e tributária, regulando o mercado imobiliário, incentivando o uso eficiente dos recursos e combatendo a retenção especulativa, promovendo habitação pública e garantindo o acesso à habitação condigna e a preços acessíveis.

Os projetos e iniciativas públicos com forte relevância para o desenvolvimento urbano são objeto de **avaliação prévia do impacto urbano**, que permita gerar sinergias e articular abordagens sectoriais.

3. Os desafios

Arquitetura e cultura institucional dominante ao nível da Administração Central ainda fortemente hierárquica e sectorial, sem capacidade de ponderar outros interesses públicos fora da sua tutela e com escassa prática de cooperação e articulação intersectorial, avessa ao risco e à inovação.

Distanciamento do Estado face ao cidadão, com tendência para a burocratização e a opacidade, incluindo nas relações entre níveis administrativos, complexificadas pela presença de instituições públicas “estanques” (APA, IP, ICNF, e.g.) ou pela concessão de serviços públicos (rede elétrica, aeroportos, correios, e.g.).

Cultura e práticas ainda incipientes de avaliação e acompanhamento das dinâmicas urbanas nas diversas escalas e lacunas de conhecimento setorial de base territorial com impacto na robustez do planeamento urbano.

Adiamento do processo de regionalização e limitações políticas, administrativas e financeiras para que as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) possam atuar como efetivos organismos de coordenação das políticas sectoriais e de inspeção da atuação urbanística dos municípios.

Ausência de um nível de governação metropolitana com a legitimidade democrática e a capacidade financeira adequadas para planear a longo prazo e concretizar os investimentos necessários para o desenvolvimento integrado dos territórios metropolitanos.

Lideranças autárquicas focadas estritamente no curto prazo e/ou sem inclinação para refletir e agir de modo integrado sobre desafios urbanos complexos.

Ausência de um quadro de referência estratégico e operativo nacional para a política de cidades, que assim surge feita à medida estrita do cumprimento dos requisitos dos fundos europeus.

Elevada intensidade de trabalho técnico exigível em processos de cooperação e articulação, que contrastam com a escassez de recursos humanos em muitos serviços da Administração Pública central e municipal.

Desregulação dos mercados de solos e habitação, imperando o poder assimétrico dos grandes investidores imobiliários e dos proprietários fundiários na construção e uso da cidade.

4. Recomendações

i) Uma política nacional de cidades que se constitua como quadro de referência estratégico para as políticas sectoriais

Formular uma **política nacional de cidades** que se constitua como quadro de referência estratégico para as políticas sectoriais e para a aplicação dos fundos europeus e que permita mobilizar diversos sectores e orientar o investimento público na resposta a desafios complexos e críticos para o desenvolvimento das cidades e para o sistema urbano nacional.

ii) Visões estratégicas municipais de longo prazo

Produzir **visões estratégicas municipais de longo prazo**, criadas com o envolvimento dos cidadãos e dos sectores relevantes da Administração Pública e que constituam o suporte do planeamento urbano e da ação municipal em diversas vertentes.

iii) Instrumentos assentes em abordagens intersectoriais

Privilegiar instrumentos assentes em **abordagens intersectoriais** que potenciem investimentos articulados e o **trabalho em rede** dos municípios com o seu território envolvente e com outras cidades.

iv) Perspetivas multissectoriais e abordagens inovadoras para os desafios urbanos críticos

Identificar e seleccionar os **desafios urbanos críticos** que exigem perspetivas multissectoriais e abordagens inovadoras e promover unidades de missão e/ou **grupos de trabalho multinível e multissectorial** para o desenvolvimento, experimentação e melhoria do conjunto de políticas públicas relevantes.

v) Dimensão explícita dedicada às cidades e ao desenvolvimento urbano nas políticas e nos instrumentos de financiamento

Integrar e dinamizar nas **estruturas de coordenação, acompanhamento e avaliação** da política nacional de ordenamento do território e da política de coesão uma dimensão explícita dedicada às cidades e ao desenvolvimento urbano, com a participação de cidades, Áreas Metropolitanas e sectores relevantes da Administração Pública.

vi) Plataformas digitais integradas para o futuro urbano

Conceber **plataformas digitais integradas para o futuro urbano**, não para complexificar ou obscurecer processos, mas para os estimular, facilitar e tornar mais transparentes e acessíveis a todos os atores, favorecendo a articulação de vontades e políticas, suportada por informação credível e em tempo real.

vii) Capacitação técnica e de liderança

Criar **programas de capacitação técnica e de liderança** para quadros técnicos não só da administração pública, mas também do universo privado e cívico, em tópicos como avaliação de impactos urbanos, políticas de solo, cooperação intermunicipal, inovação territorial ou justiça espacial.

viii) Pactos territoriais urbanos

Estabelecer **pactos/contratos territoriais urbanos**, multissectoriais e multinível entre municípios/cidades (envolvendo a administração central, universidades e sociedade civil) para responder a desafios concretos e urgentes (como a habitação, adaptação climática, desigualdades sociais, mobilidade, por exemplo).

ix) Instrumento para a inovação urbana

Criar um **instrumento para a inovação urbana** que aposte em projetos-piloto de inovação e experimentação territorial, mobilizando consórcios intermunicipais, universidades e centros de investigação e, eventualmente, outras estruturas reconhecidas como qualificadas para a inovação urbana.

x) Monitorização das transações imobiliárias e do preço da habitação nas cidades

Promover a monitorização das transações imobiliárias e do preço da habitação nas cidades e assegurar o estabelecimento de **medidas preventivas** e de mecanismos de **tributação de mais-valias** quando uma decisão de investimento público suscite a valorização económica de imóveis privados.

Elisa Vilares (coord), Demétrio Alves, João Cabral, João Seixas, Jorge Gonçalves, Sílvia Jorge, Tiago Trigueiros