



# **REGIÕES FUNCIONAIS, RELAÇÕES URBANO-RURAIIS E POLÍTICA DE COESÃO PÓS-2013**

**RELATÓRIO FINAL**

**João Ferrão** [Coordenação]

**João Mourato | Luís Balula | Olívia Bina**

**Julho de 2012**



**REGIÕES FUNCIONAIS, RELAÇÕES URBANO-RURAIIS  
E POLÍTICA DE COESÃO PÓS-2013**

RELATÓRIO FINAL

**Julho de 2012**

**João Ferrão** [Coordenação]

Equipa ICS

**João Mourato** | **Luís Balula** | **Olívia Bina**

Consultores

**Mário Vale** | IGOT-UL

**Rosário Oliveira** | FCSH – UNL

**Renato Carmo** | CIES-ISCTE



## Índice

<b>0. Introdução</b>	7
<b>1. 'Regiões Funcionais': dos conceitos às propostas de intervenção</b>	9
<b>1.1 Uma visão de síntese</b>	9
<b>1.2 Exemplos de intervenções de desenvolvimento territorial de base urbana e nível sub-regional fundamentadas em 'regiões funcionais'</b>	27
<b>Anexo I - Regiões Funcionais   Principais Conceitos e Indicadores</b>	43
<b>Anexo II - As regiões funcionais e as relações entre áreas urbanas e áreas rurais no âmbito da preparação das políticas comunitárias para o período 2014-2020</b>	49
<b>Anexo III - Iniciativas baseadas no conceito de 'região funcional'</b>	65
<b>Bibliografia</b>	103



## 0. INTRODUÇÃO

Em 27 de setembro de 2011 foi celebrado um contrato entre o Conselho Económico e Social (CES) e o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL) visando a realização de um estudo sobre 'Regiões Funcionais, Relações Urbano-Rurais e Política de Coesão pós 2013'. Trata-se de um estudo técnico de fundamentação do Parecer de Iniciativa do CES 'Competitividade das Cidades, Coesão Social e Ordenamento do Território'.

Esse Parecer de Iniciativa tem três objetivos essenciais:

- . "Identificar as orientações fundamentais de natureza estratégica e operacional sobre futuras atuações cofinanciadas pelos Fundos Estruturais nos domínios em apreço;
- . Promover a reflexão e o debate no CES e, subsequentemente, na sociedade;
- . Estimular a criação de instrumentos de política pública em quatro dimensões complementares fundamentais: económica, social, ordenamento do território e governação urbana."

Para a preparação do Parecer de Iniciativa foram solicitados três estudos técnicos de fundamentação, correspondendo o presente estudo a um deles. De acordo com os termos de referência aprovados, este estudo deve abordar os seguintes tópicos:

- . "Análise comparativa de conceitos, sistemas de informação e indicadores, boas práticas e instrumentos de política desenvolvidos recentemente neste domínio em Estados-Membros da União Europeia e, eventualmente, noutros países da OCDE;
- . Ponto de situação do debate sobre regiões funcionais, relações urbano-rurais e governação regional no âmbito da preparação da nova política de coesão pós-2013;
- . Identificação de conceitos e de critérios de delimitação e caracterização de regiões funcionais, e sua aplicação ao território Portugal continental recorrendo, nomeadamente, a informação dos Censos 2011, e apresentação de uma tipologia de relações urbano-rurais;
- . Proposta de instrumentos de política no âmbito de uma perspetiva de desenvolvimento regional de base territorial e respetiva governação a operacionalizar no domínio das políticas urbana, regional, rural e de cooperação no quadro da nova política de coesão."

Este documento corresponde ao Relatório Final do estudo e visa dar resposta quer aos objetivos genéricos do Parecer de Iniciativa quer aos objetivos específicos (tópicos) consagrados nos termos de referência acima transcritos.

O Relatório Final foi precedido por dois Relatórios de Progresso.

O primeiro Relatório de Progresso, datado de dezembro de 2011, encontra-se organizado em duas partes. Na primeira parte dá-se conta da evolução do debate, efetuado durante 2010 e 2011, relativo à preparação do novo ciclo de políticas comunitárias para o período 2014-2020, salientando-se o papel conferido a 'regiões funcionais' e a importância atribuída às relações urbano-rurais e rural-urbano nesse contexto (tópico 2 dos termos de referência). Na segunda parte apresenta-se uma

sistematização, baseada em análise documental, de conceitos, indicadores, boas práticas e instrumentos de política relacionados com os temas em análise (tópicos 1 e 3).

O segundo Relatório de Progresso, de abril de 2012, corresponde, no essencial, a uma leitura de síntese das respostas de um conjunto de consultores internacionais ao questionário (ver Anexo 3) elaborado pela equipa deste Estudo visando um duplo objetivo: recolher informação sobre iniciativas recentes baseadas no conceito de 'região funcional' e analisar criticamente as condições de utilização adequada deste conceito no âmbito do próximo ciclo de programação comunitária 2014-2020 (tópicos 1, 2 e 3 dos termos de referência).

O presente Relatório Final retoma os conteúdos dos Relatórios de Progresso, mas de uma forma integrada. Para facilidade de leitura e consulta, o documento é constituído por uma peça central, de síntese e propostas, e por diversos anexos.

A peça central contém duas secções.

A primeira secção, organizada a partir de 13 perguntas, procura disponibilizar uma visão de conjunto sobre as questões essenciais do estudo: o que são 'regiões funcionais', qual a sua relação com políticas e estratégias de desenvolvimento territorial, em que condições devem e podem ser utilizadas com vantagem face a outros tipos de solução, que novas oportunidades são criadas no âmbito do próximo ciclo de programação comunitária 2014-2020.

A segunda secção inclui propostas de intervenções baseadas em 'regiões funcionais' que poderão ser desenvolvidas no novo contexto pós 2013. Para esse efeito, são apresentadas quatro fichas de caracterização de intervenções baseadas em 'regiões funcionais' de base urbana e escala supramunicipal.

A peça central é complementada por vários anexos, suscetíveis de leitura autónoma:

- . Anexo 1. Conceitos e indicadores relativos a 'regiões funcionais';
- . Anexo 2. As regiões funcionais e as relações entre áreas urbanas e áreas rurais no âmbito da preparação das políticas comunitárias para o período 2014-2020: balanço do debate dos dois últimos anos (2010-2011);
- . Anexo 3. Fichas ilustrativas de iniciativas baseadas no conceito de 'região funcional' preparadas a partir de informação disponibilizada pelos especialistas internacionais inquiridos no âmbito deste estudo.

Em relação ao conjunto de tarefas inicialmente previstas, não foi possível proceder à delimitação de regiões funcionais em Portugal continental a partir dos dados dos Censos 2011, dado que esta informação apenas será disponibilizada pelo INE durante o último trimestre de 2012.



## 1. 'REGIÕES FUNCIONAIS': DOS CONCEITOS ÀS PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO

### 1.1 Uma visão de síntese

Esta secção tem como objetivo apresentar uma visão de síntese sobre as 'regiões funcionais' - o que são, para que servem e em que condições podem ser utilizadas no contexto de políticas e estratégias de desenvolvimento territorial – face aos objetivos gerais do Parecer de Iniciativa que o CES irá preparar e aos objetivos específicos (tópicos) definidos para este estudo.

Os conteúdos que se seguem estão organizados sequencialmente sob a forma de perguntas e respostas, procurando assegurar uma leitura fácil e conferir um cunho prático às ilações que foi possível retirar quer da análise documental efetuada, com destaque para textos produzidos por instituições comunitárias e pela OCDE, quer dos contributos dos vários especialistas internacionais consultados. Estes vários aspetos foram apresentados com algum desenvolvimento nos Relatórios de Progresso. Retomam-se aqui de forma mais sintética e com uma outra organização expositiva.

#### Questão 1 | O que são 'regiões funcionais'?

Os espaços de natureza político-administrativa nem sempre constituem um quadro territorial de referência adequado à elaboração de diagnósticos e à formulação e execução de políticas públicas. As delimitações administrativas ignoram – e por isso segmentam de forma artificial - realidades ecológicas, socioeconómicas e culturais com geografias que ultrapassam e cruzam esses espaços.

Esta não-coincidência pode ter custos, diretos e indiretos, elevados em termos, por exemplo, da ineficiência de soluções de organização institucional e logística, do uso de recursos ou da produção de serviços. O reconhecimento da natureza problemática desta não-coincidência tem vindo a acentuar-se, com o aumento da mobilidade de pessoas, bens e capitais, responsável pela intensificação da interação e interdependência entre distintos territórios político-administrativos, e com a maior consciencialização, por parte de académicos, técnicos e decisores, da natureza sistémica de muitos fenómenos naturais e humanos.

Neste contexto, é necessário considerar os territórios, nas suas características físicas, administrativas e políticas, de uma forma que permita superar as ineficiências identificadas, recorrendo a conceitos que possibilitem o desenvolvimento de soluções sustentáveis do ponto de vista económico, social e ambiental.

Justifica-se, assim, a adoção de conceitos que procuram entender geografias que cruzam delimitações político-administrativas. De índole morfológica (manchas contíguas com características morfológicas idênticas) e, sobretudo, funcional (espaços integrados através de relações, fluxos e sistemas, naturais ou humanos, físicos ou imateriais), a designação mais abrangente utilizada para estas geografias é a de 'região funcional'.

O conceito de 'região funcional' é polimórfico, isto é, pode ter vários significados. E a sua análise pode ser feita adotando um foco urbano (relações urbano-rurais), rural (relações rural-urbano) ou

transversal (por exemplo, uma visão holística dos diversos sistemas biofísicos que cruzam áreas urbanas e rurais). Uma abordagem abrangente e equilibrada de uma ‘região funcional’ deverá englobar estas várias perspetivas. Em qualquer dos casos, uma ‘região funcional’ caracteriza-se sempre por possuir interações relevantes e por deter, efetiva ou potencialmente, uma estrutura bem definida e hierarquizada, ainda que nem sempre facilmente delimitável.

Em termos de políticas públicas, o conceito de ‘região funcional’ implica quatro ideias-chave: uma base territorial pertinente para integrar políticas sectoriais; uma estratégia integrada de desenvolvimento; cooperação entre diferentes atores; sistemas de governança específicos.

A importância das ‘regiões funcionais’ do ponto de vista quer analítico (formulação de diagnósticos e cenários prospetivos) quer da intervenção (estratégias de desenvolvimento, políticas públicas) tem vindo a ser alvo de um reconhecimento crescente por parte da União Europeia e da OCDE. No quadro 1 exemplificam-se algumas das definições mais utilizadas de “região funcional”. Uma listagem mais completa de conceitos de “região funcional”, bem como um conjunto de indicadores suscetíveis de serem utilizados na delimitação e caracterização de “regiões funcionais”, podem ser consultados no Anexo 1.

**Quadro 1. Exemplos de diferentes definições de ‘região funcional’**

Conceito	Definição
<i>Travel-To-Work Area</i> <sup>1</sup>	Área correspondente à bacia de emprego de uma grande cidade ou conurbação definida através dos movimentos pendulares casa-trabalho. No caso particular do Reino Unido, a delimitação destas áreas corresponde à agregação de municípios em que: i) pelo menos 75% da população residente ativa trabalha na área; ii) pelo menos 75% dos que trabalham na área residem na própria área.
Áreas Urbanas Funcionais (AUF) <sup>2</sup>	Para o ESPON, as <b>AUF</b> correspondem a uma área urbana com um centro de pelo menos 15 mil habitantes e uma população total de pelo menos 50 mil habitantes e são definidas pela sua área de influência em termos de movimentos pendulares casa-trabalho calculados ao nível municipal).
Região Funcional <sup>3</sup>	A OCDE define a região funcional como uma unidade territorial resultante da organização das relações económicas e sociais no território em detrimento dos critérios convencionais político-administrativos ou histórico-geográficos. A região funcional é geralmente definida por critérios relativos ao mercado de trabalho e aos movimentos pendulares.

1 G. C. A. L. (2010), *Functional Economic Market Areas: An economic note*. Communities and Local Government, London.

2 ESPON (2011), *The Functional Urban Areas Database – ESPON 2013 Database*

3 OCDE (2011), *Assessing and Monitoring Rural-Urban Linkages in Functional Regions: A methodological framework*. OCDE, Paris

## Questão 2 | Qual o conceito de 'região funcional' adotado neste Estudo?

Dado o objetivo deste Estudo, os conceitos de 'região funcional' adotados partilham dois critérios comuns:

- i) *Espaços de base urbana*, isto é, caracterizados pela intensidade de fluxos polarizados por centros urbanos;
- ii) *Espaços de escala sub-regional*, ou seja, de âmbito claramente supramunicipal.

A consideração conjunta destes dois critérios permite englobar vários tipos de realidades: espaços de natureza metropolitana, sistemas e arcos urbanos sub-regionais, espaços polarizados por cidades de média dimensão. Todos estes tipos de 'região funcional' de base urbana são de nível sub-regional, podendo alguns ter um âmbito intra-NUT II mas outros envolverem municípios de diferentes NUT II. O arco urbano do litoral algarvio, por exemplo, ilustra a primeira situação. Os espaços metropolitanas (numa ótica funcional) de Lisboa e do Porto ilustram a segunda.

Ao longo do estudo serão utilizados dois conceitos de 'região funcional': *Regiões urbanas funcionais* (RUF), caracterizadas pela intensidade das relações interurbanas e que incluem espaços de natureza metropolitana e sistemas ou arcos urbanos sub-regionais; e *Regiões funcionais urbano-rurais* (RFUR), marcadas pela intensidade, real ou desejável, das relações entre uma ou mais cidades de média dimensão e os pequenos centros e espaços rurais da área envolvente.

Esta distinção procura diferenciar dois tipos de 'regiões funcionais', ambos de base urbana e escala sub-regional mas, como será salientado, com funções distintas no âmbito das políticas e estratégias de desenvolvimento territorial. Mais do que uma distinção estritamente conceptual, trata-se de uma diferenciação operativa introduzida em função das finalidades estratégicas prosseguidas em cada um dos casos.

Na prática, é possível considerar-se uma ou mais *regiões funcionais urbano-rurais* no seio de uma mesma *região urbana funcional*. Essa opção depende dos objetivos visados, das estratégias de desenvolvimento territorial propostas e dos instrumentos de programação utilizados. Sendo complementares, os dois tipos de 'região funcional' devem reforçar-se reciprocamente. A ausência de uma relação de coerência entre eles desencadeará, caso incidam num mesmo espaço geográfico, situações de complexidade e conflitualidade com efeitos inevitavelmente negativos.

O recurso a 'regiões funcionais' justifica-se nos casos em que os espaços pertinentes para efetuar diagnósticos, definir estratégias de desenvolvimento territorial, ou programar e implementar intervenções integradas não coincidem com delimitações administrativas. Nestas situações, pode ser vantajoso identificar espaços de cooperação de geometria específica, de modo a envolver as diversas entidades relevantes para a formulação e concretização de estratégias de desenvolvimento territorial e a integrar os territórios estrategicamente pertinentes, evitando os custos decorrentes de visões geograficamente fragmentadas.

Verifica-se, hoje, um reconhecimento alargado de que a definição de 'regiões funcionais' associadas a potencialidades ou problemas com geografias *ad hoc* não coincidentes com espaços político-administrativos pode ser importante. Contudo, os instrumentos de política nacionais não se encontram ainda suficientemente ajustados a essa necessidade. O novo ciclo comunitário 2014-2020 cria, no entanto, condições favoráveis à incorporação do conceito de 'região funcional' em instrumentos de desenvolvimento territorial. Importa, assim, esclarecer em que situações e

condições podem as políticas públicas ganhar eficácia e eficiência através do recurso ao conceito de 'região funcional'.

**Questão 3 | Em que tipo de situações é possível recorrer ao conceito de 'região funcional'?**

A utilização do conceito de 'região funcional' no âmbito de políticas ou estratégias de desenvolvimento territorial pode concretizar-se em três situações distintas:

*i) 'Regiões funcionais' já formalmente reconhecidas como 'regiões de projeto'*

Em diversos países, encontram-se já definidas 'regiões funcionais', sob várias modalidades, para efeitos de conceção, programação e gestão de estratégias de desenvolvimento territorial. Nestes casos, o objetivo principal é otimizar a implementação de novas intervenções ou melhorar, nas que já existem, a relação entre a lógica 'funcional' (objetivos, formas de cooperação, domínios, instrumentos, etc.) e a eficácia e eficiência das ações desenvolvidas nesse âmbito.

*ii) Áreas caracterizadas por intensas relações funcionais mas sem instrumentos conjuntos de planeamento e gestão*

Esta é a situação de áreas caracterizadas por uma forte interação e interdependência baseada em fluxos de pessoas, bens, informação, conhecimento e outros - espaços metropolitanos, sistemas urbanos sub-regionais, etc. – mas em que a densidade das relações funcionais existentes não tem tradução, formal ou informal, em qualquer tipo de estratégia comum ou instrumento conjunto de planeamento e gestão. Nestes casos, o recurso ao conceito de 'região funcional' permitirá substituir intervenções fragmentadas do ponto de vista geográfico e institucional por uma gestão coordenada e integrada desses espaços e das externalidades que os caracterizam.

*iii) Áreas não caracterizadas por intensas relações funcionais mas cujo desenvolvimento exige novas formas de cooperação de base territorial*

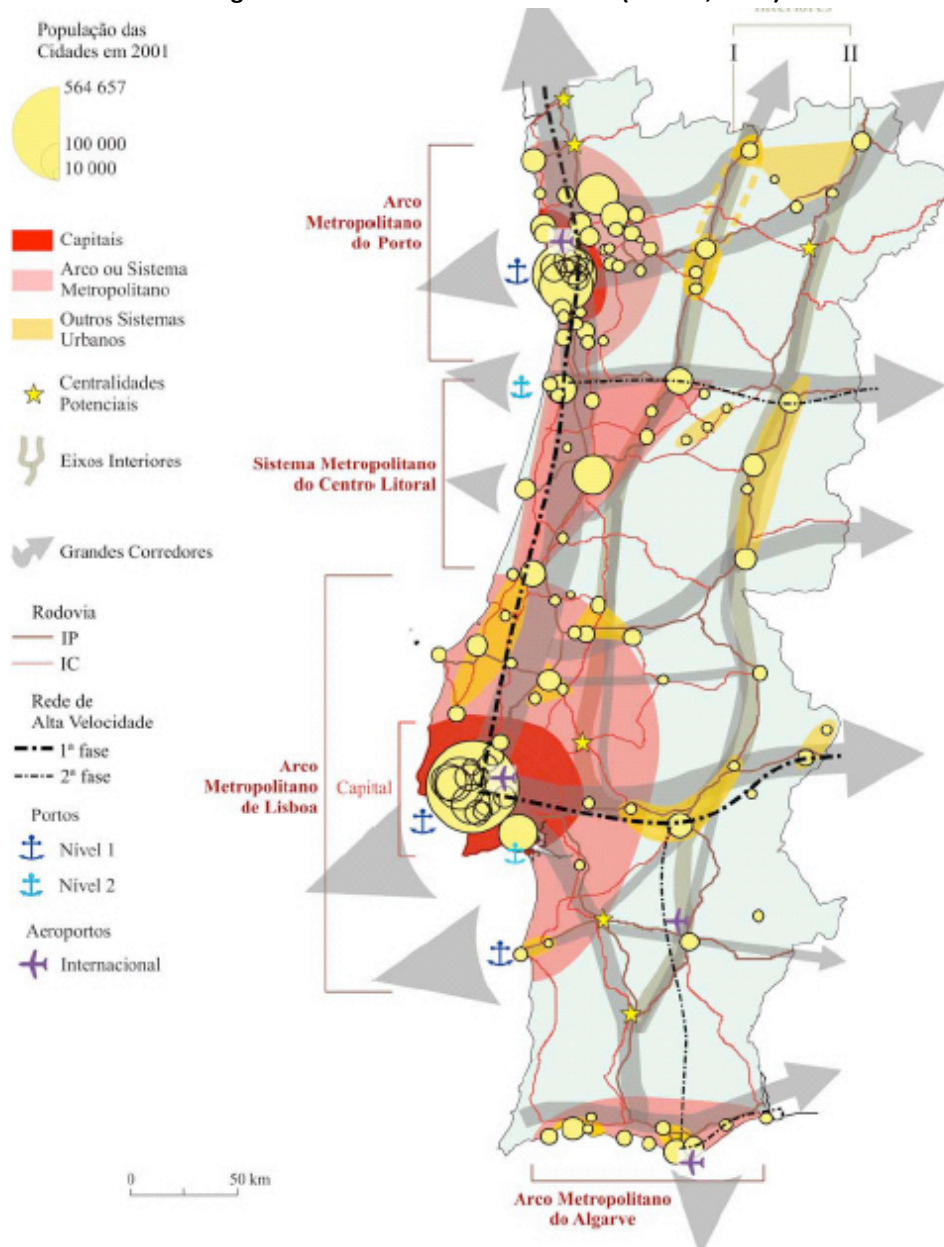
Este é, sobretudo, o caso de cidades de média dimensão ou de eixos urbanos de menor dimensão e dos pequenos centros urbanos e espaços rurais que se encontram sob sua influência direta. Nestas situações, o objetivo é estimular a consolidação futura de 'regiões funcionais' baseadas no desenvolvimento de complementaridades ativas e numa maior integração entre espaços urbanos, espaços rurais, espaços de transição e espaços de natureza mista. A adoção de 'regiões funcionais' tendo como objetivo reforçar e qualificar as relações entre áreas urbanas e áreas rurais a partir de novas formas de cooperação e da criação de sinergias justifica-se, no âmbito de políticas de desenvolvimento territorial coerentes e inclusivas, por diversos motivos: uma melhor gestão dos efeitos de polarização urbana sobre os espaços envolventes, uma maior coordenação entre atores urbanos e rurais, uma melhor integração dos diversos tipos de redes e infraestruturas que ligam espaços urbanos e rurais, a consideração de problemas e prioridades das áreas rurais por parte dos decisores urbanos e a criação de economias de escala que favoreçam iniciativas conjuntas a favor do crescimento, do emprego e da coesão social.

A segunda situação acima identificada corresponde, no âmbito deste Estudo, ao que designámos anteriormente por *regiões urbanas funcionais* enquanto a terceira equivale às *regiões funcionais urbano-rurais*.

Em qualquer das situações, a cooperação interurbana e urbano-rural constitui um princípio que pode ser acolhido com proveito por diversas políticas, em particular a política de coesão.

No caso de Portugal, e face à inexistência de instrumentos de desenvolvimento territorial formulados a partir de 'regiões funcionais' de âmbito supramunicipal / sub-regional, são as duas últimas situações que importa analisar e avaliar. O modelo territorial consagrado no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), por exemplo, define arcos e sistemas metropolitanos e sistemas urbanos cuja consagração supõe abordagens do tipo 'região funcional' (Figura 1).

**Figura 1. PNPOT - Modelo Territorial (PNPOT, 2006)**



A adoção de 'regiões funcionais' como instrumento de desenvolvimento territorial deverá resultar, sempre, de um diagnóstico de tendências e da elaboração de cenários prospetivos, para que a opção de política a ser tomada possa basear-se em informação robusta e plausível.

Tendo por base o diagnóstico efetuado, incluindo o balanço entre oportunidades potenciais e obstáculos, é, então, possível decidir acerca da pertinência de estabelecer 'regiões funcionais' como estímulo à criação de novos espaços de cooperação no contexto de uma estratégia integrada de desenvolvimento territorial. O recurso a 'regiões funcionais' no âmbito de políticas e estratégias de desenvolvimento territorial deverá sempre decorrer de uma avaliação que tenha em conta as características da realidade a que dizem respeito, os objetivos visados e as condições de concretização dos resultados esperados.

#### **Questão 4 | Qual a importância atribuída às 'regiões funcionais' no próximo ciclo de programação comunitária 2014-2020?**

O Tratado de Lisboa (em vigor desde 1 de dezembro de 2009), que consagra a coesão territorial a par da coesão económica e social, o Livro Verde da Coesão Territorial (2008), que debate o significado e as implicações da adoção do princípio da coesão territorial na formulação de uma nova geração de políticas comunitárias, e o Relatório Barca (2009), que defende as vantagens de intervenções de base territorial (*place-based approach*), contribuíram para dar uma nova ênfase às questões territoriais no quadro da conceção e execução de políticas públicas. Os documentos que enquadram a preparação do período de programação comunitária 2014-2020 refletem, parcialmente, esse ímpeto, estimulado sobretudo pela incorporação da abordagem territorial como componente explícita deste novo ciclo e pela preocupação, mais genérica, de conferir uma maior capacidade de coordenação e integração de fundos e ações.

Os quatro documentos de referência entretanto propostos pela Comissão Europeia e presentemente em apreciação pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu – o texto *Europa 2020. Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*<sup>4</sup>, a proposta de orçamento para o referido período designada *A Budget for Europe 2020*<sup>5</sup>, que faz parte do projeto de pacote legislativo sobre as futuras políticas comunitárias<sup>6</sup> e a proposta de Elementos para um Quadro Estratégico Comum 2014-2020<sup>7</sup> - consagram orientações, instrumentos e procedimentos que favorecem, direta ou indiretamente, o recurso a 'regiões funcionais' no âmbito de diversas políticas (ver Anexo 2).

No quadro 2 resumem-se, para várias dimensões contempladas nos referidos documentos, com destaque para a proposta de regulamento com disposições comuns para a gestão dos cinco fundos<sup>8</sup> que faz parte do projeto de pacote legislativo acima referido, os conteúdos mais relevantes para compreender o contexto face ao qual o recurso a 'regiões funcionais' poderá ganhar, a partir de 2014, um novo impulso.

<sup>4</sup> COM(2010) 2020 final, 3.3.2010.

<sup>5</sup> COM(2011) 500 final, 29.6.2011.

<sup>6</sup> COM(2011) 615 final, 6.10.2011.

<sup>7</sup> SWD(2012) 61 final Part 1, 14.3.2012.

<sup>8</sup> Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP).



**Quadro2. 'Regiões funcionais' e desenvolvimento territorial de acordo com as propostas da Comissão relativas ao ciclo de programação financeira 2014-2020**

Dimensões		Conteúdos
Orientações de política		<ul style="list-style-type: none"> <li>. Reforço da dimensão urbana nas diversas políticas</li> <li>. Maior articulação e coordenação entre a Política de Coesão, a Política Agrícola Comum e outras políticas com elevada sensibilidade espacial ou com relevantes impactes territoriais</li> <li>. Territorialização de políticas sectoriais</li> </ul>
Geografias <i>ad hoc</i> de análise e de intervenção		<ul style="list-style-type: none"> <li>. Importância das regiões funcionais: cidades-região, áreas metropolitanas, aglomerações urbanas policêntricas</li> <li>. Importância das relações rural-urbano como fator de desenvolvimento territorial integrado, inclusivo e sustentável</li> </ul>
Perspetiva estratégica de desenvolvimento territorial		<ul style="list-style-type: none"> <li>. Importância da perspetiva integrada e territorial de desenvolvimento (desenvolvimento territorial integrado)</li> <li>. Importância das estratégias integradas, multissetoriais e multi-fundo de desenvolvimento "local" (nível sub-regional) ajustadas a distintos contextos territoriais (incluindo regiões funcionais)</li> </ul>
Estratégias de desenvolvimento territorial integrado		<ul style="list-style-type: none"> <li>. Ações integradas de desenvolvimento urbano sustentável (através de ITI)</li> <li>. Estratégias de desenvolvimento local</li> <li>. Pactos territoriais (para o emprego, a educação e a inclusão social, por exemplo)</li> </ul>
Instrumentos de implementação de estratégias territoriais integradas	Abordagens integradas de desenvolvimento territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>. <i>Investimentos Territoriais Integrados</i> (ITI): intervenções de natureza <i>top-down</i> ou <i>bottom-up</i>, envolvendo diferentes eixos prioritários de um ou mais Programas Operacionais (não se aplica FEADER); podem englobar um ou mais DPCL</li> <li>. <i>Desenvolvimento Promovido pelas Comunidades Locais</i> (DPCL): iniciativas <i>bottom-up</i> de desenvolvimento promovidas por Grupos de Ação Local envolvendo atores públicos e privados das comunidades locais, podendo ser financiadas por um ou vários fundos, Programas Operacionais e eixos prioritários; podem integrar-se, ou não, num ITI</li> </ul>
	Desenvolvimento de operações integradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>. <i>Operações Integradas</i>: intervenções envolvendo um ou mais fundos do Quadro Estratégico Comum e ainda fundos provenientes de outros instrumentos da União (Horizon 2020, por exemplo)</li> <li>. <i>Planos de Ação Conjuntos</i>: grupos de projetos que concorrem para os mesmos objetivos específicos, desenvolvidos sob a responsabilidade de um beneficiário designado. Um Plano de Ação Conjunto pode fazer parte de um ou mais Programas Operacionais (FSE e FEDER)</li> </ul>
Governança territorial		<ul style="list-style-type: none"> <li>. Cooperação, parcerias e coordenação de base territorial</li> <li>. Formas de governança flexíveis e multinível</li> </ul>
Planeamento territorial		<ul style="list-style-type: none"> <li>. Consideração de regiões funcionais e das relações entre áreas urbanas e áreas rurais em instrumentos de planeamento</li> </ul>
Conhecimento a favor do desenvolvimento territorial		<ul style="list-style-type: none"> <li>. Intensificação do intercâmbio de boas práticas de estratégias e ações de cooperação no âmbito de regiões funcionais e/ou entre áreas urbanas e áreas rurais</li> </ul>
Capacitação dos atores de desenvolvimento territorial		<ul style="list-style-type: none"> <li>. Capacitação institucional de forma a favorecer práticas de cooperação e formas de governança territoriais adequadas aos diversos contextos territoriais (diversidade de potencialidades e necessidades)</li> </ul>

**Questão 5 | Qual a obrigação de Portugal considerar abordagens integradas de desenvolvimento territorial baseadas no conceito de ‘região funcional’ no próximo ciclo de programação comunitária 2014 – 2020?**

A forma como as abordagens integradas de desenvolvimento territorial são referidas para o período 2014-2020 constitui uma novidade em relação aos ciclos comunitários anteriores, já que este tipo de intervenções têm sido desenvolvidas no âmbito de Iniciativas Comunitárias (Urban, Leader, Pactos Territoriais para o Emprego e, de um modo menos direto, Equal) e não dos contratos estabelecidos entre a Comissão e os Estados-Membros (QCA, QREN). Este tipo de intervenções têm-se, portanto, inserido diretamente em instrumentos comunitários da política de coesão e não em políticas nacionais, embora vários países desenvolvam, por sua opção, operações de natureza idêntica.

Os Contratos (ou Acordos) de Parceria para 2014-2020 (o equivalente ao QREN complementado com a componente de desenvolvimento rural) devem, entre outros aspetos, contemplar abordagens integradas de desenvolvimento territorial (art.º 14, b)). Sucede, porém, que este capítulo dos Contratos de Parceria, apesar de ser parte integrante do documento a submeter à Comissão, não é objeto de aprovação por parte desta entidade. Embora esta solução decorra da necessidade de simplificar procedimentos, ela pode, na prática, vir a conferir um estatuto meramente orientador às soluções inscritas no capítulo relativo às abordagens integradas de desenvolvimento territorial. Essa hipótese é tanto mais possível quanto o instrumento *Desenvolvimento Promovido pelas Comunidades Locais* (DPCL) é obrigatório para os Estados-Membros no que se refere ao FEADER mas facultativo ao nível do FEDER e do FSE.

Por outro lado, nas propostas apresentadas pela Comissão existem apenas indicações quanto a montantes mínimos a afetar por cada Estado-Membro a este tipo de intervenções: 5% nos planos de desenvolvimento rural no que se refere ao universo DPCL / FEADER e 5% do FEDER nas ações integradas para o desenvolvimento urbano sustentável implementadas através do instrumento Investimento Territorial Integrado (ITI).

A importância atribuída às intervenções integradas de desenvolvimento territorial nas propostas apresentadas pela Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu parece, portanto, contrastar quer com a não obrigatoriedade de o capítulo do Contrato de Parceria relativo a estas operações ser aprovado pela Comissão quer com o facto de apenas se indicarem montantes relativos mínimos no que se refere às dotações financeiras a afetar a esse tipo de intervenções.

A valorização de ‘regiões funcionais’ como espaços pertinentes para intervenções integradas de desenvolvimento territorial pode, assim, oscilar entre uma mera possibilidade ou um critério de elegibilidade para determinadas operações. A escolha será de cada Estado-Membro. Num caso como no outro, a proposta de Contrato de Parceria que Portugal irá apresentar à Comissão deverá ser clara quanto à existência, e respetivas dotações orçamentais, de operações desenvolvidas para ‘regiões funcionais’ recorrendo aos instrumentos *Desenvolvimento Promovido pelas Comunidades Locais* (DPCL) e *Investimento Territorial Integrado* (ITI).

Caberá também a cada Estado-Membro definir os critérios de seleção das estratégias de desenvolvimento local e dos Grupos de Ação Local, no caso do primeiro daqueles instrumentos



(DPCL), bem como as metodologias a aplicar, no caso dos ITI. Portugal terá, portanto, um papel decisivo quanto às soluções a adotar no domínio das estratégias integradas, multissetoriais e multifundo de desenvolvimento territorial para o período 2014-2020.

Independentemente das alterações que o Conselho e o Parlamento Europeu possam vir a introduzir nas propostas que a Comissão apresentou, o Contrato de Parceria é particularmente exigente e complexo do ponto de vista dos mecanismos de coordenação de política. Deverá, por isso, ser claro quanto às condições de aplicação das abordagens integradas de desenvolvimento territorial, para as quais o conceito de 'região funcional' poderá dar um contributo relevante.

#### **Questão 6 | Quais os principais obstáculos e riscos associados à aplicação do conceito de 'região funcional' no âmbito de estratégias de desenvolvimento territorial?**

Mesmo quando considerado estrategicamente pertinente, o recurso ao conceito de 'região funcional' no contexto de estratégias de desenvolvimento territorial confronta-se com dificuldades que avaliações de experiências desenvolvidas noutros países têm vindo a salientar.

A inexistência de informação adequada para a definição, caracterização e monitorização de 'regiões funcionais' constitui um primeiro problema bem conhecido. Mas a maior parte dos obstáculos e riscos suscetíveis de comprometer a utilização bem-sucedida do conceito de 'região funcional' prende-se com os vários aspetos de natureza política, institucional e cultural que decorrem do recurso a geografias de intervenção *ad hoc*, isto é, espaços de cooperação e decisão não institucionalizados.

Não sendo diretamente controladas por entidades democraticamente eleitas, as iniciativas baseadas em 'regiões funcionais' levantam, desde logo, questões de legitimidade e *accountability* política.

Por outro lado, o facto de implicarem delimitações sempre sujeitas a controvérsia, já que não coincidem com fronteiras preestabelecidas, pode suscitar conflitos, sobretudo se a articulação dos espaços assim definidos com os espaços de intervenção político-administrativa não estiver devidamente esclarecida.

A cooperação de base territorial desenvolvida neste contexto e com estes objetivos pode, ainda, confrontar-se com diferenças culturais significativas por parte das várias entidades participantes ou com situações históricas de competição e rivalidade, nomeadamente entre municípios vizinhos. Umas e outras dificultam o estabelecimento de relações de confiança. Deste ponto de vista, o reconhecimento da importância das cidades de maior dimensão e do domínio por elas exercido é particularmente crítico, já que a existência de relações assimétricas de poder tende a criar tensões com as autarquias mais pequenas e / ou rurais. Inversamente, a ausência de liderança pode traduzir-se por fenómenos de captura do interesse geral por interesses locais.

Finalmente, este tipo de intervenções pressupõe modelos de governança complexos e com elevados custos de transação, sobretudo em termos de tempo.

As dificuldades e os obstáculos salientados explicam, pelo menos em parte, a dificuldade que diversos governos nacionais e locais têm em reconhecer o potencial de geografias *ad hoc* de análise e intervenção como fator de eficácia e eficiência das políticas públicas. Desta observação decorrem três ilações:

- i) A definição de espaços *ad hoc* de cooperação e intervenção deve resultar de processos voluntários de associação e não de decisões impostas hierárquica e coercivamente;
- ii) A opção por processos voluntários de cooperação baseados em espaços *ad hoc* deve decorrer de uma estratégia predefinida e ponderar custos e benefícios, tanto individuais (entidades participantes) como coletivos (beneficiários da operação);
- iii) A opção por processos de cooperação deste tipo pressupõe a definição de regras claras de enquadramento, nomeadamente do ponto de vista legal e financeiro, e de mecanismos externos de monitorização desenvolvidos ao nível nacional e, nalguns casos, comunitário.

**Questão 7 | Devem as 'regiões funcionais' resultar exclusivamente de processos ascendentes (*bottom-up*)?**

A construção de formas de cooperação baseadas em 'regiões funcionais' baseia-se maioritariamente em processos voluntários de natureza ascendente (*bottom-up*), associando sobretudo entidades locais ou com presença na 'região': autarquias, empresas e associações empresariais, universidades, organizações não-governamentais e grupos da sociedade civil. Contudo, é importante que as entidades comunitárias e nacionais (e, nalguns países, regionais) impulsionem esse tipo de iniciativas, criando o necessário enquadramento, estabelecendo incentivos adequados e assegurando um papel de mobilização, consensualização e disseminação de ideias inovadoras. Essas condições são essenciais para que os agentes locais reconheçam a importância deste tipo de visão e a adotem.

Sendo claramente dominantes, as modalidades de associação voluntária coexistem, em alguns países, com formas de associação obrigatória para os municípios, como sucede nalgumas cidades-região da Holanda.

No que se refere às modalidades de associação voluntária, é possível identificar três situações-tipo:

- i) As entidades competentes de nível nacional ou regional definem as 'regiões funcionais' e as correspondentes estratégias, limitando-se os atores elegíveis a desenvolver programas de ação e projetos enquadráveis nessas estratégias;
- ii) As entidades competentes de nível nacional ou regional definem as 'regiões funcionais' e as grandes opções, cabendo aos atores elegíveis a definição de estratégias, programas de ação e projetos;
- iii) As entidades competentes de nível nacional ou regional definem as grandes opções e os critérios de avaliação, cabendo aos atores elegíveis associar-se da forma que considerarem mais adequada em torno de uma 'região funcional', uma estratégia e um programa de ação criados para o efeito.

Em qualquer das situações-tipo, a proposta de intervenção (programa de ação e projetos) cabe sempre aos parceiros que aceitem cooperar voluntariamente em torno de uma intervenção comum de desenvolvimento territorial. A diferença reside na densidade do enquadramento produzido pelas autoridades nacionais ou regionais e na natureza do processo de participação dos promotores, mais tardia e enquadrada nos primeiros casos, mais precoce e liderante no último.

**Questão 8 | A que domínios das políticas públicas é possível aplicar o conceito de 'região funcional'?**

Não é, naturalmente, possível elaborar uma lista universal e exaustiva de domínios de aplicação do conceito de 'região funcional' no âmbito de políticas ou estratégias de desenvolvimento territorial. A natureza polissémica do conceito de 'região funcional' (ver Anexo 1) salienta a existência de potenciais campos de aplicação bastante distintos. Ainda assim, é possível retirar algumas linhas de orientação a partir quer de documentos de política recentemente produzidos sobre esta matéria quer da análise de iniciativas de 'regiões funcionais' desenvolvidas em diversos países.

Os domínios mais invocados nos documentos de política e mais presentes nas intervenções desenvolvidas ou em curso são: desenvolvimento económico e sistemas de produção; mercado de trabalho regional; mobilidade e transportes; ordenamento do território e gestão dos usos do solo; ambiente e paisagem; sistemas de apoio social e acesso a serviços de interesse geral (educação, saúde, cultura) e habitação; energia, recursos naturais e alterações climáticas. No entanto, todas as iniciativas procuram desenvolver abordagens transversais a múltiplos sectores.

Mais do que fazer uma lista hipoteticamente exaustiva dos domínios de aplicação do conceito de 'região funcional' no contexto de políticas e estratégias de desenvolvimento territorial, importa salientar que esses domínios correspondem a um universo em transformação, quer em número quer na forma como se articulam entre si. Assim, é possível distinguir:

*i) Domínios estruturantes consolidados*

Compreensivelmente, alguns domínios surgem não só de forma recorrente mas, mais do que isso, com um papel estruturante fundamental: mercados de trabalho (movimentos pendulares casa-trabalho), fluxos de transporte, mercados de habitação, infraestruturas (água, resíduos) e ordenamento do território, por exemplo, constituem o núcleo central de muitas das intervenções.

*ii) Domínios estruturantes em emergência*

Aspetos relacionados com energia, alterações climáticas, infra-estruturas ecológicas, biodiversidade e serviços ecossistémicos tendem a ganhar peso crescente, não tanto como domínios autónomos mas antes complementando os anteriores.

*iii) Combinações específicas de domínios de acordo com a natureza da 'região funcional'*

As combinações de domínios tendem a variar de acordo com a natureza da 'região funcional'. Nas *regiões urbanas funcionais* (RUF) as questões associadas, por exemplo, a objetivos de competitividade, inovação e internacionalização detêm um papel federador muito relevante. Já nas *regiões funcionais urbano-rurais* (RFUR), as dimensões sociais, ecológicas e de valorização de recursos das áreas rurais ganham, em termos relativos, uma maior centralidade.

iv) *Combinações específicas de domínios de acordo com as formas de cooperação dominantes*

As combinações de domínios variam igualmente de acordo com as formas de cooperação dominantes (voluntária ou obrigatória). No caso de modalidades de cooperação obrigatória (por exemplo, com base em unidades administrativas), o leque de domínios de aplicação é condicionado pelas competências específicas suscetíveis de serem delegadas pelas entidades envolvidas (neste caso, autarquias) à nova entidade criada.

O universo de domínios deve ainda ser visto de forma dinâmica, por duas razões complementares. Por um lado, a inclusão de domínios específicos depende de fatores políticos e financeiros, pelo que nem sempre é possível considerá-los na fase inicial de uma dada operação. Por outro lado, há domínios que podem vir a ser contemplados apenas numa fase mais madura da intervenção, porque são mais inovadores ou como consequência dos resultados entretanto alcançados.

Finalmente, deve registar-se que a identificação do perfil adequado de domínios para cada 'região funcional' depende, como é natural, das especificidades, potencialidades e limitações do território em causa mas pressupõe, a montante, a sua integração em políticas mais amplas, já existentes ou a desenvolver. Verifica-se, pois, uma dupla adequação a salvaguardar quando se define o leque de domínios de intervenção numa dada 'região funcional': com a estratégia de desenvolvimento territorial formulada para a 'região' e com as políticas nacionais ou regionais em que os vários domínios se integram.

### **Questão 9 | Como delimitar 'regiões funcionais'?**

O conceito de 'região funcional' presente no *Relatório Barca* (2009) constitui um referencial genérico de partida para este efeito: áreas que, no contexto de uma política de desenvolvimento, podem ser definidas como um território caracterizado por um conjunto de condições comuns potenciadoras de um determinado tipo de desenvolvimento. Por outro lado, é consensual defender que a delimitação de 'regiões funcionais' deve assegurar algum equilíbrio entre critérios de natureza distinta e complementares entre si: qualitativos e quantitativos; funcionais e institucionais; sociais, económicos e ecológicos. Esse equilíbrio é, aliás, particularmente relevante em regiões funcionais multiobjectivo, sendo que, nestes casos, pode justificar-se a definição de subespaços associados a objetivos particulares.

Das observações anteriores não se deduz, no entanto, que exista um conjunto fixo e de utilização universal de indicadores de referência para a delimitação de 'regiões funcionais'.

Os critérios adequados para efetuar essa delimitação dependem, antes de mais, do objetivo visado e, consequentemente, da natureza da 'região funcional' em causa.

Por outro lado, a delimitação de 'regiões funcionais' não pode ser encarada como um exercício meramente técnico. A disponibilidade dos parceiros chave para a concretização dos objetivos visados, com destaque para as autarquias, é um fator tão importante quanto os critérios de natureza analítica.

Por outro lado ainda, não é imprescindível que as 'regiões funcionais' possuam delimitações rígidas. Uma definição relativamente fluida pode introduzir a flexibilidade necessária para dar resposta quer a processos de negociação complexos, e por isso suscetíveis de se prolongar no tempo, quer a ajustamentos que se venham a revelar necessários, em função de alterações do contexto externo ou dos resultados dos exercícios de monitorização e avaliação das ações entretanto desenvolvidas.

Finalmente, a questão da delimitação de 'regiões funcionais' coloca-se de forma distinta conforme estejam em causa áreas reconhecidamente caracterizadas por fortes relações de interação e interdependência (caso das *regiões urbanas funcionais*, de acordo com a designação adotada neste estudo) ou territórios para os quais se considera estrategicamente relevante estimular relações funcionais mais intensas (por exemplo, *regiões funcionais urbano-rurais* em que as dinâmicas de desenvolvimento dos centros de média dimensão descolaram das áreas envolventes).

Os critérios para definir uma 'região funcional' devem, portanto, ser não só escolhidos em função de objetivos e estratégias predefinidos e do grau de aceitação que suscitem por parte das entidades chave para a sua concretização, como encarados de forma dinâmica e flexível.

Por último, e não menos importante, convém lembrar que a 'região funcional' cruza fronteiras administrativas e, por isso, cria as suas próprias fronteiras. Deste processo resultam, por vezes, novos desequilíbrios no que se refere às dinâmicas de desenvolvimento dos territórios em causa, situação que, no limite, pode justificar a revisão da delimitação inicialmente adotada, sem que isso signifique, naturalmente, pôr em causa a pertinência global da 'região funcional' considerada.

Existe, pois, uma relação complexa entre critérios analíticos tecnicamente relevantes, por um lado, e aspetos político-institucionais e relacionados com as dinâmicas de evolução das intervenções, pelo outro. Essa relação exige um acompanhamento criterioso, de modo a evitar que uma eventual prevalência excessiva dos segundos ponha em causa o papel das 'regiões funcionais' como instrumento de política de desenvolvimento.

#### **Questão 10 | Qual a relação entre a delimitação de 'regiões funcionais' e as fronteiras administrativas?**

Reconhece-se de forma generalizada que é necessário garantir uma relação de coerência entre as intervenções baseadas em 'regiões funcionais' e as que têm como base territorial de incidência unidades de natureza político-administrativa. Contudo, essa coerência é suscetível de ser acautelada de formas distintas, pelo que a relação entre delimitações funcionais e fronteiras administrativas pode, em abstrato, assumir três configurações distintas:

##### **i) *Coincidência***

Esta é a solução defendida pelos que acreditam que é difícil promover geografias *ad hoc* de cooperação e intervenção na ausência de um quadro regulador claro; para estes autores, a partilha de alguns princípios genéricos e de uma visão espacial estratégica comum nem sempre é suficiente para assegurar a desejada coerência entre os diferentes tipos de intervenção.

ii) *Complementaridade*

Segundo esta posição, as intervenções baseadas em 'regiões funcionais' devem complementar de forma consistente os planos, estratégias e programas de nível imediatamente inferior (municipal) e superior (regional ou mesmo nacional) através do alinhamento de metas, critérios e indicadores, de forma a estimular uma sinergia efetiva entre as várias escalas de intervenção e, ao mesmo tempo, evitar a ocorrência de duplicação de esforços.

iii) *Inexistência de qualquer relação*

De acordo com esta última posição, não tem de existir qualquer relação explícita entre as intervenções baseadas em 'regiões funcionais' e as operações coincidentes com conjuntos de unidades político-administrativas, desde que se garanta que não se sobreponham em termos de objetivos de intervenção nem desencadeiam efeitos negativos entre si.

Pode, pois, deduzir-se que não existe uma articulação consensualmente reconhecida como ótima entre a delimitação de 'regiões funcionais' e as delimitações de natureza político-administrativa. Essa diversidade de posições coexiste, no entanto, com a preocupação generalizada de garantir coerência entre intervenções com geografias distintas, de modo a maximizar os impactos esperados e a minimizar custos de sobreposição e efeitos colaterais indesejados.

Uma avaliação de intervenções baseadas na definição de 'regiões funcionais' entretanto desenvolvidas em diferentes países parece aconselhar um processo de delimitação organizado em duas etapas: 1) delimitação funcional efetuada com base em critérios adequados aos objetivos visados; 2) ajustamento do espaço assim delimitado às fronteiras político-administrativas mais próximas e que permitam acolher toda a 'região funcional' definida na primeira etapa. Procura-se, desta forma, manter como ponto de referência principal o espaço funcional considerado pertinente do ponto de vista da intervenção a desenvolver, mas assegurando a sua coincidência com espaços formais de decisão democrática (conjuntos de municípios com configurações geralmente não coincidentes com NUT III).

**Questão 11 | Qual a relação entre 'regiões funcionais' e instrumentos de planeamento territorial?**

Uma abordagem de tipo funcional, como sucede com as 'regiões funcionais', exige uma forte capacidade de coordenação sem se dispor de planos vinculativos e de recursos autónomos próprios. A sua operacionalização depende, portanto, da existência de estratégias ou de instrumentos de planeamento estratégico de nível supramunicipal (sub-regional, regional ou nacional) que enquadrem intervenções integradas com incidência em 'regiões funcionais' e que se baseiem em mecanismos eficazes de coordenação entre diferentes políticas e distintos níveis governamentais. Ou seja, essas estratégias ou planos estratégicos deverão explicitar não só os objetivos de desenvolvimento territorial definidos para a 'região funcional' em causa, mas também o respetivo sistema de governança, esclarecendo o modo como se repartem responsabilidades e competências institucionais e operacionais em relação aos diversos aspetos que contemplam.

Em alguns países, e para determinados domínios (mercados de trabalho sub-regionais na Dinamarca, por exemplo), os municípios envolvidos numa mesma 'região funcional' podem elaborar um plano comum de uso do solo de carácter vinculativo. Mas a natureza das 'regiões funcionais' torna-as mais adequadas a um modelo de planeamento de desempenho (*performing planning model*) do que a um modelo de planeamento de conformidade, isto é, vinculativo.

No caso de Portugal, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) definem orientações, em particular no que se refere ao modelo territorial, que deverão ser levadas em conta na definição de 'regiões funcionais' para efeitos de intervenções integradas de desenvolvimento territorial. O recurso a 'regiões funcionais' pressupõe, por sua vez, a elaboração de orientações específicas que complementem as de âmbito mais genérico consagradas naqueles documentos.

O recurso a 'regiões funcionais' no âmbito de estratégias integradas de desenvolvimento territorial não pressupõe, portanto, a elaboração de instrumentos de planeamento próprios e vinculativos. Mas pode ganhar mais sentido e, nalguns casos, particular justificação face a planos de ordenamento do território de âmbito nacional e regional.

#### **Questão 12 | Qual a relação entre 'regiões funcionais' e sistemas de governança?**

A operacionalização efetiva de 'regiões funcionais' como instrumento de desenvolvimento territorial implica a existência de formas eficientes de governança organizadas a partir de quatro componentes complementares:

- i) *Cooperação horizontal*, envolvendo interdependências recíprocas e de natureza multisectorial entre centros urbanos e entre estes e áreas rurais no seio de uma mesma 'região funcional';
- ii) *Cooperação vertical*, em torno da constituição de redes temáticas com uma componente de maior proximidade e uma outra de inserção em redes estratégicas globais;
- iii) *Articulação vertical multinível*, envolvendo centros de decisão política que operam a escalas geográficas distintas (local, regional, nacional, comunitário);
- iv) *Participação* de entidades com diferentes tradições culturais e culturas políticas e, por vezes, com vontade política igualmente bastante distinta.

A dimensão de cooperação horizontal, crucial para qualquer iniciativa baseada no conceito de 'região funcional', é, talvez, a mais difícil, confrontando-se com problemas de concorrência, sobretudo entre distintos municípios, e de ausência de coordenação, em particular entre entidades setoriais. A experiência sugere, no entanto, que a cooperação intermunicipal é mais fácil, em especial quando ocorre no âmbito de fóruns formais de coordenação, programas públicos adequados ou estratégias regionais integradas. No caso das relações entre áreas urbanas e áreas rurais, o pressuposto fundamental dos processos de cooperação horizontal é o de que haja benefícios recíprocos para as entidades e populações dos dois tipos de territórios e, portanto, vantagens económicas e sociais para toda a 'região'. Estratégias de transportes públicos, de contratação pública, de marketing territorial ou de gestão integrada de redes ecológicas, de energia, de abastecimento alimentar ou de empresas



loais, são exemplos de formas de cooperação horizontal que podem beneficiar de uma relação mais qualificada entre áreas urbanas e áreas rurais.

A dimensão de cooperação vertical visa garantir ligações a entidades e redes externas à 'região funcional' tendo por base uma melhor organização entre os atores da 'região'. O desenvolvimento de *clusters*, o acesso a informação, conhecimento e serviços estratégicos para as empresas locais, nomeadamente através da colaboração com redes temáticas nacionais ou transnacionais, exemplificam domínios que podem beneficiar da dimensão de cooperação vertical. Estas formas de cooperação devem assegurar uma adequada relação entre as especificidades da 'região' e os contextos mais amplos, nacionais ou globais, com os quais estabelecem relações.

Tanto no caso da cooperação vertical como da cooperação horizontal, os objetivos e os meios devem estar bem identificados e as várias entidades envolvidas devem ter perfeita consciência do seu sentido, significado e implicações (custos e benefícios).

A articulação vertical multinível está dependente da clareza, e efetiva concretização, da repartição de atribuições e competências definidas para os diversos níveis de decisão política, desde a escala comunitária à escala local. Embora se verifique uma assinalável diversidade de configurações político-institucionais entre os diferentes Estados-Membros da União Europeia, em termos genéricos esta componente parece ser, de entre as quatro identificadas, a menos problemática.

Finalmente, a questão da participação (tradições culturais, cultura política e vontade política) é transversal às três dimensões anteriores. As atitudes e os comportamentos – individuais e institucionais – alteram-se lentamente, mas a existência de incentivos à participação em parcerias (prémios de integração, majoração de financiamento, etc.) e a aplicação de penalidades aos incumpridores parecem desencadear efeitos indutores de mudança neste domínio.

No seu conjunto, cooperação, articulação e participação no contexto de 'regiões funcionais' implicam novas formas de governança territorial democráticas, transparentes e abertas, capazes de ligar comunidades de lugar e comunidades de interesses através da constituição de redes coerentes cimentadas pela partilha de objetivos comuns para o futuro de uma determinada área.

### **Questão 13 | Quais os requisitos essenciais de sistemas de governança bem-sucedidos de 'regiões funcionais'?**

Não existe uma resposta única e universal para esta questão. Mas as múltiplas experiências de diversos países baseadas em abordagens de tipo funcional - neste caso, intervenções integradas em territórios especificamente delimitados para esse efeito – permitem salientar um núcleo central de requisitos comuns:

#### *i) Uma estratégia de médio / longo prazo com objetivos claros e focados*

A opção por intervenções deste tipo deve decorrer de diagnósticos e exercícios de cenarização rigorosos e integrar-se em estratégias de médio / longo prazo de nível regional ou nacional. Isso significa que estas intervenções não podem corresponder a decisões sem enquadramento estratégico nem devem ser desenhadas exclusivamente em função de contextos de oportunidade (disponibilidade de apoios financeiros, por exemplo) de que se procura retirar proveito.



Por outro lado, as iniciativas baseadas no conceito de 'região funcional' devem focar-se exclusivamente nos aspetos que justificaram a delimitação de um espaço específico de intervenção e que se caracterizam por não poderem ser facilmente resolvidos ou promovidos por uma única entidade ou através de múltiplas ações individuais. A iniciativa deverá conseguir acrescentar valor aos resultados que poderão ser alcançados por intervenções individualmente desenvolvidas por entidades de natureza tanto territorial (autarquias, por exemplo) como setorial.

Objetivos claros, focados e com metas quantificadas permitem, por sua vez, uma avaliação mais rigorosa de custos e benefícios por parte de todos os parceiros envolvidos na parceria e respetivo sistema de governança. Este aspeto é importante para evitar a formação de expectativas irrealistas que, mais tarde, virão, inevitavelmente, a dar lugar ao desânimo, à descrença e à desmobilização, com efeitos nefastos para a concretização da intervenção.

ii) *Vontade política e cultura colaborativa*

Formas de cooperação complexas e com custos de transação elevados (sobretudo em termos de tempo) não podem ser impostas. Têm de ser desejadas, isto é, construídas voluntariamente numa base de vontade política, confiança mútua e disponibilidade para trabalhar em parceria por parte dos atores centrais da intervenção, que deverão ser, aliás, em pequeno número.

Um sistema de governança aceite por todos os parceiros representa um fator estratégico para o sucesso da operação. É, portanto, essencial avaliar previamente a presença local de valores como a predisposição das autoridades locais para partilhar poder com outras entidades, a experiência de funcionamento em parceria, a existência de lideranças fortes mas colaborativas ou a ocorrência de fontes de competição, rivalidade ou conflito entre municípios ou entre estes e outros atores intervenientes.

iii) *Parceiros competentes*

O conhecimento rigoroso dos contextos locais é essencial, desde logo, para que exista uma articulação adequada entre a dotação das áreas de intervenção em termos de capital humano, social, ambiental, económico e financeiro (diagnóstico) e as estratégias a desenvolver. Mas é também crucial para avaliar a sua resiliência (riscos, oportunidades e necessidades) e capacidade de adaptação e transformação tendo por base as características dos potenciais parceiros (públicos, privados e da sociedade civil), as redes que estabelecem entre si e com o exterior da 'região', e ainda a sua propensão para a inovação e o empreendedorismo. A existência de um núcleo central de parceiros competentes, em termos de conhecimento e de capacidade de decisão face aos projetos a concretizar, constitui a base de qualquer parceria.

iv) *Parcerias sólidas, flexíveis e inclusivas*

A existência de parcerias sólidas e flexíveis ao longo do seu tempo de duração pressupõe diversas condições, que se complementam e reforçam entre si. Destacam-

se, de seguida, seis dessas condições, recorrentemente identificadas em estudos de avaliação sobre este tipo de parcerias.

Em primeiro lugar, clarificar a distribuição de responsabilidades e competências pelos vários atores envolvidos, aspeto particularmente crítico em formas de cooperação, como sucede nestes casos, exigentes do ponto de vista dos mecanismos de coordenação horizontal e vertical.

Em segundo lugar, assegurar a natureza inclusiva da parceria ao longo da sua duração, ou seja, nas fases de programação, implementação, monitorização e avaliação, de forma a aumentar o sentimento de pertença e o sentido de corresponsabilização por parte de todos os parceiros, um fator importante para minimizar os conflitos de gestão no seio da parceria.

Em terceiro lugar, acautelar a qualidade dos procedimentos de gestão de conflitos, estabelecimento de consensos e formação de compromissos, mesmo – o que nem sempre é o caso – quando existe um núcleo central de parceiros coeso e estável.

Em quarto lugar, definir e aprovar regras claras que permitam uma gestão flexível do estatuto e das responsabilidades de cada parceiro ao longo do tempo sem, no entanto, colocar em causa a estabilidade global da parceria e da intervenção.

Em quinto lugar, garantir relações institucionais adequadas, como, por exemplo, não desenvolver mecanismos impositivos a partir dos níveis nacional ou regional, não subalternizar o papel dos níveis administrativos mais baixos ou não criar novas estruturas de nível intermédio.

Finalmente, e num registo mais pragmático, assegurar a correta assistência técnica aos parceiros e criar, desde o início, uma estrutura de gestão / secretariado própria para desenvolver as tarefas que não podem nem devem ser asseguradas individualmente pelos parceiros.

#### v) *Tempo*

É fundamental garantir o tempo necessário ao desenvolvimento de parcerias, estratégias e planos e à obtenção dos resultados pretendidos. Para todos estes processos a dimensão *tempo* é decisiva.

Criar estruturas hierárquicas formais pode aumentar as possibilidades de sucesso de uma dada intervenção a curto prazo, mas as estruturas informais são mais eficientes em situações em que as entidades mais pequenas (municípios e ONG face a empresas, por exemplo) se sentem ameaçadas pela assimetria de relações de poder entre os diferentes parceiros envolvidos.

Nestes casos, a eficiência da intervenção pressupõe um ambiente caracterizado pela confiança e por processos interativos de aprendizagem, que demoram tempo a consolidar, e não tanto por mecanismos hierárquicos de autoridade.

O recurso a 'regiões funcionais' não é, portanto, compatível com ciclos curtos de programação e avaliação. Exige gradualismo, flexibilidade e monitorização permanente de processos e resultados, para que a introdução de eventuais ajustamentos aos objetivos e metas inicialmente definidos possa ocorrer, sem interrupção, sempre que necessário.

Em suma, para ser bem-sucedido qualquer sistema de governança de 'regiões funcionais' exige uma estratégia de referência, acordos políticos em torno dos grandes objetivos, um clima de confiança e colaboração, parceiros competentes e parcerias sólidas, formas eficientes de coordenação e tempo para dialogar, aprender, executar, avaliar e ajustar.

### 1.2 Exemplos de intervenções de desenvolvimento territorial de base urbana e nível sub-regional fundamentadas em 'regiões funcionais'

A análise de exemplos similares desenvolvidos noutros países (ver Anexo 3), o enquadramento fornecido pelas propostas da Comissão para o próximo período de programação financeira 2014 – 2020 (ver Anexo 2) e o conjunto de observações sintetizadas na subseção anterior permitem apresentar, a título ilustrativo, quatro estratégias integradas e multissetoriais de desenvolvimento territorial centradas, respetivamente, nas seguintes finalidades:

- . Promoção da mobilidade sustentável
- . Promoção da inovação e internacionalização
- . Valorização de redes ecológicas urbano-rurais
- . Promoção da coesão sócio-territorial

O quadro 3 cruza essas várias finalidades com os dois tipos de 'região funcional' considerados neste estudo: regiões urbanas funcionais (RUF) e regiões funcionais urbano-rurais (RFUR). Para cada uma das situações resultantes do cruzamento de ambos os aspetos são identificados os mecanismos de implementação e governança previstos para o período 2014 – 2020 considerados mais adequados, e cuja comparação sintética é efetuada no quadro 4.

**Quadro 3. Mecanismos principais de implementação de estratégias integradas e multissetoriais de desenvolvimento territorial por tipo de finalidade e de 'região funcional'**

Tipos de 'região funcional'	Finalidades			
	Promoção da mobilidade sustentável	Promoção da inovação e internacionalização	Valorização de redes ecológicas urbano-rurais	Promoção da coesão sócio-territorial
Regiões urbanas funcionais (RUF)	Investimento Territorial Integrado (ITI)	Investimento Territorial Integrado (ITI)	Investimento Territorial Integrado (ITI)	–
Regiões funcionais urbano-rurais (RFUR)	–	–	Investimento Territorial Integrado (ITI) ou Desenvolvimento Promovido pelas Comunidades Locais (DPCL)	Investimento Territorial Integrado (ITI) ou Desenvolvimento Promovido pelas Comunidades Locais (DPCL)

O quadro 3 sugere quatro comentários:

- i) As três primeiras finalidades apenas se aplicam, pela sua natureza, a regiões urbanas funcionais (RUF) e deverão ser preferencialmente implementadas através do mecanismo *Investimento Territorial Integrado* (ITI);
- ii) A finalidade “Valorização das redes ecológicas urbano-rurais” justifica-se em ambos os tipos de ‘região funcional’;
- iii) A finalidade “Promoção da coesão sócio-territorial” apenas se justifica em ‘regiões funcionais urbano-rurais’;
- iv) No caso das regiões funcionais urbano-rurais, as duas últimas finalidades podem ser implementadas através de instrumentos distintos; a opção por ITI ou DPCL depende das características do território de intervenção, do tipo de estratégia de desenvolvimento territorial e dos objetivos específicos, já que os atores centrais e o leque de ações elegíveis serão distintos conforme se escolher um ou outro desses instrumentos (ver quadro 4).

**Quadro 4. Comparação dos dois instrumentos de implementação de estratégias multissetoriais e integradas de desenvolvimento territorial: Investimento Territorial Integrado (ITI) e Desenvolvimento Promovido pelas Comunidades Locais (DPCL)**

Investimento Territorial Integrado (ITI) (Fundos: FSE, FEDER, Fundo de Coesão)	Desenvolvimento Promovido pelas Comunidades Locais (DPCL) (Fundos: os 5 fundos do Quadro Estratégico Comum)
Abordagem multissetorial e integrada de desenvolvimento territorial baseada numa estratégia territorial	
Estratégia elaborada pela região / município (sem envolvimento formal das comunidades locais)	Estratégia territorial elaborada de forma ascendente ( <i>bottom-up</i> ) pelas comunidades locais: não pode ser imposta caso não exista iniciativa ao nível local
A estratégia pode ser implementada pela Autoridade de Gestão ou por outra entidade. Delegação obrigatória de algumas tarefas de acordo com o Artigo 7º do FEDER	A estratégia é implementada por Grupos de Ação Local, assegurando um equilíbrio de representação das várias entidades envolvidas. É obrigatória a delegação de determinadas tarefas nos Grupos de Ação Local (nomeadamente, a seleção de projetos).
Envolve uma combinação de fundos provenientes de diversos eixos prioritários (ou Programas Operacionais)	No caso do FEDER e do FSE, o DPCL deve ser implementado no âmbito de um mesmo eixo prioritário de investimento
Todo o tipo de investimentos	Projetos definidos pelas comunidades locais, sobretudo de pequena escala
Inexistência de uma metodologia específica	Metodologia definida nos Regulamentos

Fonte: Peter Berkowitz, Head of Unit DG REGIO C.1, SAWP Meeting, 3 July 2012

Refira-se, ainda, que os dois tipos de instrumentos de implementação de estratégias integradas e multissetoriais de desenvolvimento territorial referidos no quadro 4 não são os únicos possíveis. A Comissão apresenta como alternativa aos Investimentos Territoriais Integrados três outras soluções: Programas Operacionais específicos, operações integradas e eixos prioritários “multi-investimento”. No que se refere ao instrumento *Desenvolvimento promovido pelas comunidades locais* deve ser considerada a possibilidade de articulação, por exemplo, com pactos territoriais para o emprego, a educação e a inclusão social.

As fichas que se seguem procuram ilustrar quatro tipos de intervenção assentes no conceito de ‘região funcional’ e ajustados às prioridades, objetivos e condições definidos para o próximo ciclo de programação comunitária 2014-2020.

### Exemplo 1: Promoção da mobilidade sustentável

Finalidade	. Promoção de sistemas sustentáveis e territorialmente integrados de mobilidade e desenvolvimento urbano
Alinhamento com prioridades da Estratégia Europa 2020	. Crescimento sustentável
Alinhamento com objetivos temáticos do Quadro Estratégico Comum	. Transportes (objetivo temático 7) . Economia de baixo teor de carbono (4) . Emprego (8) . Ambiente (6) . PME (3) . Capacitação institucional (11)
Tipo de instrumento	. Estratégia integrada de desenvolvimento urbano e de infraestruturas de transporte sustentáveis à escala metropolitana ou interurbana
Objetivos específicos	. Combater o crescimento urbano disperso e a fragmentação territorial, através de uma estratégia comum de transportes públicos, de localização da habitação, comércio e serviços e de reabilitação urbana . Melhorar a mobilidade regional, através de uma rede regional de transportes públicos coerente e de alta qualidade, incluindo interfaces multimodais associadas ao modo ferroviário . Melhorar a acessibilidade local, através do aumento da densidade urbana e da multifuncionalidade em torno dos nós de transporte público, em particular as estações ferroviárias . Diminuir consumos de energia baseada em combustíveis fósseis . Mitigar as alterações climáticas, através da redução do transporte individual e da emissão de gases com efeito de estufa . Defender a paisagem, os recursos naturais e a qualidade do ar, através da redução dos impactos ambientais da mobilidade e do crescimento urbano
Tipo de 'região funcional'	. Regiões urbanas funcionais / RUF (espaços sub ou inter-regionais de natureza metropolitana ou poli-urbana)
Conceito de 'região funcional' implícito	. Região metropolitana ou sistema urbano subregional policêntrico
Critérios de delimitação	. Bacia de emprego: (i) definida por movimentos pendulares casa-trabalho; (ii) estruturada por interfaces de transporte público . Geografia económica comum
Domínios de intervenção	. Transportes (multimodalidade) . Eficiência energética . Planeamento urbano e usos do solo (reabilitação/densificação) . Habitação / urbanização (localização) . Emprego (mobilidade) . Alterações climáticas (mitigação) . Paisagem (proteção) . Investimento imobiliário (em operações de reabilitação urbana)
Instrumentos de implementação	. Investimento Territorial Integrado (ITI)
Entidade responsável pela iniciativa	Plataforma entre municípios, operadores de transportes e entidades tuteladas pelos ministérios com atribuições em matéria de transportes, ambiente, ordenamento do território e desenvolvimento regional

Sistema de governança	<p>i) A gestão da estratégia é da responsabilidade de um organismo independente, que atua como intermediário entre os parceiros envolvidos, privados e públicos; não é um órgão de tomada de decisão (não há transferência de competências das entidades da administração local ou central)</p> <p>ii) Cogestão sob a forma de Contratos territoriais ou de Cooperação de base territorial</p>
Sistema de financiamento	<p>. FEDER + FSE + Fundo de Coesão + investimentos privados e públicos</p> <p>. Parcerias entre agentes privados, públicos e instituições do sistema financeiro</p> <p>. Constituição de fundo de investimento da RUF</p> <p>. Associar instrumentos inovadores, por ex. <i>revolving funds</i> (mecanismos que garantem o reinvestimento das mais-valias geradas pelo financiamento inicial)</p>
Exemplos de iniciativas	<p><u>Dinamarca:</u></p> <p>. Sjællandsprojektet - Projecto de Estrutura para a Região de Zealand (2010-2030)  <a href="http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Projekter/Sjaellandsprojektet/">http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Projekter/Sjaellandsprojektet/</a></p> <p>. Østjyllandsprojektet - Projeto East Jutland (2010- )  <a href="http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Landsplanlaegning/Samarbejde.htm">http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Landsplanlaegning/Samarbejde.htm</a></p> <p><u>Holanda:</u></p> <p>. StedenbaanPlus - Programa 'Cidades em Linha' (2010-2020)  <a href="http://www.stedenbaanplus.nl/">http://www.stedenbaanplus.nl/</a>  <a href="http://connectedcities.eu/showcases/stedenbaan.html">http://connectedcities.eu/showcases/stedenbaan.html</a>  <a href="http://www.stedenbaanplus.nl/sites/www.stedenbaanplus.nl/files/page/downloads/stedenbaanplus_tod_in_the_south_wing_of_the_randstad.pdf">http://www.stedenbaanplus.nl/sites/www.stedenbaanplus.nl/files/page/downloads/stedenbaanplus_tod_in_the_south_wing_of_the_randstad.pdf</a></p>

## Avaliação

Pontos fortes:	<p>. Promoção da coesão territorial através de um planeamento espacial integrado com o planeamento dos sistemas de transporte (um dos objetivos da Política Comum de Transportes)</p> <p>. Associação das questões de planeamento espacial e de transportes ao pacote energia-clima</p> <p>. Integração de estratégias geográfica e sectorialmente fragmentadas numa visão regional comum</p>
Pontos fracos:	<p>. A gestão da estratégia é complexa e, dado o envolvimento de múltiplos parceiros, o processo de tomada de decisões pode tornar-se moroso</p> <p>. A estrutura de gestão não tem poder vinculativo para forçar os parceiros a adotar as propostas nem para corrigir o comportamento de municípios <i>freeriders</i></p> <p>. A atual crise económica e financeira tem um grande impacto sobre o sector imobiliário e sobre investimentos pesados em infraestruturas</p>

## Observações

. A estratégia é influenciada pelo conceito de *Transit Oriented Development* (TOD), em que as estações ferroviárias, de autocarros e elétricos, de metropolitano e de metro de superfície constituem os nós de um sistema de transportes regional que possibilitará viajar porta-a-porta, de forma rápida e confortável, em toda a região

. Em matéria de transporte público, a estratégia deverá identificar e desenvolver uma rede interligada e coerente de comboios nacionais e urbanos, metropolitanos, autocarros, elétricos e metros de superfície

. Em matéria de desenvolvimento territorial, a estratégia deverá procurar realizar acordos com parceiros relativamente à reorganização e densificação da construção em torno das estações ferroviárias existentes e potenciais; deverá igualmente procurar realizar acordos com vista ao desenvolvimento de parques de bicicletas e instalações *Park-and-Ride* junto a esses nós de transporte público

. Os dois domínios anteriores devem associar-se a uma visão mais genérica de construção de uma economia competitiva de baixo carbono ao nível da mobilidade e da reabilitação urbana

## Exemplo 2: Promoção da inovação e internacionalização

Finalidade	. Promoção de dinâmicas territorialmente integradas de inovação, competitividade e internacionalização
Alinhamento com prioridades da Estratégia Europa 2020	. Crescimento inteligente
Alinhamento com objetivos temáticos do Quadro Estratégico Comum	. Investigação e tecnologia (objetivo temático 1) . Tecnologias de informação e comunicação (2) . PME (3) . Emprego (8) . Educação, competências, aprendizagem ao longo da vida (10) . Economia de baixo carbono (4) . Capacitação institucional (11)
Tipo de instrumento	. Estratégia de base territorial
Objetivos específicos	. Estimular o desenvolvimento económico de aglomerações geográficas complexas com economias de elevado valor acrescentado . Gerir e planejar espaços funcionalmente integrados visando o crescimento inteligente . Gerar externalidades positivas e reforçar a competitividade da RUF . Adotar uma visão estratégica comum e estimular a colaboração entre actores para o crescimento inteligente, através do reforço do conhecimento e da capacidade de inovação, competitividade e internacionalização da RUF
Tipo de 'região funcional'	. Regiões urbanas funcionais / RUF (espaços sub ou inter-regionais de natureza metropolitana ou poli-urbana)
Conceito de 'região funcional' implícito	. Cidade-região . Sistemas urbanos subregionais policêntricos . Contexto territorial adequado para operacionalizar estratégias de especialização inteligente e explorar sinergias entre negócios e iniciativas empresariais de forma concertada ao nível sub-regional ou inter-regional sem vinculação a NUTS 2
Critérios de delimitação	. Aglomeração de empresas, sectores e instituições pertinentes para o desenvolvimento económico . Mercado de trabalho / movimentos pendulares . Interdependências económicas (trabalho, prestação de serviços, relações económicas) . Redes de relações do conhecimento e inovação . Ajustamento às estratégias territoriais de crescimento inteligente
Domínios de intervenção	. Empreendedorismo (start-ups, criação de empresas intensivas em conhecimento e em domínios emergentes – criatividade, sectores com baixo teor em carbono, energias renováveis, serviços inovadores) . Investigação & Inovação (infraestruturas e equipamentos, formação de novas competências, inovação em eficiência energética e energias renováveis,



	<p>disseminação e a adoção de novas tecnologias nas empresas, transferência de tecnologia, cooperação entre empresas e instituições da investigação e da educação)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Clusters e polos (apoio a clusters maduros, apoio a clusters emergentes – cultura e criatividade, energia, saúde, TICE, ... , parcerias entre agentes empresariais, governamentais e de I&amp;I)</li> <li>. Integração nas cadeias internacionais de valor</li> <li>. Formação e mobilidade no mercado de trabalho (novas competências para novas profissões)</li> <li>. Tecnologias da informação (infraestruturas de Acesso da Nova Geração (NGA) abertas, abordáveis, viáveis e duradouras, adoção em larga escala das inovações baseadas nas TIC)</li> <li>. Infraestruturas de internacionalização (portos, aeroportos, autoestradas, ...)</li> </ul>
Instrumentos de implementação	. Investimento Territorial Integrado (ITI)
Entidade responsável pela iniciativa	. Plataforma entre associações empresariais, empresas, instituições de Investigação & Inovação e municípios da RUF, com eventual participação de entidades do Ministério da Economia e do Emprego e do Ministério da Educação e Ciência
Sistema de governança	<p>. A gestão da estratégia é da responsabilidade de um organismo independente, que atua como intermediário entre os parceiros envolvidos, privados e públicos; não é um órgão de tomada de decisão (não há transferência de competências das entidades da administração local ou central)</p> <p>. Cogestão sob a forma de Contratos territoriais ou de Cooperação de base territorial</p>
Sistema de financiamento	<p>. FEDER + FSE + Fundo de Coesão + investimentos públicos e privados</p> <p>. Parcerias entre agentes privados, públicos e instituições do sistema financeiro</p> <p>. Constituição de fundo de investimento da RUF</p>
Exemplos de iniciativas	<p><u>Reino Unido:</u></p> <p>. Local Enterprise Partnerships : 39 LEP  <a href="http://www.bis.gov.uk/policies/economic-development/leps/">http://www.bis.gov.uk/policies/economic-development/leps/</a></p> <p><u>Finlândia:</u></p> <p>. Regional Centre Programme  <a href="http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/aky/home.nsf/pages/indexeng">http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/aky/home.nsf/pages/indexeng</a></p> <p><u>Holanda:</u></p> <p>. Structure Vision for Infrastructure and Territory: 6 urban networks: Randstad Holland, Brabantstad, Southern Limburg, Twente, Arnhem-Nijmegen, Groningen-Assen  <a href="http://www.government.nl/issues/spatial-planning/roles-and-responsibilities-of-central-government">http://www.government.nl/issues/spatial-planning/roles-and-responsibilities-of-central-government</a></p>

## Avaliação

Pontos fortes:	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Conjugação das dinâmicas económicas e funcionais da aglomeração com o espaço de implementação de políticas para a competitividade, inovação e internacionalização</li> <li>. Definição de estratégias de desenvolvimento não limitadas a divisões espaciais pré-definidas como as NUTS 2</li> <li>. Descentralização de competências para o desenvolvimento económico a favor de agentes e instituições da área de intervenção</li> <li>. Ganhos de eficiência através da gestão integrada, para um mesmo território, das dinâmicas de inovação e internacionalização</li> </ul>
Pontos fracos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Dificuldade de delimitar as áreas de intervenção com base em critérios objectivos (limiares quantitativos)</li> <li>. Dificuldade de constituir RUF nas aglomerações geográficas com fraca capacitação institucional ou com elevado nível de conflitualidade entre os agentes e líderes da área de intervenção</li> <li>. Período possivelmente longo de aprendizagem na gestão da iniciativa inovadora ITI</li> </ul>

## Observações

- . A delimitação da RUF não pode assentar em critérios exclusivamente técnicos. A adoção do princípio *place-based approach* para o desenvolvimento económico materializa-se através da articulação de opções de política ajustadas a unidades geográficas funcionais coerentes e obrigatoriamente às instituições políticas (autarquias) e associativas (associação de empresas) da RUF
- . A intervenção nas infraestruturas de internacionalização deve ser articulada com a componente de intervenção em infraestruturas associadas à mobilidade sustentável
- . Necessário estudar formas de gestão e de aplicação de fundos estruturais nas RUF formadas por áreas de regiões menos desenvolvidas (com maior dotação financeira) e regiões mais desenvolvidas (com menor dotação financeira), de forma a não violar critérios da política de coesão europeia e, ao mesmo tempo, não comprometer a estratégia integrada de desenvolvimento, competitividade, inovação e internacionalização da RUF

### Exemplo 3: Valorização de redes ecológicas urbano-rurais

Finalidade	. Ordenamento, gestão e valorização de redes ecológicas com vista à articulação entre coesão urbano-rural e desenvolvimento sustentável
Alinhamento com prioridades da Estratégia Europa 2020	. Crescimento sustentável
Alinhamento com objetivos temáticos do Quadro Estratégico Comum	. Ambiente (objetivo temático 6) . Alterações climáticas (5) . PME, agricultura (3) . Economia de baixo teor de carbono (4) . Capacitação institucional (11)
Tipo de instrumento	. Plano estratégico / estratégia de base territorial
Objetivos específicos	. Desenvolver estratégias de desenvolvimento territorial em que a diferenciação e a qualidade ecológicas contribuam para aumentar a capacidade atrativa dos espaços de intervenção para viver e trabalhar, assim como para fins de recreio e turismo . Garantir a multifuncionalidade territorial como estratégia para alcançar as seguintes metas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Riqueza de biodiversidade e habitats</li> <li>- Manutenção dos processos ecológicos fundamentais</li> <li>- Conservação do solo e combate à desertificação</li> <li>- Adaptação e minimização de impactos às alterações climáticas</li> <li>- Gestão de riscos</li> <li>- Aumento da qualidade do ar e da água</li> <li>- Construção e/ou conservação de paisagens qualificadas</li> <li>- Aumento da área de oferta para recreio</li> <li>- Criação ou reforço da identidade cultural</li> <li>- Melhoria do bem-estar e da saúde pública</li> <li>- Valorização da propriedade</li> <li>- Redução dos custos públicos em riscos ambientais, como cheias, tratamento de água, erosão, desabamentos, etc.</li> </ul> . Integrar políticas setoriais que relacionem os objetivos anteriores com outros no âmbito de políticas de base territorial (desenvolvimento urbano sustentável, desenvolvimento rural, ordenamento do território, etc.)
Tipo de 'região funcional'	. Regiões urbanas funcionais / RUF (espaços sub ou inter-regionais de natureza metropolitana ou poli-urbana) . Regiões funcionais urbano-rurais / RFUR (espaços sub-regionais polarizados por cidades médias)
Conceito de 'região funcional' implícito	. Rede de áreas que se constitua como uma infraestrutura verde ( <i>green infrastructure</i> ) de âmbito regional ou sub-regional com as seguintes características: <ol style="list-style-type: none"> <li>Espaços que incluam recursos naturais fundamentais e garantam a manutenção, funcionalidade e sustentabilidade dos sistemas biofísicos (ciclos da água, do carbono, do azoto)</li> <li>Fornecimento de serviços e funções ecológicas, tais como:</li> </ol>

	<p>aprovisionamento (água, alimento), produção (agrícola, pecuária, florestal, entre outras), regulação (clima, qualidade do ar), culturais (recreio, educação), científicos (produção e divulgação de conhecimento) e suporte (fotossíntese, formação de solo, habitat)</p> <p>iii) Continuidade e conectividade territorial (<i>green corridors</i>), tanto em contexto rural como urbano, contrariando e prevenindo os efeitos da fragmentação e artificialização dos sistemas ecológicos</p> <p>iv) Gestão integrada</p>
Critérios de delimitação	<p>. Variáveis, em função das especificidades territoriais e da estratégia de desenvolvimento territorial adotada:</p> <p>i) Prevalência do recurso água (regadio, abastecimento público, recreio, etc.): limites de bacia hidrográfica</p> <p>ii) Prevalência do recurso solo (conservação do solo para a actividade agrícola ou florestal): a bolsa de solos</p> <p>iii) Sobreposição de diversos fatores: unidade ecológica / unidade de paisagem que garanta o funcionamento equilibrado dos sistemas e dos processos ecológicos em questão</p>
Domínios de intervenção	<p>. Eficiência energética, alterações climáticas, iniciativas de baixo carbono e a produção agrícola e florestal</p> <p>. Produção alimentar (bacias alimentares – <i>foodshed</i> ou <i>foodsystems</i>)</p> <p>. Espaços públicos e de recreio</p> <p>. Turismo e qualidade da paisagem</p>
Instrumentos de implementação	<p>. Investimento Territorial Integrado (ITI)</p> <p>ou</p> <p>. Desenvolvimento Promovido pelas Comunidades Locais (DPCL)</p>
Entidade responsável pela iniciativa	<p>. No caso do mecanismo de implementação ser um ITI:</p> <p>Plataforma entre municípios, associações de municípios, associações empresariais, empresas, e entidades desconcentradas da administração central, sobretudo do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território</p> <p>. No caso do mecanismo de implementação ser um DPCL:</p> <p>Delegação parcial ou total em Grupos de Ação Local, que resultem de parcerias fortes, com capacidade de assumir compromissos, partilhar responsabilidades e gerir dinâmicas complexas de participação e coordenação</p>
Sistema de governança	<p>. No caso do mecanismo de implementação ser um ITI:</p> <p>i) A gestão da estratégia é da responsabilidade de um organismo independente, que atua como intermediário entre os parceiros envolvidos, privados e públicos; não é um órgão de tomada de decisão (não há transferência de competências das entidades da administração local ou central)</p> <p>ii) Cogestão sob a forma de Contratos territoriais ou de Cooperação de base territorial</p> <p>. No caso do mecanismo de implementação ser um DPCL:</p> <p>i) Estratégias de desenvolvimento local geridas por Grupos de Ação Local de acordo com as regras definidas nos Regulamentos</p> <p>ii) Sugere-se o desenvolvimento de iniciativas de natureza experimental e demonstrativo numa primeira fase, que possam ser discutidas e avaliadas, evoluindo posteriormente para iniciativas</p>

	de maior abrangência geográfica e de parceiros
Sistema de financiamento	<p>. No caso do mecanismo de implementação ser um ITI:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) FEDER + FSE + Fundo de Coesão + investimentos públicos e privados</li> <li>ii) Parcerias entre agentes privados, públicos e instituições do sistema financeiro</li> <li>iii) Constituição de fundo de investimento da RUF</li> </ul> <p>. No caso do mecanismo de implementação ser um DPCL:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Todos os fundos do Quadro Estratégico Comum</li> <li>ii) Investimentos públicos e privados</li> </ul> <p>. Em ambos os casos, é importante levar em consideração possibilidades de articulação, nomeadamente entre o FEADER e FSE e os Programas Operacionais (PO), contempladas no Plano de Desenvolvimento Rural (PDR 2014-2020)</p>
Exemplos de iniciativas	<p>. Estratégias de desenvolvimento integrado, partindo de uma abordagem paisagística em Espanha a um nível regional:  <a href="http://www.recep-enelc.net/allegati/Recep-Enelc_Working%20Landscapes%201.pdf">http://www.recep-enelc.net/allegati/Recep-Enelc_Working%20Landscapes%201.pdf</a></p> <p>. Estratégia para o Danúbio (vários países)  <a href="ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/news/research-eu/docs/focus11_en.pdf">ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/news/research-eu/docs/focus11_en.pdf</a></p> <p>. Projeto europeu (5 países) que relaciona riscos ambientais, alterações climáticas e capacitação institucional:  <a href="http://www.factsproject.eu/pilotprojects/Pages/default.aspx">http://www.factsproject.eu/pilotprojects/Pages/default.aspx</a></p> <p>Parceiro em Portugal – Baixo Vouga  <a href="http://www.factsproject.eu/pilotprojects/baixovougalagunar/Pages/default.aspx">http://www.factsproject.eu/pilotprojects/baixovougalagunar/Pages/default.aspx</a></p> <p>. Projeto europeu (VALUE) que resulta de uma parceria europeia (9 parceiros) com o objetivo de demonstrar o valor económico da infraestrutura verde nas cidades e nas regiões  <a href="http://www.value-landscapes.eu/">http://www.value-landscapes.eu/</a></p> <p>Resumo do projeto VALUE em  <a href="http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/270na4.pdf">http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/270na4.pdf</a></p> <p>. Projetos financiados pela Política Regional Europeia (DGREGIO 2007-2013) sobre a implementação de infraestruturas verdes  <a href="http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/10_MF_GI_191110.pdf">http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/10_MF_GI_191110.pdf</a></p>

## Avaliação

Pontos fortes:	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Portugal apresenta uma dimensão adequada para lógicas de complementaridade urbano-rural, sobretudo no eixo litoral-interior, à escala regional ou sub-regional</li> <li>. O papel das cidades de média dimensão poderá ser reforçado na coesão territorial consolidando estratégias de desenvolvimento policêntrico e aprofundando a integração urbano-rural, onde as redes ecológicas deverão ser consideradas como estruturas multifuncionais e de múltiplos benefícios</li> <li>. A componente ecológica do desenvolvimento territorial é reconhecida em diversos instrumentos de política para o próximo período de programação financeira, sobretudo em âmbitos fulcrais como as alterações climáticas e a eficiência energética</li> <li>. Existem diversos projetos demonstrativos e de boas práticas na Europa que comprovam a relevância económica de investimentos adequados na infra-estrutura verde</li> </ul>
Pontos fracos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Incapacidade ou desinteresse generalizados de prosseguimento de uma visão estratégica em detrimento de uma visão de curto prazo em matéria de ordenamento e desenvolvimento territorial</li> <li>. Perceção da componente ecológica como uma componente restritiva ao desenvolvimento</li> <li>. Falta de capacidade e de experiência institucional para trabalhar em parceria efetiva, dificultada pelas clivagens urbano / rural e ambiente / agricultura / economia</li> </ul>

## Observações

- . A qualidade da paisagem constitui um valioso capital territorial, é um fator cada vez mais relevante para a atração e fixação de empresas inovadoras e de residentes qualificados e constitui um recurso imprescindível para o desenvolvimento do turismo. Uma paisagem desordenada gera elevados custos para a sociedade sob a forma de perda de oportunidades económicas, riscos ambientais e ameaças à saúde pública
- . A compreensão dos ecossistemas e da paisagem, bem como da forma como estes irão responder às alterações climáticas e outras pressões (urbanísticas, poluição industrial, etc.), é essencial para o desenvolvimento de estratégias de adaptação e de gestão sustentável dos recursos naturais de qualquer território

#### Exemplo 4: Promoção da coesão sócio-territorial

Finalidade	. Dinamização das relações territoriais, sociais e económicas entre as cidades médias e os contextos rurais e mais periféricos numa ótica de coesão sócio-territorial e desenvolvimento integrado inclusivo
Alinhamento com prioridades da Estratégia Europa 2020	. Crescimento inclusivo . Crescimento inteligente
Alinhamento com objetivos temáticos do Quadro Estratégico Comum	. Emprego (objetivo temático 8) . Inclusão social (9) . PME, agricultura (3) . Tecnologias de informação e comunicação (2) . Educação, competências e aprendizagem ao longo da vida (10) . Capacitação institucional (11)
Tipo de instrumento	. Estratégia de desenvolvimento territorial . Pacto territorial
Objetivos específicos	. Promover emprego através da criação e interação de serviços de proximidade, visando a inserção profissional e o aconselhamento /encaminhamento personalizado para populações vulneráveis (desempregados, trabalhadores precários, população em risco de pobreza) . Sinalizar e monitorizar localmente as situações mais vulneráveis em termos de risco de pobreza, trabalho infantil e isolamento dos idosos . Dinamizar serviços e densificar redes locais de apoio domiciliário, familiar e comunitário . Promover serviços de apoio e de aconselhamento empresarial, visando a inovação económico-social, a eficácia organizacional das PME e a criação de empresas . Monitorizar as necessidades locais de emprego e a oferta diferenciada e direcionada de ações de formação profissional (desempregados, trabalhadores, dirigentes e empresários) . Criar redes institucionalizadas entre entidades empresariais e estabelecimentos de ensino locais (universidades, politécnicos, escolas secundárias, escolas profissionais), visando uma melhor articulação entre formação profissional, investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação . Atrair cidadãos para zonas rurais, de forma a inverter as tendências regressivas que afetam os territórios de baixa densidade, e implementar políticas de instalação que assegurem as condições necessárias de mobilidade espacial e de conectividade entre territórios e populações . Criar bacias/sistemas sub-regionais de alimentação capazes de gerar sinergias entre: (i) a organização do lado da oferta (cooperação de produtores agrícolas locais e dinamização de mercados urbanos de venda e de promoção dos produtos); (ii) a organização do lado da procura (criação e dinamização de associações/ cooperativas de consumidores, de âmbito local e/ou regional); e (iii) a articulação entre as práticas e os grupos organizados de consumidores e as atividades desenvolvidas pelos produtores e outros operadores nas cadeias alimentares e de abastecimento

	. Criar plataformas urbano-rurais de promoção turística e de comercialização de recursos locais (culturais, patrimoniais e ambientais)
Tipo de 'região funcional'	. Regiões funcionais urbano-rurais / RFUR (espaços sub-regionais polarizados por cidades médias)
Conceito de 'região funcional' implícito	. (Redes de) cidades médias e áreas rurais envolventes
Critérios de delimitação	. Espaços de coesão sócio-territorial polarizados por uma ou mais cidades médias
Domínios de intervenção	. Inclusão social, emprego e mobilidade laboral, inserção profissional . Mobilidade espacial e residencial . Inovação e competitividade das PME . Aprendizagem ao longo da vida e reforço das competências profissionais . Reforço da capacidade e eficiência institucional e da partilha de serviços e recursos . Utilização das TIC nos vários domínios de intervenção como plataformas eficazes de relação/mediação e de promoção de novas competências
Instrumentos de implementação	. Desenvolvimento Promovido pelas Comunidades Locais (DPCL) ou . Investimento Territorial Integrado (ITI)
Entidade responsável pela iniciativa	. No caso do mecanismo de implementação ser um DPCL: Delegação total ou parcial em Grupos de Ação Local: autarquias, centros de emprego, gabinetes de inserção profissional (GIP), núcleos locais de inserção (NLI), associações empresariais, sindicatos, associações de desenvolvimento local (ADL), cooperativas, outras associações . No caso do mecanismo de implementação ser um ITI: Plataforma entre o tipo de entidades referidas em relação ao enquadramento anterior, mas com liderança por parte de entidades públicas de nível local e sub-regional
Sistema de governança	. No caso do mecanismo de implementação ser um DPCL: i) Estratégias de desenvolvimento local geridas por Grupos de Ação Local de acordo com as regras definidas nos Regulamentos ii) Sugere-se o desenvolvimento de iniciativas de natureza experimental e demonstrativo numa primeira fase, que possam ser discutidas e avaliadas, evoluindo posteriormente para iniciativas de maior abrangência geográfica e de parceiros . No caso do mecanismo de implementação ser um ITI: i) A gestão da estratégia é da responsabilidade de um organismo independente, que atua como intermediário entre os parceiros envolvidos, privados e públicos; não é um órgão de tomada de decisão (não há transferência de competências das entidades da administração local ou central) ii) Cogestão sob a forma de Contratos territoriais ou de Cooperação de base territorial
Sistema de financiamento	. No caso do mecanismo de implementação ser um DPCL: i) Todos os fundos do Quadro Estratégico Comum ii) Investimentos públicos e privados . No caso do mecanismo de implementação ser um ITI: i) FEDER + FSE + Fundo de Coesão + investimentos públicos e privados ii) Parcerias entre agentes privados, públicos e instituições do sistema financeiro



	iii) Constituição de fundo de investimento da RUF
Exemplos de iniciativas	<p>Alguns exemplos de redes e parcerias de âmbito regional ou nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Empresários para a inclusão social <a href="http://www.epis.pt">http://www.epis.pt</a></li> <li>. Bacias/sistemas locais-regionais de alimentação <a href="http://foodshed.net/">http://foodshed.net/</a> <a href="http://www.prove.com.pt">http://www.prove.com.pt</a></li> <li>. Iniciativas de instalação de cidadãos em zonas rurais <a href="http://www.installation-campagne.fr">http://www.installation-campagne.fr</a> <a href="http://www.novospovoadores.pt/">http://www.novospovoadores.pt/</a></li> <li>. Plataformas de promoção do património cultural <a href="http://www.linhasdetorresvedras.com/">http://www.linhasdetorresvedras.com/</a> <a href="http://www.rotadacortica.pt/">http://www.rotadacortica.pt/</a></li> <li>. Parcerias públicas e/ou privadas no apoio a iniciativas locais de desenvolvimento económico e empresarial <a href="http://www.westofenglandlep.co.uk/">http://www.westofenglandlep.co.uk/</a> <a href="http://www.leedscityregion.gov.uk/">http://www.leedscityregion.gov.uk/</a> <a href="http://www.push.gov.uk/">http://www.push.gov.uk/</a></li> <li>. Cidades inteligentes, inovação social e comunitária <a href="http://www.ponrec.it/bandi/smartcities_communities_socialinnovation/">http://www.ponrec.it/bandi/smartcities_communities_socialinnovation/</a></li> <li>. Apoio domiciliário <a href="http://www.cm-amadora.pt/PageGen.aspx?WMCM_Paginald=39842&amp;WMCM_RootMenuId=27526&amp;WMCM_MenuId=39850">http://www.cm-amadora.pt/PageGen.aspx?WMCM_Paginald=39842&amp;WMCM_RootMenuId=27526&amp;WMCM_MenuId=39850</a></li> <li>. Comunidades verdes e sustentabilidade <a href="http://www.greencommunities.it/green-communities-progetto.html">http://www.greencommunities.it/green-communities-progetto.html</a></li> </ul>

## Avaliação

Pontos fortes:	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Incremento de redes e parcerias capazes de mobilizar e articular diversos agentes públicos, privados e do 3º setor tanto urbanos como rurais</li> <li>. Aposta nos serviços de proximidade de forma a monitorizar e a dar uma resposta mais eficaz quer aos problemas decorrentes de situações de maior vulnerabilidade social, quer às necessidades de apoio às iniciativas empresariais e à promoção do emprego</li> </ul>
Pontos fracos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Ausência de uma cultura de cooperação entre entidades do meio urbano e do meio rural</li> <li>. Dificuldade em definir uma estrutura consolidada de gestão /administração que se responsabilize pelos projectos e acções desenvolvidos numa ótica de continuidade de médio e longo prazo</li> <li>. Dificuldade em gerar plataformas de entendimento e de ação conjunta entre agências/serviços públicos e a sociedade civil</li> </ul>

#### Observações

. A complementaridade de valências e de capacidades entre, de um lado, as instituições/agências públicas e respetivos serviços e equipamentos e, do outro, as entidades privadas e/ou do 3º setor, significa um princípio orientador e transversal para a constituição de redes e parcerias promovidas pelas comunidades locais (DPCL). A partilha de responsabilidades deverá resultar de um processo de relativa institucionalização/contratualização de papéis, funções e competências assumidos a partir das diversas iniciativas a desenvolver

. As DPCL poderão ser enquadradas, em casos que se considere pertinente, num Investimento Territorial Integrado (ITI), na medida em que representam uma escala de intervenção mais localizada assente na prestação de serviços de maior proximidade territorial. Por exemplo, as DPCL que incidam na promoção do emprego e/ou no apoio à situação de desempregado deverão articular-se com o ITI a criar no âmbito da delimitação da respetiva bacia de emprego

## **Anexo I**

### **Regiões Funcionais | Principais Conceitos e Indicadores**

## “Região funcional”: principais conceitos e critérios de delimitação e caracterização

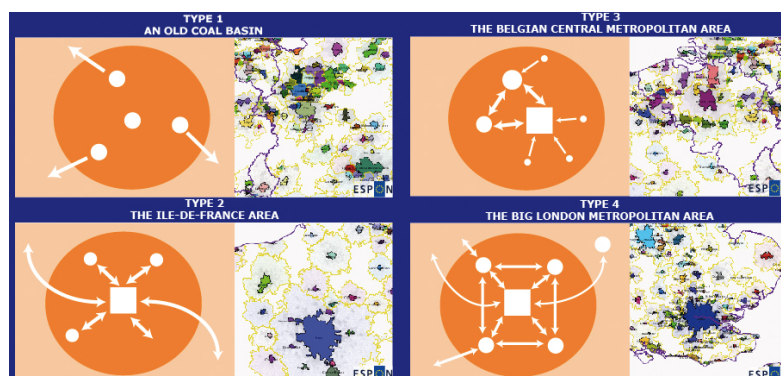
Conceito	Natureza	Descrição
Travel-To-Work Area (TTWA) <sup>9</sup>	Funcional	Área correspondente à bacia de emprego de uma grande cidade ou conurbação definida através dos movimentos pendulares casa-trabalho. No caso particular do Reino Unido, a delimitação destas áreas corresponde à agregação de municípios em que: i) pelo menos 75% da população residente ativa trabalha na área, e ii) pelo menos 75% dos que trabalham na área residem na própria área.
Áreas Urbanas Morfológicas (AUM) <sup>10</sup>	Morfológica	De acordo com o ESPON, as <b>AUM</b> correspondem a espaços urbanos/municípios com, pelo menos, 650hab/Km2. As <b>AUM</b> são os centros urbanos densamente povoados das <b>AUF</b> , as quais, por sua vez, são as bacias de emprego definidas pelas <b>TTWA</b> em torno das <b>AUM</b> .
Áreas Urbanas Funcionais (AUF) <sup>11</sup>	Funcional	As <b>AUF</b> correspondem a uma área urbana com um centro de, pelo menos, 15 mil habitantes e uma população total de, pelo menos, 50 mil habitantes. As <b>AUF</b> são definidas pela sua área de influência em termos de movimentos pendulares casa-trabalho ( <b>TTWA</b> ) calculados ao nível municipal (LAU2). Uma <b>AUF</b> inclui uma ou mais <b>AUM</b> e ainda as respetivas áreas circundantes em que pelo menos 10% da população trabalha dentro dos limites da <b>AUM</b> . É possível encontrar <b>AUF</b> transfronteiriças, embora os dados para estas situações sejam ainda reduzidos (ver, por exemplo, Projeto ESPON Metroborde).  As <b>AUF</b> são, em larga medida, a depuração das precedentes <b>ARUF</b> , áreas e regiões urbanas funcionais - <i>Functional Urban Regions and Areas</i> .
Larger Urban Zones (LUZ) <sup>12</sup>	Político-administrativa	De acordo com o Urban Audit, as <b>LUZ</b> têm por base as <b>AUF</b> e representam uma tentativa, por parte do EUROSTAT, de harmonizar o critério de definição de área metropolitana ao nível da União Europeia. As <b>LUZ</b> compreendem as <b>AUF</b> com, pelo menos, 500 mil habitantes ajustadas aos respetivos limites administrativos.
Poli-Áreas Urbanas Funcionais (Poli-AUF) <sup>13</sup>	Funcional	As <b>Poli-AUF</b> são grupos de <b>AUF</b> vizinhas. Para se formar uma <b>Poli-AUF</b> é necessário verificar-se uma das seguintes condições: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Metrópoles (&gt; 500 000 hab.) com os respetivos centros a menos de 60km de distância entre si e bacias de emprego contíguas;</li> <li>• 2 Cidades de grande dimensão (&gt; 250 000 hab.) com os respetivos centros distando menos de 30km entre si e bacias de emprego contíguas;</li> <li>• 1 Metrópole e 1 Cidade de grande ou média dimensão (&gt; 100 000 hab.) com os respetivos centros distando menos de 30km entre si e bacias de emprego contíguas;</li> <li>• Metrópoles com os respetivos centros distando menos de 60km entre si e separados apenas pela bacia de emprego de uma AUF contígua a ambas.</li> </ul>

9 G. C. A. L. (2010), *Functional Economic Market Areas: An economic note. Communities and Local Government*

10 ESPON (2007), *Project 1.4.3 Study on Urban Functions, Final Report*.

11 e 6 ESPON (2011) *The Functional Urban Areas Database – ESPON 2013 Database*

12 *The Larger Urban Zone*: <http://www.urbandaudit.org/help.aspx>



**Figura 2.** 4 Tipos de AUF: ex-região industrial de Ostrava (CZ), Ile-de-France (FR), Região Metropolitana Central (B) e grande área metropolitana de Londres (RU)

Metropolitan European Growth Areas ( <b>MEGA</b> ) <sup>14</sup>	Funcional	Partindo do critério de delimitação de <b>AUF</b> , as <b>MEGA</b> cruzam os critérios morfológicos da densidade populacional com critérios funcionais, atribuindo particular relevo à localização de funções de âmbito supranacional (transporte, atividades económicas, funções de controlo, gestão e governança territorial). As <b>MEGA</b> são <b>AUF</b> metropolitanas que, individual ou coletivamente (com base em clusters policêntricos), têm a dimensão populacional, o potencial económico e uma localização estratégica ( <i>gateways</i> , <i>hubs</i> logísticos, etc.) suficientes para se tornarem áreas de crescimento económico de valor europeu.
Functional Economic Market Areas ( <b>FEMA</b> ) <sup>15</sup>	Funcional	As FEMA correspondem ao nível espacial a que operam, no Reino Unido, os mercados económicos relevantes. Embora os critérios para a sua delimitação levantem questões metodológicas, definem-se através das diferentes relações económicas que se estabelecem entre a cidade e a região, como, por exemplo, os fluxos pendulares ( <b>TTWA</b> ), o mercado de habitação, as redes locais de empresas, os padrões geográficos de aquisição de bens e serviços por parte da população, a área de cobertura de um hospital, etc.
Cidade-região <sup>16</sup>	Funcional	Corresponde à cidade e respetivo <i>hinterland</i> – definido pelo mercado de trabalho, rede de transportes e fluxos pendulares associados às deslocações casa-trabalho ( <b>TTWA</b> ) - e pressupõe a existência de alguma forma de governo supralocal. Conceito mais difundido no Reino Unido.
Região Funcional <sup>17</sup>	Funcional	A OCDE define a região funcional como uma unidade territorial resultante da organização das relações económicas e sociais no território em detrimento dos critérios convencionais político-administrativos ou histórico-geográficos. A região funcional é geralmente definida por critérios relativos ao mercado de trabalho e aos movimentos pendulares ( <b>TTWA</b> ).

14 ESPON (2007), *Project 1.4.3 Study on Urban Functions, Final Report*.

15 G. C. A. L. (2010), *Functional Economic Market Areas: An economic note*. Communities and Local Government, London.

16 NLGN (2005), *Seeing the Light? Next Steps for City Regions*. New Local Government Network, London.

17 OCDE (2011), *Assessing and Monitoring Rural-Urban Linkages in Functional Regions: A methodological framework*. OCDE, Paris.

### “Região funcional”: exemplos de indicadores para a sua definição e caracterização

Não há um quadro consensual de indicadores territoriais sobre regiões de tipo funcional. Um levantamento de informação sobre esta questão permite organizar um quadro onde se identificam os indicadores considerados mais relevantes e, para cada um deles, a escala de aplicação, a fonte de informação e o objetivo da sua utilização. Esses indicadores foram agrupados em seis conjuntos (Quadro 5), de acordo com as quatro principais linhas temáticas de discussão das relações urbano-rural no contexto das regiões urbanas funcionais - mobilidade, habitação e infraestruturas (A); provisão de serviços públicos e atividades económicas (B); ambiente e ecossistemas (C); e governança (D) - às quais se adicionam ainda as dinâmicas demográficas (E) e as dinâmicas de ocupação do solo (F).

**Quadro 5. Exemplos de indicadores de definição e caracterização de ‘regiões funcionais’ por tipo de domínio**

Grupo	Indicador	Escala	Fonte	Objetivo
<b>A</b>	Acessibilidade a aeroporto	NUTS-3	Raster (SIG)	Conectividade da região
	Construção de novos edifícios/fogos	Concelho	INE	Proxy da procura residencial
	População residente a mais de 45 minutos, por rodovia, de um centro urbano com mais de 50 mil habitantes	Concelho	SIG, análise espacial	Proxy da população a viver em áreas remotas
	Duração dos movimentos pendulares (min.) por escalão de duração dos movimentos pendulares	Freguesia	INE	Proxy do nível de interação
	Proporção da população residente que trabalha ou estuda noutro município	Freguesia	INE	Proxy do nível de interação
	Proporção da população residente a uma determinada distância de uma estação de transporte público	Freguesia	Raster (SIG)	Proxy do grau de acessibilidade
	Proporção dos volumes de tráfego viário por tipo de veículo	Nacional / Regional	EC-Eurostat (2010)	Caracterização funcional dos fluxos de tráfego viário
<b>B</b>	Distância média a um estabelecimento de ensino superior	Concelho	SIG, análise espacial	Proxy de acesso a equipamentos coletivos de ensino superior
	Acesso a água potável e sistema de tratamento de resíduos sólidos	Concelho	SIG, análise espacial	Proxy de acesso a equipamentos de saneamento básico
	Proporção de população entre 6 e 13 anos que vive a uma distância máxima de 2km de um estabelecimento de ensino primário ou secundário	Concelho	SIG, análise espacial	Proxy de acesso a equipamentos coletivos de ensino
	Proporção de população que vive a menos de 15 min. ou a uma distância máxima de 5 km de um	Concelho	SIG, análise espacial	Proxy de acesso a equipamentos coletivos de saúde

	hospital			
	Acessibilidade a uma grande superfície comercial	Concelho	SIG, análise espacial	Proxy da procura de serviços
	Índice de polarização do emprego	Freguesia	INE	Proxy do nível de interação
	Aquisição de bens e serviços	Concelho	Inquérito Próprio	Proxy da prestação de serviços
	Potencial populacional num raio de 50 km	Concelho	SIG, análise espacial	Proxy da procura de serviços
	Remuneração média de acordo com o sexo do trabalhador e a localização do estabelecimento onde trabalha	Distrito	MTSS/GEP	Disparidades Inter-AUF
	Remuneração média por Indicador socioprofissional individual de classe e por localização do estabelecimento	Distrito	MTSS/GEP	Disparidades Inter-AUF
<b>C</b>	Fragmentação da paisagem	Regional	EEA	Proxy da dinâmica de sustentabilidade ecológica da AUF
	Transformação da paisagem	Regional	EEA	Proxy da dinâmica de sustentabilidade ecológica da AUF
	Preservação dos espaços abertos: percentagem de solo reservado a áreas verdes de lazer	Regional	SIG, análise espacial	Proxy da dinâmica de sustentabilidade ecológica da AUF
<b>D</b>	Número de autoridades locais por cada 1000 habitantes	Concelho	INE	Proxy do nível de densidade institucional da AUF Proxy da fragmentação administrativa
	Projetos de cooperação territorial	NUTS-3	INTERREG, QREN	Proxy do nível de cooperação territorial
	Projetos de I&DT em cooperação	NUTS-3	QREN, UE	Proxy do nível de cooperação I&DT
<b>E</b>	Densidade populacional	Concelho	INE	Densidade do povoamento e Proxy da procura de serviços
	Taxa de crescimento migratório	Concelho	INE	Proxy de atratividade da região
<b>F</b>	Áreas artificializadas (urbano e outros usos)	NUTS-3	SIG, Tabulação cruzada (análise fuzzy) com base em Corine Land Cover	Proxy da pressão urbanística
	Áreas agrícolas e agroflorestais	NUTS-3	SIG, Tabulação cruzada (análise fuzzy) com base em Corine Land Cover	Proxy da pressão urbanística
	Área das AUF	Km2	Eurogeographics (SIG)	
	Área das AUM	Km2	Eurogeographics (SIG)	





## **Anexo II**

**As regiões funcionais e as relações entre áreas urbanas e áreas rurais no âmbito da preparação das políticas comunitárias para o período 2014-2020**

## **As regiões funcionais e as relações entre áreas urbanas e áreas rurais no âmbito da preparação das políticas comunitárias para o período 2014-2020: balanço do debate dos dois últimos anos (2010-2011)**

Tendo por base documentos de diversa natureza produzidos nos últimos dois anos (2010 e 2011) no âmbito da preparação do novo ciclo de políticas da UE para o período 2014-2020, efetua-se nesta primeira parte do Relatório de Progresso um balanço dos avanços entretanto ocorridos no que se refere ao esclarecimento do papel que poderá vir a ser atribuído às *regiões funcionais* e às relações entre áreas urbanas e áreas rurais (*relações urbano-rurais* ou, na ótica simétrica, *rurais-urbanas*) durante o próximo ciclo de programação comunitária.

O texto que se segue encontra-se organizado em cinco secções:

- . Secção 1: Principais elementos de referência do novo ciclo de políticas comunitárias propostos pela Comissão Europeia, com destaque para a estratégia *Europa 2020*, o projeto de pacote financeiro, que inclui uma proposta de regulamento de enquadramento com disposições comuns para a gestão dos cinco fundos comunitários, e o Quadro Estratégico Comum da União para 2014 - 2020;
- . Secção 2: Política de Coesão como política comunitária de desenvolvimento territorial, tendo como referência as Conclusões do Conselho Informal dos Ministros responsáveis pela Política de Coesão da UE (política regional) e pelo desenvolvimento territorial e urbano, realizada em 24-25 de Novembro de 2011 em Poznan (Polónia);
- . Secção 3: Relação entre a política de desenvolvimento rural e a Política de Coesão;
- . Secção 4: Relação entre a agenda urbana europeia e a Política de Coesão;
- . Secção 5: Síntese final sob a forma de um mapeamento gráfico das relações entre os vários documentos mais relevantes para o tema em causa.

### **1. Os elementos principais de referência: da Estratégia *Europa 2020* às propostas mais recentes apresentadas pela Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu**

O processo de preparação do novo ciclo de políticas comunitárias para o período 2014-2020 tem quatro elementos de referência principais propostos pela Comissão Europeia: i) o documento *Europa 2020. Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*<sup>18</sup>; ii) uma proposta de orçamento para o referido período, designada *A Budget for Europe 2020*<sup>19</sup> (que não será analisada neste contexto); iii) um projeto de pacote legislativo sobre as futuras políticas comunitárias, e iv) uma proposta de elementos para um Quadro Estratégico Comum para os cinco fundos<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> COM(2010) 2020 final, 3.3.2010.

<sup>19</sup> COM(2011)500 final, 29.6.2011.

<sup>20</sup> SWD(2012) 61 final, 14.3.2012.

Na estratégia *Europa 2020* são estabelecidas três prioridades:

- i) Crescimento inteligente: desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação;
- ii) Crescimento sustentável: promover uma economia mais eficiente em termos de utilização dos recursos, mais ecológica e mais competitiva;
- iii) Crescimento inclusivo: fomentar uma economia com níveis elevados de emprego que assegura a coesão social e territorial.

A Comissão propõe, para a concretização dessas prioridades, cinco grandes objetivos, associando-os à definição de metas quantificadas. A Comissão propõe, ainda, que cada Estado-Membro traduza a estratégia *Europa 2020* em objetivos e trajetórias nacionais. Esta estratégia contém diversas menções às componentes de coesão territorial e de desenvolvimento rural, mas as prioridades, os grandes objetivos e ainda as iniciativas apresentadas como emblemáticas são formulados de uma forma genérica, não territorializada. Não existem referências explícitas aos dois elementos chave deste Estudo: regiões funcionais e relações urbano-rural.

O projeto de pacote legislativo integra uma proposta de regulamento de enquadramento<sup>21</sup> com disposições comuns para a gestão do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do Fundo Social Europeu (FSE), do Fundo de Coesão, do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e do Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP). Esse Regulamento visa garantir a utilização mais coordenada e coerente dos cinco fundos comunitários.

O projeto apresentado pela Comissão está alinhado com os objetivos e metas da estratégia *Europa 2020* e pressupõe o estabelecimento de um Quadro Estratégico Comum ao nível da União Europeia e de Contratos de Parceria entre a Comissão e cada um dos Estados-Membros.

O *Quadro Estratégico Comum* visa materializar os objetivos temáticos comuns e as metas de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo que se encontram consagrados na Estratégia *Europa 2020* em ações suscetíveis de serem apoiadas pelos distintos fundos comunitários, assegurando a utilização integrada desses fundos na concretização de objetivos comuns (art.º 10 da proposta de Regulamento). Os cinco fundos comunitários passam, neste novo contexto, a serem referidos como os fundos do Quadro Estratégico Comum.

Os *Contratos de Parceria* entre a Comissão e cada um dos Estados-Membros identificam os compromissos estabelecidos entre os parceiros de nível nacional e regional e a Comissão visando a concretização dos objetivos *Europa 2020* (art.º 13). Em termos práticos, e tendo por referência a situação atual, os Contratos de Parceria (CP) cobrem os domínios do QREN e ainda a componente de desenvolvimento rural. Os CP deverão, entre outras condições, contemplar *abordagens integradas de desenvolvimento territorial* (art.º 14, b)).

---

<sup>21</sup> COM(2011) 615 final, 6.10.2011, posteriormente substituída por COM(2011) 615 final/2, 14.3.2012.

Na óptica deste Estudo, é particularmente relevante sublinhar os seguintes aspectos presentes no Regulamento proposto pela Comissão:

i) *Novas geografias de intervenção*

A inclusão do novo objectivo de coesão territorial, em consonância com o Tratado de Lisboa e complementando os de coesão económica e coesão social, implica que se atribua maior importância às cidades, às geografias funcionais e ao nível subregional (p. 17);

ii) *Diagnósticos de base territorial*

O conteúdo do Quadro Estratégico Comum deve identificar os desafios territoriais essenciais para as áreas urbanas, rurais, costeiras e de pescas, assim como para as áreas com características territoriais particulares referidas nos Artigos 174 e 379 do Tratado (regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e regiões insulares, transfronteiriças e de montanha) (art.º 11); a identificação dos desafios territoriais deve ser acompanhada, sempre que se justifique, por uma lista das cidades participantes na plataforma de desenvolvimento urbano referida no artigo 7 de Regulamento FEDER (art.º 14);

iii) *Estratégias integradas de desenvolvimento local*

De forma a melhor mobilizar o potencial de cada local<sup>22</sup> e a facilitar a concretização de intervenções multi-dimensionais e trans-setoriais, a Comissão propõe que os Estados-Membros recorram a iniciativas focalizadas em territórios subregionais e promovidas pelas comunidades locais (*community-led initiatives*). A Comissão propõe ainda aos Estados-Membros que promovam a execução de estratégias integradas de desenvolvimento local e a constituição de grupos de acção local que representem os interesses das comunidades<sup>23</sup> (art.º 28, 29 e 30);

iv) *Investimento Territorial Integrado (ITI)*

Quando as estratégias de desenvolvimento urbano ou territorial exijam intervenções integradas por envolverem instrumentos de mais de um eixo prioritário, do mesmo ou de diferentes programas operacionais, as acções apoiadas por fundos comunitários devem ser desenvolvidas sob a forma de investimentos territoriais integrados no âmbito de um mesmo programa operacional (art.º 99).

<sup>22</sup> Embora nem sempre exista uma referência explícita nesse sentido, o conceito de “local” nos documentos aqui analisados tem um âmbito amplo, podendo aplicar-se a qualquer escala geográfica sub-regional, entre o “local” em sentido estrito e o regional. Numa Nota com perguntas e respostas sobre desenvolvimento territorial preparada pela Comissão (DG G 1 Regional Policy Team) e divulgada em 14 de Dezembro de 2011, refere-se o seguinte a propósito da questão *What is the definition of "local"*: “there is no definition of local in the legislative proposals, this will depend on the institutional set-up of the Member State. The important thing about the local development approach proposed is that it be community-led. Therefore the local area should have sufficient critical mass to implement a viable local development strategy and, at the same time, be sufficiently small to allow for local interaction. A delegated act will set out criteria for the definition of the area and the population covered by the strategy (Art. 29 (6) CPR).”

<sup>23</sup> Na Nota da Comissão (DG G 1 Regional Policy Team) identificada anteriormente afirma-se que a área de intervenção de um Grupo de Acção Local “does not have to correspond to, and can cut across, administrative boundaries but how this will be organised is up to the Member States”, o que, por um lado, permite estabelecer uma articulação direta com as duas dimensões essenciais deste Estudo, regiões funcionais e relações entre áreas urbanas e áreas rurais, e, por outro, sugere a necessidade de Portugal debater a operacionalização desta possibilidade.

Finalmente, a proposta de elementos para um Quadro Estratégico Comum para os cinco fundos identifica onze objetivos temáticos e identifica, para cada um deles (Parte II), metas e objetivos-chave, princípios gerais de complementaridade e, ainda, procedimentos de implementação e coordenação entre os vários fundos e entre estes e outras políticas e instrumentos da União Europeia. Neste documento realça-se, uma vez mais, a importância de intervenções integradas de base territorial como forma de garantir coordenação e sinergias ao nível da implementação das ações e identificam-se os desafios territoriais que se colocam aos objetivos de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo consagrados na Estratégia *Europa 2020*.

## 2. A Política de Coesão como política comunitária de desenvolvimento territorial

A Presidência Polaca da União Europeia (segundo semestre de 2011) revelou-se particularmente ativa no domínio das questões relacionadas com a dimensão territorial das políticas públicas, tendo estimulado um importante debate intergovernamental sobre o papel de uma perspetiva integrada e territorial de desenvolvimento no âmbito da futura Política de Coesão.

Tendo como referências genéricas a Estratégia *Europa 2020* e o pacote legislativo sobre os cinco fundos do Quadro Estratégico Comum proposto pela Comissão Europeia a 6 de Outubro de 2011, e como referências específicas sobre a dimensão territorial o *Relatório Barca*<sup>24</sup> e a *Agenda Territorial 2020*<sup>25</sup>, a Presidência Polaca suscitou um importante debate sobre como reforçar a Política de Coesão enquanto política comunitária de desenvolvimento territorial, a par de outras (desenvolvimento rural, por exemplo). As Conclusões do Conselho Informal dos Ministros responsáveis pela Política de Coesão da UE (política regional) e pelo desenvolvimento territorial e urbano, realizada em 24-25 de Novembro de 2011 em Poznan (Polónia), traduzem esse esforço.

Na primeira parte das Conclusões do Conselho Informal de Ministros de Poznan identificam-se as principais mensagens políticas para a futura Política de Coesão, reafirmando, nomeadamente: i) a necessidade de se adotarem perspetivas integradas e territoriais na formulação e execução de políticas e ii) a importância de reforçar a dimensão urbana nas políticas a desenvolver.

Nesta primeira parte, as Conclusões identificam ainda os aspetos genericamente consensuais mas em relação aos quais se reconhece persistir a necessidade de clarificação adicional e, portanto, de mais debate. De entre os vários aspetos em aberto, os seguintes são particularmente relevantes para este Estudo:

- . *Política de Coesão como política de desenvolvimento territorial*: como formular e executar uma Política de Coesão integrada e que incorpore uma visão territorial?
- . *Dimensão territorial de políticas sectoriais*: como garantir, na ótica do desenvolvimento territorial e no que se refere às diversas políticas sectoriais:

<sup>24</sup> Barca, F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009

<sup>25</sup> Adotada, em 19 de Maio de 2011, pelos Ministros da UE responsáveis pelo ordenamento do território no âmbito da Presidência Húngara da UE.

- i) Uma maior sensibilidade espacial, de forma a dar resposta à diversidade territorial existente;
- ii) Uma melhor consideração dos impactes territoriais dessas políticas;
- iii) Uma melhor coordenação entre essas políticas no âmbito de estratégias de desenvolvimento territorial?

. *Instrumentos de desenvolvimento territorial*: quais os instrumentos de desenvolvimento territorial, incluindo os apoios a intervenções urbanas, suscetíveis de promover a desejada perspetiva de desenvolvimento integrado e territorial?

. *Relações urbano-rurais e áreas funcionais*: em que situações se justifica o reforço das relações urbano-rurais e o recurso a áreas urbanas funcionais (cidades-região, áreas metropolitanas) na ótica da Política de Coesão como política de desenvolvimento territorial?

A segunda parte das Conclusões incide exclusivamente sobre a dimensão territorial das políticas da União Europeia, retomando, precisando e complementando algumas das questões anteriores. No âmbito deste Estudo, importa salientar as seguintes:

- i) Como integrar a dimensão territorial em políticas comunitárias, nacionais, regionais e locais?
- ii) Como traduzir os objetivos e as orientações da Agenda Territorial 2020 ao nível das várias políticas comunitárias?
- iii) Como facilitar a coordenação territorial de políticas, instrumentos e ações?
- iv) Como melhorar a análise e a monitorização das dinâmicas territoriais, dos impactes territoriais e da evolução das relações entre diferentes áreas (por exemplo, entre áreas urbanas e rurais ou no seio de áreas funcionais)?
- v) Que orientações estratégicas podem ser estabelecidas no Quadro Estratégico Comum para que a concretização dos objetivos da *Estratégia Europa 2020* leve efetivamente em conta as prioridades e os desafios da *Agenda Territorial 2020*?
- vi) Como garantir que a dimensão territorial da Política de Coesão seja explicitamente considerada para além de aspetos já contemplados na proposta de regulamento de fundos comunitários da Comissão, isto é, as estratégias de desenvolvimento local promovidas pelas comunidades (*community-led local development*) e os investimentos territoriais integrados (ITI)?
- vii) Como desenvolver formas de parceria e de governança adequadas a uma perspetiva integrada e territorial de desenvolvimento?

### 3. Política de desenvolvimento rural e Política de Coesão

A Comunicação da Comissão *A PAC no horizonte 2020: Responder aos desafios do futuro em matéria de alimentação, recursos naturais e territoriais*<sup>26</sup> identifica o “equilíbrio territorial”, a par da segurança alimentar e do ambiente e alterações climáticas, como um dos desafios a que a nova política agrícola comum terá de fazer face. A Comissão reconhece que “um número crescente de zonas rurais depende cada vez mais de fatores estranhos à agricultura devido à diversificação da sua estrutura socioeconómica”, mas lembra que, nessas áreas, o sector agrícola continua a ser responsável por uma parcela significativa do valor acrescentado e do emprego, para além de gerar outras atividades económicas como a indústria agroalimentar, o turismo e o comércio. O desafio “equilíbrio territorial” surge associado à vitalidade das áreas rurais mas também à diversidade territorial da agricultura na União Europeia.

Os três desafios identificados no documento dão lugar a outros tantos objetivos. O desafio “equilíbrio territorial” justifica a definição do objetivo “desenvolvimento territorial equilibrado”. Este objetivo desdobra-se em três dimensões (p. 8):

- i) Apoiar o emprego rural e preservar o tecido social das zonas rurais;
- ii) Melhorar a economia rural e promover a diversificação, a fim de permitir aos atores locais explorarem o seu potencial e otimizarem a utilização de outros recursos locais;
- iii) Permitir a diversidade estrutural dos sistemas de produção agrícola, melhorar as condições de vida para as pequenas explorações e desenvolver os mercados locais, porque na Europa as estruturas agrícolas heterogéneas e os sistemas de produção contribuem para a atratividade e a identidade das regiões rurais.

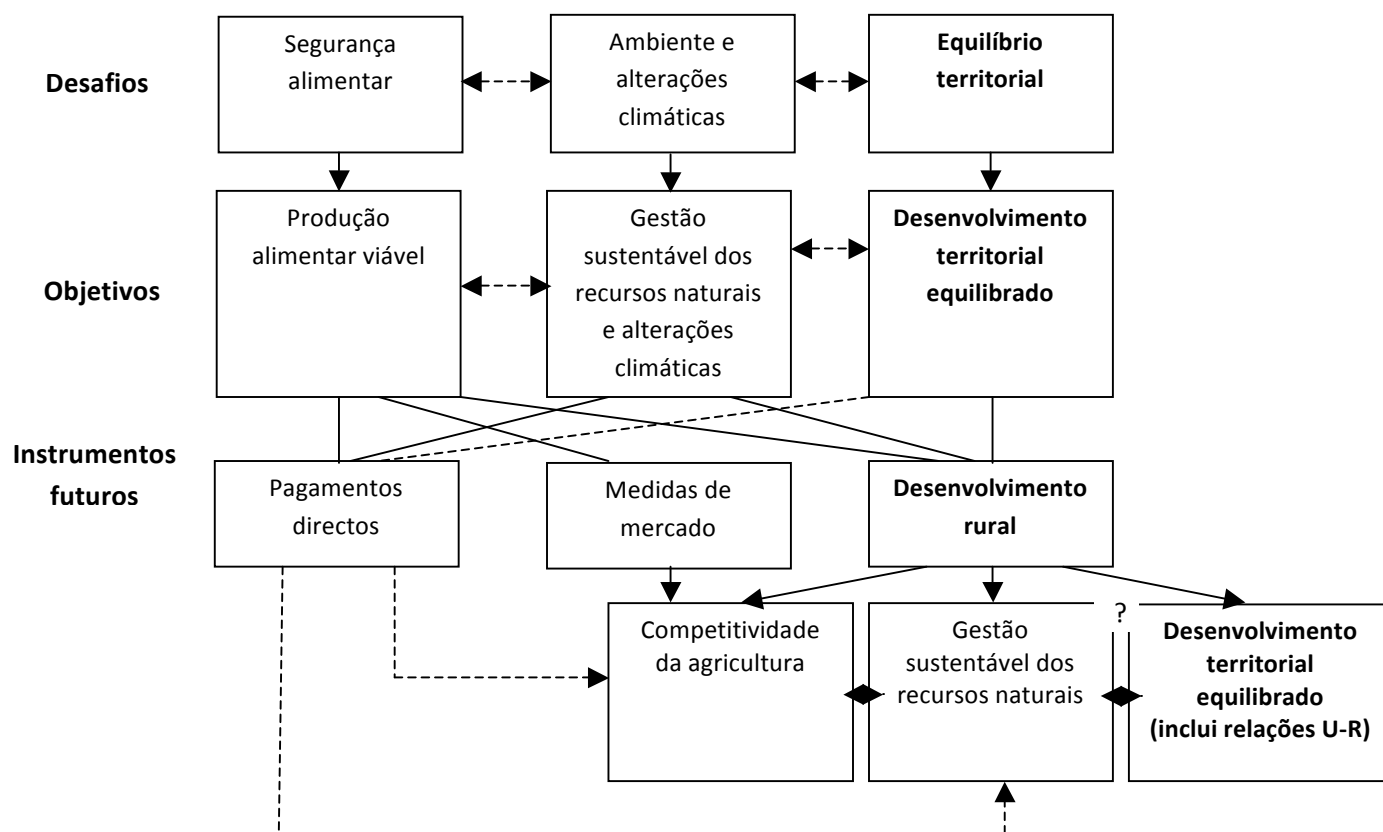
Para responder aos desafios e objetivos identificados, o documento propõe os instrumentos de política que considera mais adequados, organizados em três grandes conjuntos: pagamentos diretos, medidas de mercado e desenvolvimento rural. No âmbito deste último conjunto de instrumentos, são identificados 3 objetivos (p. 11):

- i) Competitividade da agricultura, promovendo a inovação e a reestruturação e permitindo que o sector agrícola utilize de forma mais eficiente os seus recursos;
- ii) Gestão sustentável dos recursos naturais, cuidando do ambiente e da capacidade de resistência da agricultura às alterações climáticas, do mundo rural, e mantendo a capacidade produtiva da terra;
- iii) Desenvolvimento territorial equilibrado das zonas rurais em toda a UE, potenciando o papel dos habitantes locais e melhorando as condições locais e as *ligações entre zonas rurais e urbanas*. [itálico nosso]

A Figura 3 realça o modo como a dimensão territorial é considerada no contexto do documento.

<sup>26</sup> COM(2010) 672/5 final, 18.11.2010.

**Figura 3. A dimensão territorial em A PAC no Horizonte 2020 (2010)**



Esta Comunicação da Comissão termina com a apresentação de 3 opções, não mutuamente exclusivas, quanto às principais orientações a tomar durante o processo de preparação da nova PAC: uma primeira opção (cenário de ajustamento), centrada na equidade na distribuição dos pagamentos directos entre os Estados-Membros; uma segunda (cenário de integração), mais alinhada com os objetivos da Estratégia *Europa 2020* de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo; e, finalmente, uma terceira (cenário de reorientação), que atribui maior importância a objetivos ambientais e de combate às alterações climáticas.

No resumo da avaliação de impacto relativa à Política Agrícola Comum no horizonte 2020 enviado pela Comissão Europeia ao Conselho da União Europeia<sup>27</sup> toma-se explicitamente partido pela segunda opção, de integração, considerada como a que maximiza o valor acrescentado da União Europeia e a que melhor garante um equilíbrio justo da nova PAC com os objetivos da estratégia *Europa 2020* (p. 11).

Este mesmo documento realça, aliás, a necessidade de a PAC responder aos vários desafios económicos, ambientais, climáticos e territoriais identificados neste domínio através de uma melhor integração dos seus objectivos e dos de outras políticas da UE e de um ajustamento das suas medidas em função de tais objectivos (p. 3). O documento reconhece mesmo que a opção de

<sup>27</sup> SEC(2011) 1154, 18.10.2011.



integração implica uma alteração significativa na política de desenvolvimento rural: “O resultado deverá ser uma política mais eficaz, que produza resultados conformes com as prioridades da estratégia *Europa 2020* no âmbito de um quadro comum com outros fundos da UE, desde que as possibilidades sejam bem utilizadas pelos Estados-Membros e regiões a nível da programação e que a coordenação mais estreita com outros fundos não elimine as sinergias com o primeiro pilar” (p. 10).

A orientação final politicamente adotada terá, naturalmente, implicações do ponto de vista da importância, âmbito e conteúdo da componente “desenvolvimento rural”. Contudo, e independentemente da decisão que vier a ser tomada, o facto de a Comissão propor a necessidade de melhorar as relações entre as áreas rurais e as áreas urbanas como fator de desenvolvimento territorial equilibrado das áreas rurais é significativo, na medida em que se alarga às áreas rurais, visando o seu desenvolvimento, a aplicação de uma dimensão tradicionalmente limitada às políticas de ordenamento do território e à Política de Coesão. Talbot e Courtney (s/ data)<sup>28</sup> sugerem, mesmo, que *o reforço e a qualificação das relações urbano-rurais (e rural – urbanas) poderão vir a constituir uma medida explícita da política comunitária de desenvolvimento rural*.

Face ao congelamento nominal do orçamento afeto ao segundo pilar da PAC no próximo período de programação financeira, a situação parece ser clara: a manutenção da política de desenvolvimento rural no estrito âmbito do segundo pilar da PAC, mesmo num contexto de possibilidade de transferências entre os dois pilares, penalizará a sua ambição; por oposição, uma política de desenvolvimento rural mais robusta terá inevitavelmente que se basear na articulação de diferentes políticas e fundos.

As políticas de desenvolvimento rural na União Europeia têm estado muito dependentes da Política Agrícola Comum, sobretudo, e de forma direta, do designado segundo pilar. No entanto, um maior alinhamento dos objetivos e instrumentos da PAC com a Estratégia *Europa 2020*, uma maior aproximação entre a política de desenvolvimento rural e a Política da Coesão e, finalmente, as novas oportunidades abertas pela proposta de Regulamento sobre os cinco fundos do Quadro Estratégico Comum apresentada pela Comissão<sup>29</sup>, tornando possível a existência quer de instrumentos de política financiados por vários fundos quer de programas multi-fundo (no caso dos Fundos Estruturais e de Coesão), criam condições favoráveis à emergência de uma nova política de desenvolvimento e coesão rural. Contudo, a concretização dessa possibilidade implica (Dax et al, 2011<sup>30</sup>):

- i) Uma menor dependência, por comparação com a situação hoje prevalecente, da política de desenvolvimento rural em relação à PAC;
- ii) Um entendimento da política rural como um elemento chave da territorialização de distintos instrumentos de desenvolvimento em áreas rurais;

<sup>28</sup> H. Talbot e P. Courtney (s/ data), *Improved Urban-Rural Linkages as an EU Rural Development Policy Measure*, acedido em 4 de Dezembro de 2011 em:

<http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/april-newcastle/papers/Talbot.pdf>

<sup>29</sup> COM(2011) 615 final, 6.10.2011.

<sup>30</sup> T. Dax et al, *The evolution of EU Rural Policy: linkages of Cohesion Policy and Rural Development Policy*, Regional Studies Association Annual International Conference, Sunday 17th - Wednesday 20th April 2011, Newcastle upon Tyne, UK. Acedido a 4 de Dezembro de 2011 em:

<http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/april-newcastle/papers/Dax.pdf>

- iii) A adoção de uma visão integrada e territorial que supere a dicotomia rural -urbano, permitindo reforçar a articulação e coordenação entre política de desenvolvimento rural, política regional e outras políticas ou instrumentos com incidência relevante nas áreas rurais;
- iv) O desenvolvimento de estratégias, parcerias e formas de governança territorial capazes de dar uma resposta adequada às potencialidades e necessidades de distintos contextos territoriais à luz do entendimento de política rural e da visão integrada e territorial tal como foram referidos nas duas alíneas anteriores;
- v) A integração, por parte da política regional, de objetivos de desenvolvimento rural.

Os fundamentos de uma política de coesão rural pós-2013, tendo como referenciais estratégicos o documento *Europa 2020* e o *Livro Verde sobre a Coesão Territorial* <sup>31</sup>, têm, aliás, vindo a ser formalmente apresentados por responsáveis da Direção-Geral para a Política Regional<sup>32</sup>. Partindo do reconhecimento de que é necessário garantir uma melhor coordenação entre os vários fatores de desenvolvimento das áreas rurais (diversificação económica, acessibilidade e serviços de interesse básico, melhoria do capital humano, etc.), é sugerida uma articulação futura efetiva entre o Pilar II da PAC e a Política de Coesão.

A Ação Preparatória "RURBAN - Partnership for sustainable urban-rural development" <sup>33</sup> tem, justamente, o objetivo de contribuir para identificar formas de fortalecer pontes entre as futuras política de desenvolvimento rural e política regional, através de:

- i) Transformação das relações rural-urbano em fatores de desenvolvimento territorial integrado;
- ii) Identificação de boas práticas de parceria territorial que permitam melhorar as formas de cooperação entre distintos atores e desenvolver e executar iniciativas comuns envolvendo espaços rurais e urbanos numa ótica de desenvolvimento territorial integrado.

A proposta de Regulamento das ações de apoio ao desenvolvimento rural pelo FEADER apresentada pela Comissão em Outubro de 2011<sup>34</sup> sublinha as *estratégias de desenvolvimento local* com um importante instrumento e esclarece que a sua aplicação fora do quadro LEADER em articulação com instrumentos da Política de Coesão pode envolver atores públicos e privados de áreas rurais e urbanas em torno de parcerias ou estratégias focalizadas num único sector ou em objetivos de desenvolvimento específicos (p. 19). Esta possibilidade abre, evidentemente, novas oportunidades de cooperação e intervenção.

<sup>31</sup> COM(2008) 616 final, 6.10.2008.

<sup>32</sup> Ver, por exemplo, a apresentação efetuada por Wladyslaw Piskorz, da Unidade de Desenvolvimento Urbano – Coesão Territorial, no Seminário COTER, Varsóvia, em 20 de Outubro de 2011. Acedido em 4 de Dezembro em:

<http://www.google.pt/#sclient=psy-ab&hl=pt>

PT&source=hp&q=Rural+Cohesion+Policy+after+2013:+European+Commission+view+Piskorz&pbx=1&oq=Rural+Cohesion+Policy+after+2013:+European+Commission+view+Piskorz&aq=f&aql=&aql=&gs\_sm=s&gs\_upl=56291120691115078181611010101203185811.4.11710&bav=on.2,or.r\_gc.r\_pw.,cf.osb&fp=a488dab613465e86&biw=1024&bih=571

<sup>33</sup> Decisão da Comissão C(2011)962, 21.02.2011.

<sup>34</sup> COM(2011) 627 final/2, 19.10.2011.

O documento salienta ainda que as estratégias de desenvolvimento local devem incidir sobre espaços com uma dimensão que garanta a obtenção de resultados que contribuam efetivamente para concretizar as prioridades da União em termos de desenvolvimento rural e inovação (p. 20). Esta referência parece dar razão aos que defendem uma política de desenvolvimento rural baseada em geografias de intervenção flexíveis e adequadas aos objetivos definidos e aos resultados visados. Embora a proposta de Regulamento não o diga explicitamente, aquela observação indicia a vantagem de se *alargar a utilização do conceito de “região funcional” a áreas rurais ou a relações rural-urbanas*, não o restringindo a regiões urbanas ou às relações urbano-rurais.

#### 4. Agenda urbana europeia e Política de Coesão

A Presidência Polaca revelou-se igualmente muito dinâmica no que se refere ao debate e esclarecimento da dimensão urbana na Política de Coesão pós-2013. Apesar de a União Europeia não deter competências formais no domínio das políticas urbanas, há muito que as cidades integram a agenda das políticas europeias. Durante a Presidência Espanhola deu-se mais um passo decisivo nesse sentido, com a aprovação da *Declaração de Toledo*<sup>35</sup>. Para além de reconhecerem o trabalho desenvolvido neste domínio durante as Presidências anteriores, os ministros responsáveis pelo desenvolvimento urbano aceitaram vir a adotar um programa de trabalho conjunto, designado genericamente por “Agenda Urbana Europeia”. Sublinharam, ainda, a importância das cidades para a concretização das metas da Estratégia *Europa 2020* e para a futura Política de Coesão.

A preparação do novo ciclo comunitário de programação financeira surge, assim, como uma oportunidade para dar uma maior centralidade às questões urbanas no contexto das políticas da UE, tanto mais que se aponta para que pelo menos 5% dos recursos FEDER sejam destinados a ações integradas de desenvolvimento urbano sustentável, com participação decisiva dos atores locais na sua gestão (ITI urbanos).

O documento produzido no início da Presidência Polaca sobre estas questões<sup>36</sup> define bem este contexto de oportunidade: não se trata de formular uma política urbana comunitária, mas antes de criar condições ao nível da União Europeia (orientações estratégicas e condições de financiamento) favoráveis ao desenvolvimento de intervenções e programas urbanos da iniciativa dos Estados-Membros, das regiões ou das próprias cidades. A consideração de prioridades urbanas nas estratégias e políticas pós-2013 ganha, assim, um relevo acrescido face aos ciclos comunitários anteriores.

O documento adota uma visão ampla de “urbano”, que abarca desde o bairro às áreas urbanas funcionais com limites não necessariamente coincidentes com as delimitações político-administrativas. Embora reconhecendo a existência de problemas práticos relevantes, nomeadamente do ponto de vista da arquitetura institucional (inexistência de quadro legal e

<sup>35</sup> Adotada, em 22 de Junho de 2010, pelos Ministros da UE responsáveis pelo desenvolvimento urbano no âmbito da Presidência Espanhola da UE.

<sup>36</sup> Minister of Regional Development, *Urban Dimension of Cohesion Policy post 2013*. Background Report, Warsaw, July 2011.

institucional a esse nível), o documento sugere que o conceito genérico de RUF (região urbana funcional) divulgado a partir de diversos estudos ESPON<sup>37</sup> constitui uma referência mais pertinente do ponto de vista das intervenções urbanas do que as cidades tomadas individualmente.

Publicado no início da Presidência Polaca, este documento lança para debate a dimensão urbana da Política de Coesão pós-2013, associando-a a espaços intraurbanos, à cidade consolidada ou administrativa e também a territórios mais vastos, internamente diversificados mas funcionalmente integrados a partir de uma grande cidade ou de conjuntos de pequenas e médias cidades próximas entre si e organizadas em rede.

Introduz-se, assim, de forma explícita a dimensão de *integração territorial* no desenho e execução de uma nova geração de políticas da UE. Trata-se, no essencial, de áreas compostas por subconjuntos diversos, contíguos e interdependentes do ponto de vista económico, social e biofísico mas que não coincidem com espaços de natureza administrativa. Este foco não é novo (relembrem-se, por exemplo, intervenções anteriores no âmbito do INTERREG), mas surge agora com uma maior centralidade no âmbito de políticas de desenvolvimento territorial.

Num outro documento preparado pela Presidência Polaca sobre a dimensão territorial da Estratégia *Europa 2020* e da Política de Coesão<sup>38</sup>, as regiões funcionais são consideradas como uma das 5 “chaves-territoriais”<sup>39</sup> para garantir a correspondência entre as prioridades da Estratégia *Europa 2020* e a *Agenda Territorial 2020*. As regiões funcionais propostas incluem tanto áreas urbanas como áreas rurais e são consideradas particularmente decisivas para as cidades de pequena e média dimensão.

Estas regiões funcionais são associadas a cinco temas principais:

- i) Alargamento dos mercados locais de emprego
- ii) Obtenção de massa crítica através da cooperação territorial
- iii) Acessibilidade a polos de crescimento e centros regionais secundários
- iv) Ligações por transporte público a centros regionais
- v) Cidades compactas (cidades sustentáveis)

Em termos de políticas, a “chave-territorial” regiões funcionais é apresentada como tendo particular relação com:

- i) Política urbana
- ii) Política de transportes
- iii) Políticas de desenvolvimento nacional/regional/local
- iv) Política de educação
- v) Política de saúde

<sup>37</sup> ESPON: originariamente designado *European Spatial Planning Observatory Network* e, a partir de 2008 mas mantendo o mesmo acrónimo, *European Observation Network, Territorial Development and Cohesion* (<http://www.espon.eu/main/>).

<sup>38</sup> Minister of Regional Development, *How to Strengthen the Territorial Dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy*. Background Report, Warsaw, September 2011.

<sup>39</sup> As outras 4 “chaves-territoriais” são: acessibilidade; serviços de interesse económico geral; capacidades e ativos territoriais; e redes urbanas.

- vi) Política de I&D
- vii) Política industrial
- viii) Política ambiental
- ix) Política de coesão

Curiosamente, desta listagem de políticas não consta qualquer referência à política de desenvolvimento rural.

Finalmente, a Presidência Polaca preparou um documento que integra os contributos anteriores e avança no sentido de concretizar instrumentos de apoio ao desenvolvimento territorial no âmbito da Política de Coesão, desdobrados em duas frentes: dimensão urbana e desenvolvimento local<sup>40</sup>. O documento apresenta e discute 14 opções de política, organizadas sob três 'janelas de oportunidade':

- i) Integrar as políticas da UE de base territorial com os diversos aspetos de regiões funcionais socioeconómicas ou geográficas;
- ii) Reforçar os instrumentos de apoio ao desenvolvimento de áreas urbanas;
- iii) Promover a dimensão de desenvolvimento local na Política de Coesão.

Significativamente, as duas primeiras opções de política, integradas na primeira 'janela de oportunidade', incidem sobre regiões funcionais e relações urbano-rurais, vistas, corretamente, de forma interdependente.

Para ambas as opções as questões-chave são idênticas: desenvolver estratégias integradas e comuns ajustadas às especificidades das distintas regiões funcionais; desenvolver processos adequados de cooperação e coordenação; conceber e executar programas integrados associados a problemas específicos; garantir uma maior consistência e otimização no que se refere à provisão de serviços públicos; melhorar a articulação entre a Política de Coesão e a Política Agrícola Comum.

No caso particular do reforço das relações urbano-rurais, são identificados os seguintes objetivos:

- i) Desenvolvimento da capacidade empresarial
- ii) Melhoria do capital humano e social
- iii) Melhoria dos serviços sociais
- iv) Melhoria das comunicações com áreas urbanas
- v) Aumento da capacidade de atração residencial e económica por parte das áreas rurais

Várias das restantes opções de política complementam as duas primeiras, nomeadamente as que referem a necessidade de introduzir instrumentos financeiros de apoio a estratégias de desenvolvimento integrado (opção 3) e de recorrer a análises baseadas em áreas funcionais (cf. ESPON) (opção 4).

Também o Parlamento Europeu aprovou uma Resolução sobre a Agenda Urbana Europeia e a Futura Política de Coesão<sup>41</sup> em que, de forma explícita, se defende, entre outros aspetos, a necessidade de

<sup>40</sup> Ministry of Regional Development, *Effective Instruments Supporting Territorial Development. Strengthening Urban Dimension and Local Development within Cohesion Policy*, Issue Paper, October 2011.

<sup>41</sup> P7\_TA-PROV(2011)0284, de 23 de Junho de 2011.

elos de ligação entre as áreas urbanas e as áreas rurais, de forma a potenciar o desenvolvimento inclusivo expresso na Estratégia *Europa 2020* (ponto 7 da Resolução), o intercâmbio de boas práticas sobre estratégias urbano-rurais e a inscrição de dimensões urbano-rurais em documentos de planeamento (ponto 14), o papel essencial das cidades no estabelecimento de unidades geográficas funcionais (ponto 22) e a otimização de sinergias entre fundos comunitários tendo em vista reforçar as ligações entre áreas urbanas, rurais e periurbanas (ponto 24).

Paralelamente, a Comissão Europeia (Direcção-Geral para a Política Regional) estimulou um debate intenso sobre o papel futuro das cidades da União Europeia, em particular no contexto da Estratégia *Europa 2020*. A publicação *Cities of Tomorrow* (2011)<sup>42</sup>, que apresenta a nova agenda urbana da União Europeia, defende a existência de um modelo europeu de desenvolvimento urbano, analisa as principais ameaças e desafios que se colocam a esse modelo e coloca as questões de governança no centro das respostas aos desafios identificados.

Nesta publicação adota-se um conceito amplo de “cidade”, englobando desde as áreas urbanas morfológicas (a cidade administrativa) às áreas urbanas funcionais (as aglomerações socioeconómicas), em ambos os casos consideradas nos seus respetivos contextos territoriais. A limitação da expansão física das cidades (*urban sprawl*) através de um maior controlo da alteração dos usos do solo, a obtenção de níveis mais elevados de proteção e qualidade ambiental dos ecossistemas urbanos e das áreas adjacentes às cidades (natureza, paisagem, floresta, recursos hídricos, áreas agrícolas, etc.), o uso mais sustentável de recursos naturais e energia, e, genericamente, o estabelecimento de uma relação mais forte e qualificada entre as cidades e as áreas envolventes são considerados aspetos essenciais do modelo europeu de desenvolvimento urbano.

Na ótica adotada neste documento, o desenvolvimento interno das cidades é indissociável do desenvolvimento territorial das áreas em que funcionalmente se integram. O documento estabelece, assim, uma relação clara entre o modelo de desenvolvimento urbano desejado para o futuro das cidades da União Europeia, o desenvolvimento sustentável dos territórios e sistemas territoriais em que as cidades – morfológicas e funcionais – se integram e a coesão territorial da UE. O planeamento, a gestão e a governança flexível e multiníveis de espaços urbanos, quantas vezes não coincidentes com limites administrativos, tornam-se, portanto, uma condição essencial não apenas do desenvolvimento sustentável das cidades e territórios envolventes mas também de um espaço europeu mais equilibrado e coeso.

## 5. Uma visão de síntese

As observações e orientações sintetizadas nas secções anteriores têm graus de precisão, estabilidade e vinculação política bastante distintos. Mas vistas em perspetiva, isto é, consideradas quer no contexto da história recente dos vários domínios de ação comunitária em causa (Política de Coesão, PAC / Política de desenvolvimento rural, agenda urbana europeia) quer comparando as propostas e linhas de debate, nem sempre convergentes, desencadeadas a partir de sedes institucionais, comunitárias e dos Estados-Membros, distintas, é possível identificar, nuns casos, e deduzir ou intuir, noutros, opções e espaços de oportunidade que ganham em ser exploradas a partir das visões de região funcional e das relações entre áreas urbanas e áreas rurais.

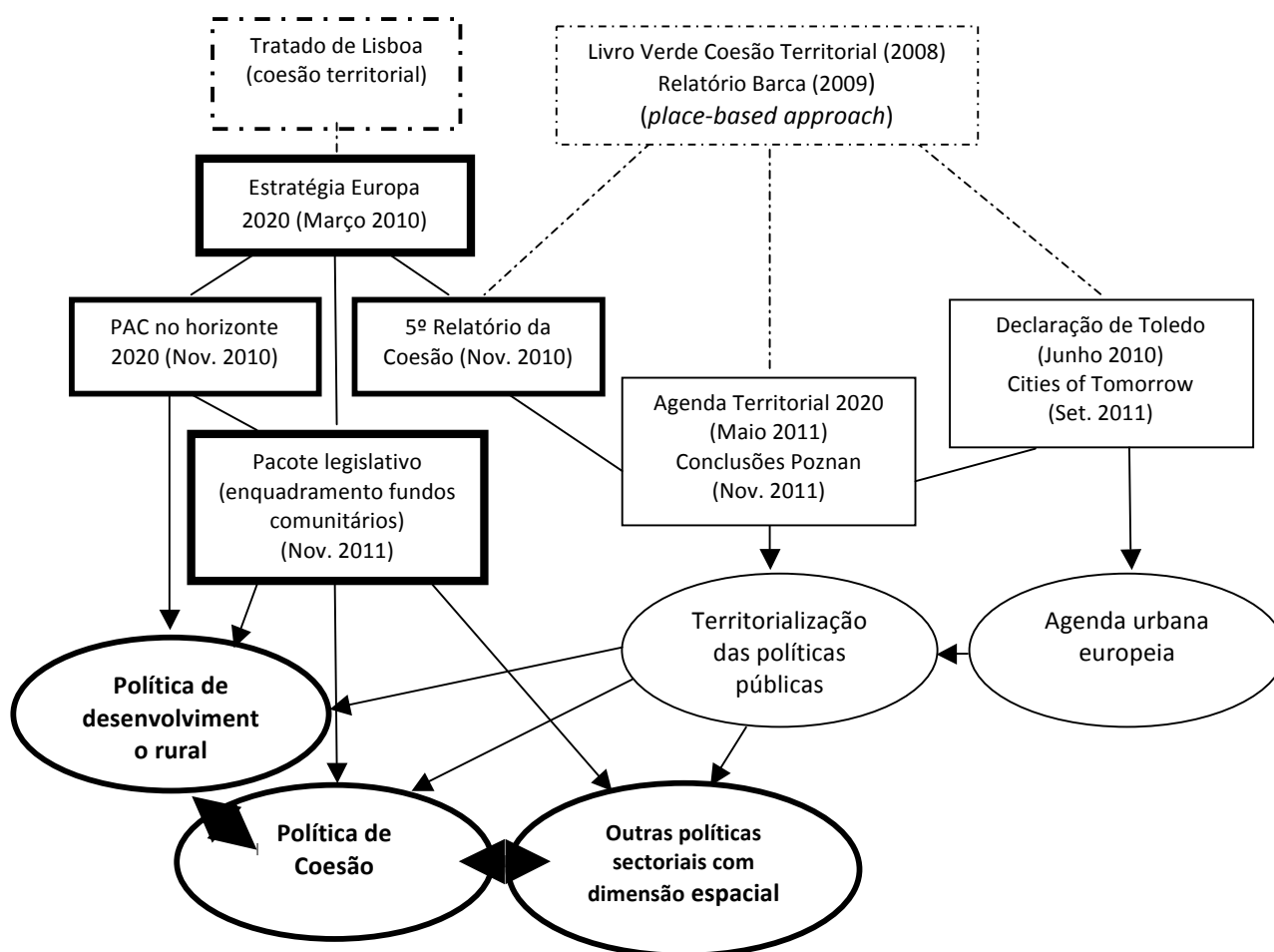
<sup>42</sup> European Commission, *Cities of Tomorrow. Challenges, Visions, Ways Forward*, Directorate General for Regional Policy, Brussels.

Nesta secção final apresenta-se um mapeamento de síntese dos principais documentos de referência e assinalam-se as relações de influência mais relevantes existentes entre eles (Figura 2).

Este mapeamento permite salientar dois aspetos principais:

- i) A diferenciação entre documentos e políticas com natureza vinculativa distinta, opondo decisões e políticas comunitárias (Política da Coesão, Política Agrícola Comum) a domínios que não são da competência da União Europeia (ordenamento do território, cidades);
- ii) A importância, para uma melhor articulação e coordenação entre essas duas fileiras, do novo objetivo de coesão territorial consagrado no Tratado de Lisboa, dos esforços de crescente territorialização das políticas públicas e, a um nível mais operacional, da explicitação do contributo da *Agenda Territorial 2020* para a concretização dos objetos e metas da *Estratégia Europa 2020*.

**Figura 4. Evolução recente das questões sobre relações urbano-rurais e regiões funcionais no quadro das políticas da União Europeia: documentos de referência 2010-11**







### **Anexo III**

#### **Iniciativas baseadas no conceito de 'região funcional'**

### **Iniciativas baseadas no conceito de 'região funcional'**

A caracterização que se segue das iniciativas baseadas no conceito de 'região funcional' resulta da aplicação de um questionário realizado a especialistas internacionais com prática de consultoria junto dos governos nacionais e de organismos comunitários e internacionais. Procurou-se desta forma reunir e comparar informação diversificada e robusta não apenas sobre políticas, estratégias, planos e programas recentes, mas também sobre perspectivas futuras e processos de negociação em curso.

O questionário está estruturado em 2 partes distintas.

A Parte 1 refere-se a iniciativas desenvolvidas durante o atual período de programação comunitária, isto é, 2007-2013. Inclui apenas duas questões, em que se solicita a indicação de experiências (estratégias, programas, planos, etc.) baseadas em 'regiões funcionais' que tenham tido sucesso ou que, pelo contrário, falharam ou não foram sequer concretizadas. As respostas a estas questões permitem elaborar fichas de referência baseadas em casos concretos dos países de origem dos inquiridos.

A Parte 2 diz respeito ao próximo período de programação comunitária, ou seja, 2014-2020. Está dividida em duas secções (2.1 e 2.2). A secção 2.1 inclui 12 questões que procuram avaliar a opinião dos inquiridos acerca das perspectivas para esse período no que se refere às várias componentes subjacentes a intervenções baseadas no conceito de 'região funcional':

- i) Importância do conceito (Q1) e critérios (Q2) e indicadores (Q3) para a sua operacionalização;
- ii) Relação do conceito com estratégias de desenvolvimento integrado e inclusivo (Q4), domínios preferenciais de política (Q5), política comunitária de desenvolvimento rural (Q6), potenciais promotores e beneficiários (públicos-alvo) (Q7) e intervenções integradas coincidentes com espaços político-administrativos (Q8);
- iii) Condições de concretização de intervenções baseadas em 'regiões funcionais' do ponto de vista dos instrumentos financeiros (Q9), dos mecanismos de governança (Q10) e dos instrumentos de planeamento (Q11);
- iv) Principais lições a retirar para o próximo período de programação comunitária de iniciativas anteriores baseadas no conceito de 'região funcional' (Q12).

A secção 2.2 incide sobre o processo de preparação e negociação em curso e visa identificar as posições dos governos dos países dos especialistas inquiridos em relação à possibilidade de integrarem nos seus futuros Contratos de Parceria com a Comissão Europeia iniciativas de desenvolvimento territorial baseadas na perspectiva de 'região funcional'.

De seguida apresentam-se:

- i) Lista de consultores internacionais;
- ii) Questionário enviado;
- iii) Sumário dos pontos fortes e fracos das iniciativas identificadas;
- iv) Caracterização das iniciativas identificadas.

## Quadro 5 – Composição do painel de peritos internacionais consultados

### Bas Waterhout

Professor Assistente, Dep. Estudos Urbanos Onderzoeksinstituut Technische Universiteit Delft, OTB-TU Delft, Holanda.

Perito em Ordenamento do Território Europeu. Consultor da Agência Nacional Holandesa para o Ordenamento do Território. Investigador nos projetos ESPON 1.1.1 e 1.1.2 (desenvolvimento policêntrico e relações urbano-rurais na Europa).

### Bue Nielsen

Assessor Sênior, Ministério do Ambiente, Agência para a Natureza e Floresta, Departamento de Ordenamento do Território, Dinamarca.

Participante direto nos trabalhos desenvolvidos no contexto da Presidência Dinamarquesa (2012).

### Elio Manti

Coordenador Sênior, Direção-Geral do Desenvolvimento Sustentável, Clima e Energia, Ministério do Ambiente e da tutela do Território e do Mar, Itália.

### Joaquín Farinós-Dasi

Professor no Departamento de Geografia, Universidade de Valência, Espanha.

Perito em Planeamento Espacial Europeu. Consultor do Governo Espanhol. Investigador nos projetos ESPON 2.1.2 (Governança das políticas urbanas e territoriais) e TERCO Cooperação territorial Europeia como fator de crescimento, emprego e qualidade de vida.

### Mark Tewdwr-Jones

Professor de Planeamento Espacial e Governança na Bartlett School of Planning, University College London, Reino Unido.

Consultor em Ordenamento do Território ao nível da Comissão Europeia, do Governo do Reino Unido e dos Executivos do País de Gales e da Escócia. Consultor de várias Regional Development Agencies, da London Assembly e da Countryside Agency.

### Paul Courtney

Professor de Economia Rural na Countryside and Community Research Unit, University of Gloucestershire, Reino Unido.

Investigador do projeto EDORA. Perito em aspetos sociais e espaciais de economia rural e cooperação territorial.

### Thiemo Eser

Assessor, Ministério do Desenvolvimento Sustentável e Infraestruturas, Luxemburgo.

Responsável pelos assuntos europeus da autoridade gestora do programa espon 2013 e da sua unidade de coordenação.

### Umberto Janin Rivolin

Professor no Departamento Interuniversitário de Estudos Territoriais e Planeamento da Universidade de Turim, Itália.

CONSULTOR DO GOVERNO DE ITÁLIA E DA COMISSÃO EUROPEIA, PERITO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL EUROPEU.

Questionário enviado ao painel de peritos internacionais

---

## **‘Functional Regions, Urban-Rural Relationships and Post-2013 EU Cohesion Policy’**

### **European Experts Survey**

**Context:** Study commissioned by the Portuguese Economic and Social Council.

#### ***Objectives of the Study:***

- (i) To analyse the opportunities created by the inclusion of references to ‘functional regions’ in EU documents and proposed regulations for the EU financial framework for 2014-2020;
- (ii) To identify tangible ways to make the best of those opportunities in the framework of the Partnership Contract to be established between the European Commission and Portugal for the 2014-2020 period.

#### ***Objectives of the Survey:***

- (i) To identify recent examples (2007-2013) of the use of ‘functional regions’ in EU countries in order to outline a benchmarking framework;
- (ii) To collect information about how other member-states are thinking about the development of ‘functional regions’-based policy instruments for the EU financial framework for 2014-2020.

#### ***Definition of ‘functional region’***

In this context, ‘functional regions’ are sub-regional spatial units, non-overlapping with political-administrative boundaries and with relevant levels of (real or potential) internal interdependency.

The definition of ‘functional regions’ may reflect: i) a urban-rural perspective (e.g. commuting patterns, etc.); ii) a rural-urban perspective (e.g. access to public goods and services by rural areas inhabitants, etc.); or iii) a transversal perspective (e.g. integrated management of ecosystems that cross both urban and rural territories; mid and small size cities polycentric development strategies, etc.).

The following textbox clarifies the use of the concept of ‘functional region’ in the context of this study.

### **Textbox 1. The features of 'functional regions'**

**Source 1-** Minister of Regional Development, *How to Strengthen the Territorial Dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy*. Background Report, Warsaw, September 2011

This document associates 'functional regions' to 5 key themes:

- ✓ The enlargement of local job markets
- ✓ The achievement of critical mass through territorial cooperation;
- ✓ The accessibility to growth poles and secondary regional centres;
- ✓ The public transport connections to regional centres
- ✓ The compact cities (sustainable cities)

This document considers that 'functional regions' may have particular links with:

- ✓ Urban Policy
- ✓ Transport Policy
- ✓ Local/Regional/National Development Policies
- ✓ Education Policy
- ✓ Health Policy
- ✓ R&D Policy
- ✓ Industrial Policy
- ✓ Environmental Policy
- ✓ Cohesion Policy
- ✓ Rural Development Policy

**Source 2** - Ministry of Regional Development, *Effective Instruments Supporting Territorial Development. Strengthening Urban Dimension and Local Development within Cohesion Policy*, Issue Paper, Warsaw, October 2011

This document links the strengthening of urban-rural relationships with the following objectives:

- ✓ The development of the entrepreneurial capacity
- ✓ The enhancement of human and social capital
- ✓ The enhancement of social services
- ✓ The enhancement of linkages with urban areas
- ✓ The increase of the residential and economical attractiveness of rural areas

**Source 3** - OECD (2011) - *Partnerships and Rural-Urban Relationships: An OECD Perspective*. OECD, Paris

This document defines urban-rural relationships in five dimensions:

- ✓ Exchanges of services: users of services in rural areas and public goods concentrated in urban areas, and urban users of services and public goods in rural areas;
- ✓ Exchanges of goods: rural products demanded in urban areas and urban products demanded in rural areas;
- ✓ Exchanges of financial resources;
- ✓ The infrastructure that connects these two types of areas: roads, highways, rail, airports, energy, water, and residuals networks and flows, broadband and telecommunication connections;
- ✓ Mobility: migrations (rural exodus, rural attraction) and commute to work flows.

### PART 1. Recent or ongoing 'functional regions'-based initiatives (2007-2013)

Q1. Fill in the table below taking into account the objectives of the study, the definition of 'functional region' and additional information previously listed (Textbox 1). List, one per row, **three** relevant examples of 'functional regions'-based initiatives (i.e. strategies, programmes, plans, legislation, etc.) developed in your country during the 2007-2013 period.

	Example 1	Example 2	Example 3
Name of the Policy Initiative (Start and end date)			
Instrument (Strategy, Programme, Plan...)			
Underlying concept of 'functional region'; Delimitation criteria			
Objectives			
Domains of intervention			
Entity responsible for the initiative			
Governance System			
Financing System			
Evaluation Available? (Reference, websites, etc...)			
Personal Assessment			
Strong Points			
Weak Points			

**Note:** All information must be factual, with the exception of the personal assessment columns.

Q2. Identify and briefly characterise examples of 'functional regions'-based initiatives that may have been prepared, debated and anticipated in the 2007-2013 period but have failed to be implemented. Outline the reasons behind such failures.

## PART 2. 'Functional regions'-based initiatives for the forthcoming 2014-2020 EU financial framework

### 1.1. Future Perspectives

The European Commission proposals for the 5 Funds of the Common Strategic Framework as well as several other strategic documents let believe that the concept of 'functional region' will be important in the design and implementation of some instruments of EU cohesion, rural development and even specific sectoral policies in the 2014-2020 financial programming period (See Textbox 1). In your opinion and as far as your country is concerned:

Q1. How important are the new geographies of analysis and intervention based on 'functional regions' (i.e. city-regions, metropolitan areas, polycentric urban agglomerations, etc.) for performing territorial diagnoses and for the design and implementation of place-based policies in the forthcoming 2014-2020 EU financial framework?

Q2. Which is (are) the most adequate criteria to operationalise the concept of 'functional regions'? (e.g. commuter flows, ecosystems, etc?)

Q3. What are the most adequate indicators to operationalise the concept of 'functional regions'?

Q4. When can the strengthening and qualification of the urban-rural (and rural-urban) relationships act as a factor of integrated and inclusive development? In other words, what kind of synergies can/should be developed between urban and rural areas in order to promote territorial cohesion and the integrated development of a 'functional region'?

Q5. In which policy areas, and within them in which sub-domains, may the concept of 'functional region' be better put to use in the design and implementation of new policy instruments for the 2014-2020 period? (e.g. all policy areas listed in textbox 1 plus Energy and Natural Resources Policy, Climate Action Policy, etc.)

Q6. To which extent can the strengthening and qualification of urban-rural (and rural-urban) relationships become an explicit policy measure in the EU rural development policy?

Q7. Who should be the main promoters and beneficiaries (target-audiences) of 'functional regions'-based interventions (i.e. strategies, plans, programmes)?

Q8. What relationship could or should exist between 'functional regions'-based interventions and other territorial 'administrative units'-based integrated interventions?

Q9. The European Commission's proposed set of rules for future structural funds includes new financial instruments, such as: the *integrated territorial investments* (ITI), of both top-down and bottom-up nature; and the *community-led local development initiatives*, of bottom-up nature. To which extent may the concept of 'functional region' contribute towards the operationalisation of such instruments?

Q10. The use of 'functional regions' in the design and implementation of development strategies, policies and programmes requires territorial coordination, cooperation and partnerships as well as flexible and multilevel forms of territorial governance. What are the key requisites for the efficient governance of 'functional regions'-based interventions?

Q11. To which extent should 'functional regions' and the strengthening of urban-rural relationships be explicitly integrated in planning instruments so that the former can be effective? And what planning instruments are better suited for that purpose?

Q12. What are the main lessons to be learned from previous policy design and implementation in 'functional regions' that can help inform future instruments to be developed in the context of the forthcoming EU financial framework for 2014-2020?

### 1.2. Present Situation

Q13. In your country, is it already under way a debate about how to make the best of the concept of 'functional regions' in the design and implementation of new development initiatives for the EU financial framework for 2014-2020?

✓ If YES:

	Example 1	Example 2	Example 3
Name of the Policy Initiative (Start and end date)			
Instrument (Strategy, Programme, Plan...)			
Underlying concept of 'functional region'; Delimitation criteria			
Objectives			
Domains of intervention			
Entity responsible for the initiative			
Governance System			
Financing System			
Current Status			

✓ If NO:

Do you foresee any future use of the concept of functional region, either by public, private or associative entities, in the development and implementation of any initiatives (i.e. strategies, programmes, plans, etc.) to be developed in the context of the next EU financial framework 2014-2020?

- If YES:
  - i) In which domains of intervention?
  - ii) With what objectives?
  - iii) By what kind of actors?
- If NO: what are the main obstacles preventing its use?



## Sumário dos pontos fortes e fracos das iniciativas identificadas

Pontos fortes
<b><i>Abordagem pluri-sectorial e planeamento integrado</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Ampla cobertura sectorial</li> <li>. Ampla variedade de temas abordados</li> <li>. Promoção de acções de desenvolvimento integrado de várias cidades</li> <li>. Integração das dimensões ambiental, social e territorial</li> <li>. Evita políticas fragmentadas que abordam separadamente os problemas</li> <li>. Reforça sinergias e a coerência das políticas</li> <li>. Coerência programática</li> <li>. Planeamento integrado da produção e distribuição de energia renovável</li> <li>. Visão e abordagem multi-sectorial, abrangendo sectores-chave</li> <li>. Combina matérias de uso do solo, económicas, de infraestruturas, habitação, ambiente e paisagem</li> <li>. Combina políticas de uso do solo e da paisagem (espaço público, serviços ambientais e rurais para as áreas urbanas)</li> <li>. Coordenação de políticas sectoriais é o principal veículo para a definição das políticas nacionais</li> <li>. Abrangência geográfica e temática</li> <li>. Os objectivos prioritários reforçam-se mutuamente</li> </ul>
<b><i>Cooperação intermunicipal / intergovernamental</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Processo cooperativo de tomada de decisões</li> <li>. Abrange um grande leque de autoridades rurais e urbanas</li> <li>. Enfoque no valor acrescentado da subsidiaridade</li> <li>. Processo cooperativo de tomada de decisões</li> <li>. Abordagem participativa na promoção do desenvolvimento</li> <li>. Reforça sinergias e a coerência das políticas através de intervenções conjuntas</li> <li>. Consolidação de relações horizontais entre municípios em torno de práticas sustentáveis</li> <li>. Gestão participada de infraestruturas energéticas e serviços públicos e sociais</li> <li>. Troca de experiência e boas práticas</li> <li>. Estabelece relacionamentos a vários níveis (regional/local; urbanismo/ordenamento do território; planeamento espacial/económico)</li> <li>. Boa coordenação entre o nível local e o nível regional</li> <li>. Estabelece compromissos entre parceiros e Governo central</li> </ul>
<b><i>Visão comum para o futuro da região / perspectiva de longo prazo</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Visão comum para o crescimento das cidades da região</li> <li>. Integra estratégias locais numa visão regional comum</li> <li>. Interesse em desenvolver uma visão do contexto metropolitano</li> <li>. Trata-se de uma iniciativa com uma perspectiva de longo prazo</li> <li>. Uma vez absorvida pelos actores relevantes, pode vir a ser uma estratégia bem sucedida no longo prazo</li> </ul>

<b><i>Empenho político</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Vontade política para adotar a noção de áreas urbanas funcionais enquanto modelo territorial para o planeamento espacial</li> <li>. Liderança política a nível regional</li> <li>. Empenho político do governo regional em desenvolver planos espaciais sub-regionais</li> <li>. O projecto constituiu um 'abrir-de-olhos' para os políticos. A Ideia parece ter preenchido um vácuo político, centrando o debate na questão de como trabalhar conjuntamente para a Grande Região e em que direcção</li> </ul>
<b><i>Pragmatismo estratégico</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Políticas pragmáticas que traduzem intenções estratégicas em ações concretas</li> <li>. A estratégia é um catalisador de projetos para o crescimento sustentável da Região</li> <li>. Dados são geográfica e estatisticamente comparáveis</li> <li>. Enfoque na reabilitação urbana e na provisão de habitação numa área em crise pós-industrial em processo de reconversão</li> </ul>
<b><i>Continuidade de experiências anteriores</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Apoia-se numa antiga tradição de planeamento de dimensão metropolitana (desde 1953), que apenas agora está a ser concretizada</li> <li>. Relaciona-se com outras experiências anteriores na área do Planeamento Estratégico Metropolitano</li> <li>. Relaciona-se com experiências e iniciativas de planeamento anteriores</li> </ul>
<b>Pontos fracos</b>
<b><i>Resistência local</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Os municípios tendem a seguir estratégias de índole predominantemente local</li> <li>. Os municípios resistem às delimitações impostas por uma política coletiva para a região</li> <li>. Nem todos os municípios respeitam as decisões tomadas a nível regional nos seus planos de desenvolvimento territorial local</li> <li>. O sucesso depende de fatores como a predisposição para subordinar políticas nacionais/regionais a uma visão estratégica supranacional</li> </ul>
<b><i>Escala temporal das iniciativas</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Período temporal demasiado curto para a implementação do Plano de Negócios</li> <li>. Processo moroso, dependente de muitos fatores externos</li> <li>. É muito cedo para avaliar a sua real eficácia</li> <li>. Não existem resultados rápidos e fáceis</li> </ul>
<b><i>Outras limitações</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Não cobre toda a área metropolitana</li> <li>. Cobre apenas uma região</li> <li>. Excessivamente dependentes dos ciclos políticos</li> <li>. Trata-se de um instrumento de planeamento tradicional (nos moldes em foi desenvolvido)</li> <li>. Competição entre entidades governamentais e entre diferentes agendas</li> </ul>

## Índice das iniciativas identificadas

1. Partnership for Urban South Hampshire, PUSH (2011-2013)
2. Leeds City Region Local Enterprise Partnership, LEP (2006-2016)
3. Sjællandsprojektet – Projecto ‘de Estrutura’ para a Região de Zealand (2010-2030)
4. Trekantområdet - Triangle Urban Region (c.1990 – )
5. Østjyllandsprojektet – Project East Jutland (2010- )
6. Pianificazione Strategica di Area Vasta – Puglia (2007–2013)
7. Green (Sustainable) Communities (2007-2013)
8. PON Ricerca: *Smart Cities/Communities and Social Innovation* (2011 - )
9. Piani Integrati di Sviluppo Urbano – Sicilia, Campania (2007–2013)
10. Sheffield City Region Transport Strategy (2011-26)
11. West of England multi-area agreement (2010- )
12. Pla Territorial Metropolità de Barcelona (2010 - )
13. Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Bilbao Metropolitano (2006, alterado em 2010 - )
14. Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla (2009 - )
15. Programme Directeure: *objectives V and VII of the strategic planning guidance* (2003- ) and IVL - Integratives Verkehrs-und Landesentwicklungskonzept (2004- )
16. Metroborder - Cross-border polycentric metropolitan region in the Greater Region (2011- )
17. AIT - Ambiti di integrazione territoriale (Áreas de integração territorial) e.g. Piedmont Region (2011 - )
18. AIL – Ambienti insediativi locali (Ambientes dos assentamentos locais) (1996 - )
19. Regional Spatial Strategies (e.g. North West of England Plan - RSS for 2021) (2010 - 2021)
20. Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) - Structure Vision for Infrastructure and Territory (2010)
21. MIRT - Territorial Agenda North West Netherlands (2009-2030)
22. StedenbaanPlus (2010 - 2020)

## 1. Partnership for Urban South Hampshire, PUSH (2011-2013)

Reino Unido

Tipo de instrumento	. Estratégia (sustentada por Plano de Negócios): <i>Multi-area agreement</i> (MAA)*
Conceito de 'região funcional' implícito	. Rede de cidades interligadas por relações funcionais, sinergias e complementaridades . Contexto territorial propício a sinergias entre negócios e iniciativas empresariais; noção que os domínios de intervenção atravessam fronteiras administrativas
Critérios de delimitação	. Limites administrativos sub-regionais, incluindo três municípios
Objetivos	. Promover o sucesso económico através da diversificação . Promover habitação em comunidades sustentáveis . Reduzir a desigualdade e as carências . Promover uma melhor qualidade de vida . Investir em infraestruturas sustentáveis
Domínios de intervenção	. Emprego, desenvolvimento económico, competências, habitação, transportes, alterações climáticas
Entidade responsável pela iniciativa	. <i>Hampshire County Council</i>
Sistema de governança	. Parceria
Sistema de financiamento	. Financiamento da Autoridade Local
Referências /Informação suplementar:	<a href="http://www.push.gov.uk">www.push.gov.uk</a>

### Avaliação

Pontos fortes:	. Ampla cobertura sectorial . Forte parceria abrangendo 3 cidades e áreas logísticas do <i>hinterland</i> . Forte ética de sustentabilidade da estratégia
Pontos fracos:	. Período temporal demasiado curto para a implementação do Plano de Negócios

### Observações

Em conformidade com os objetivos da PUSH, 5 painéis temáticos partilham a responsabilidade de supervisionar e dirigir a aplicação do Plano de Negócios. Os painéis são compostos por profissionais das organizações parceiras e funcionários-chave do governo municipal e centram-se nos seguintes temas:

- Desenvolvimento económico
- Habitação e planeamento
- Sustentabilidade e infraestruturas sociais
- Recursos e financiamento externo
- Qualidade dos lugares

O Plano de Negócios tem 3 propósitos fundamentais:

- Demonstrar a visão ambiciosa que a PUSH tem para South Hampshire e as medidas que estão a ser tomadas para a pôr em prática
- Demonstrar como a PUSH irá trabalhar com seus parceiros
- Incentivar o investimento dos sectores público e privado em South Hampshire

\* MAA: conjunto de planos e propostas para melhorar a *performance* de uma determinada área geográfica, negociados entre um grupo de autoridades locais, a um nível sub-regional ou de cidade-região.

## 2. Leeds City Region Local Enterprise Partnership, LEP (2006-2016)

Reino Unido

Tipo de instrumento	. Estratégia: Parceria Empresarial Local Cidade-Região ( <i>City Region Local Enterprise Partnership</i> (LEP))
Conceito de 'região funcional' implícito	. Cidade-região . Contexto territorial propício a sinergias entre negócios e iniciativas empresariais
Critérios de delimitação	. Área geográfica e económica comum
Objetivos	. Desenvolver uma Cidade Região internacionalmente reconhecida . Aumentar a performance económica . Disseminar prosperidade em toda a cidade-região . Promover uma melhor qualidade de vida para todos os que vivem e trabalham na região
Domínios de intervenção	. Planeamento espacial, habitação, transportes, desenvolvimento económico
Entidade responsável pela iniciativa	. <i>Leeds City Region Leaders Board</i> , Conselho de Líderes formado pelos membros eleitos das 11 Autoridades Locais que integram a parceria
Sistema de governança	. Parceria público-privada intermunicipal
Sistema de financiamento	. Nacional/regional: - Fundo de Crescimento Regional ( <i>Regional Growth Fund</i> ) - Fundo para Lugares em Crescimento ( <i>Growing Places Fund</i> )
Referências /Informação suplementar:	<a href="http://www.leedscityregion.gov.uk">www.leedscityregion.gov.uk</a>

### Avaliação

Pontos fortes:	. Enfoque no valor acrescentado da subsidiaridade . Policentrismo . Aberto a projectos de grande escala . Ampla variedade de temas abordados . Abrange um grande leque de autoridades rurais e urbanas
Pontos fracos:	

### Observações

A Cidade Região de Leeds representa a economia de 11 Autoridades Locais, abrangendo 3 milhões de habitantes, uma força de trabalho residente de 1,5 milhões, 106.000 empresas e uma economia anual de £ 53 biliões. Muito recentemente (em 2 de Abril de 2012), a LEP da Cidade Região de Leeds lançou uma nova zona empresarial – a *Aire Valley Leeds enterprise zone* – com 142 hectares, que se espera vir a promover 7.000 empregos e £550m de actividade económica adicional até 2025.

### 3. Sjællandsprojektet – Projecto ‘de Estrutura’ para a Região de Zealand (2010-2030)

Dinamarca

Tipo de instrumento	. Estratégia
Conceito de ‘região funcional’ implícito	. Rede de cidades interligadas por relações funcionais, sinergias e complementaridades
Critérios de delimitação	. Bacia de emprego: região definida por movimentos pendulares casa-trabalho
Objetivos	. Projeto de infraestrutura urbana à escala regional . Desenvolver uma estratégia comum de transportes públicos e habitação . Promover cidades atraentes e mais empregos na região . Adaptação às alterações climáticas
Domínios de intervenção	. Planeamento espacial, habitação, transportes, desenvolvimento económico, alterações climáticas
Entidade responsável pela iniciativa	. Conselho Regional de Zealand e 17 municípios da região
Sistema de governança	. Parceria intermunicipal
Sistema de financiamento	. Não identificado
Referências /Informação suplementar:	<a href="http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Projekter/Sjaellandsprojektet/">http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Projekter/Sjaellandsprojektet/</a>

#### Avaliação

Pontos fortes:	. Visão comum para o crescimento das cidades da região
Pontos fracos:	. Nem todos os municípios respeitam as decisões tomadas a nível regional nos seus planos de desenvolvimento territorial local

#### Observações

Em 2008, os 17 municípios da Região de Zealand e os Ministérios dos Transportes e do Ambiente associaram-se voluntariamente num projecto integrado de desenvolvimento urbano e de infraestruturas de transporte sustentáveis à escala regional, tendo em vista a criação de emprego; a redução do transporte individual e das emissões de CO<sub>2</sub>; e o aumento da resiliência e auto-suficiência da região.

#### 4. Trekantområdet - Triangle Urban Region (c.1990 – )

Dinamarca

Tipo de instrumento	. Estratégia e Plano
Conceito de 'região funcional' implícito	. Rede policêntrica de 6 cidades de pequena dimensão interligadas por relações funcionais não hierárquicas
Critérios de delimitação	. Limites administrativos
Objetivos	. Fortalecer a cooperação entre os municípios . Tornar a região conhecida na Dinamarca e na Europa . Promover a região enquanto um bom lugar para viver e fazer negócios . Promover projetos em que os municípios trabalhem com empresas e instituições de ensino . Melhorar as condições de enquadramento do sector público com o sector privado
Domínios de intervenção	. Negócios, educação, transportes, planeamento urbano, cultura e alterações climáticas
Entidade responsável pela iniciativa	. Associação intermunicipal dirigida por um conselho composto pelos <i>mayors</i> dos seis municípios da Região
Sistema de governança	. Parceria intermunicipal
Sistema de financiamento	. Não identificado
Referências /Informação suplementar:	<a href="http://www.trekantomraadet.dk/">http://www.trekantomraadet.dk/</a>

#### Avaliação

Pontos fortes:	. Processo conjunto de tomada de decisões . A estratégia é um catalisador de projectos que procuram promover o crescimento sustentável da Região
Pontos fracos:	. Os municípios tendem a seguir estratégias de índole predominantemente local

#### Observações

A região Dinamarquesa *Triangle Urban Region* é uma área em crescimento, onde existe uma forte cooperação entre os vários actores e agentes. A Região pretende afirmar-se, nacional e internacionalmente, enquanto uma área de crescimento económico com condições únicas de enquadramento para as empresas e de qualidade de vida para as pessoas.

## 5. Østjyllandsprojektet – Project East Jutland (2010 – )

Dinamarca

Tipo de instrumento	. Estratégia
Conceito de ‘região funcional’ implícito	. Área metropolitana. Projecto comum de cooperação e desenvolvimento da grande região de East Jutland, incluindo 17 municípios e 3 grandes bacias de emprego
Critérios de delimitação	. Limites administrativos e bacias de emprego
Objetivos	. Combater o crescimento urbano disperso ( <i>sprawl</i> ) . Reduzir a congestão viária . Defender a paisagem . Integrar planeamento urbano e transporte público . Minimizar os impactos do crescimento urbano na natureza . Promover a cooperação intermunicipal
Domínios de intervenção	. Negócios, paisagem, transportes, habitação, planeamento urbano, envolvimento de <i>stakeholders</i>
Entidade responsável pela iniciativa	. Ministério dos Transportes, Ministério do Ambiente e 17 municípios.
Sistema de governança	. Parceria intermunicipal
Sistema de financiamento	. Não identificado
Referências /Informação suplementar:	<a href="http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Landsplanlaegning/Samarbejde.htm">http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Landsplanlaegning/Samarbejde.htm</a>

### Avaliação

Pontos fortes:	. Processo cooperativo de tomada de decisões
Pontos fracos:	. Municípios resistem às delimitações impostas por uma política colectiva para a região

### Observações

Durante a última década, a região de East Jutland registou um forte crescimento do emprego e consequentes pressões demográficas e urbanísticas que ameaçam hoje a qualidade do ambiente e da paisagem.

O Projecto de cooperação para East Jutland foi formalmente constituído em 14 Junho de 2010, entre os Ministérios e os Municípios, com base num conjunto de recomendações para um desenvolvimento urbano da região que beneficie empresas, cidadãos, a paisagem e a natureza. Entre outras recomendações destaca-se a promoção de mais emprego e habitação junto às estações e terminais de transporte público (TOD) como forma de reforçar o sistema de transportes e preservar a paisagem.

O Projecto desenvolveu ainda uma solução de WebGIS com informação geo-referenciada comum ao território dos municípios, incluindo tendências demográficas, densidades de construção, padrões de mobilidade e identificação de terrenos não urbanizados.



## 6. Pianificazione Strategica di Area Vasta – Puglia (2007–2013)

Itália

Tipo de instrumento	. Plano Estratégico e directrizes de planeamento territorial ( <i>Documento Regionale di Assetto Generale 2007; Linee guida per la pianificazione strategica territoriale di area vasta</i> )
Conceito de ‘região funcional’ implícito	<p>. Macrorregião. O conceito central é o de planeamento estratégico de uma macrorregião (Area Vasta), que procura valorizar propostas concretas com vista a promover a coesão territorial. Implica a atribuição de funções administrativas (já legisladas) para melhorar a eficácia da utilização dos fundos de coesão.</p> <p>Implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Promoção de um planeamento inspirado em conceitos de eco-sustentabilidade</li> <li>. Promoção de um planeamento com recurso a processos participativos (incluindo o uso de instrumento de Avaliação Ambiental Estratégica)</li> </ul>
Critérios de delimitação	. Limites administrativos
Objetivos	<p><i>3 macro-objetivos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Aumentar a atratividade da região, melhorando a acessibilidade, assegurando serviços de qualidade e preservando o seu potencial ambiental, através da promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável focado numa maior eficiência no consumo energético e num aumento significativo da produção de energias renováveis</li> <li>. Promover a inovação, o empreendedorismo e o desenvolvimento duma economia do conhecimento através do desenvolvimento de distritos qualificados e produtivos</li> <li>. Criar melhores condições de bem-estar e inclusão social</li> </ul> <p><i>3 princípios transversais:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Desenvolvimento eco-sustentável</li> <li>. Igualdade de oportunidades</li> <li>. Dimensão territorial do desenvolvimento</li> </ul>
Domínios de intervenção	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Desenvolvimento económico, transportes, energia, sistemas de produção, ambiente, sistemas de apoio social</li> <li>. Os critérios de selecção especificam a promoção de infra-estruturas destinadas a reforçar a interconectividade</li> <li>. Será dada prioridade a: a) cidades-médias com elevados factores de risco ambiental e social; b) cidades-médias que perderam funções tradicionais e/ou sofrem de despovoamento/abandono. Ambas as categorias são identificados nas análises contextuais da ‘Area Vasta’</li> </ul>
Entidade responsável pela iniciativa	. <i>Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Puglia</i> (gere o sistema de financiamento e monitoriza a implementação das acções)
Sistema de governança	. Não identificado
Sistema de financiamento	. Financiamento proveniente de vários fundos: comunitários; nacionais; regionais; recursos locais (co-financiamento); e recursos privados

Referências /Informação suplementar:

<http://www.fesrpuglia.eu/>

<http://www.regione.puglia.it/index.php?page=prg&opz=display&id=241>

LINEE GUIDA PER LA Pianificazione Strategica di Are Vasta.pdf

criteri\_PO\_FESR 2007-2013\_postproscrMar2009[1].pdf

## Avaliação

Pontos fortes:

- . Promoção de acções de desenvolvimento integrado de várias cidades
- . Abordagem participativa na promoção do desenvolvimento
- . Integração das dimensões ambiental, social e territorial
- . Coerência programática

Pontos fracos:

## Observações

Outro dos objectivos do Plano Estratégico de Puglia é o de reforçar grupos regionais, tendo em vista, a transferência de funções administrativas e tarefas de planeamento para os governos locais, melhorando a eficácia da gestão dos Fundos Estruturais e aferindo critérios para alocação de recursos financeiros no futuro.

## 7. Green (Sustainable) Communities (2007-2013)

Itália

Tipo de instrumento	. Plano Operacional Interegional (POI) Energia
Conceito de 'região funcional' implícito	. Comunidades sustentáveis ( <i>cluster</i> de autoridades locais) . Partilha e gestão conjunta de recursos energéticos renováveis comuns
CrITÉRIOS de delimitação	. A delimitação da região é determinada pela contiguidade territorial e por um conjunto de critérios: . Presença de recursos naturais necessários para produzir energia renovável (bosques, florestas, rios, sol, vento, etc.) . Pertença à mesma zona climática . Pertença ao mesmo sistema natural/ecológico (áreas protegidas) . Experiência anterior na área ambiental e de energia . Relações bem estabelecidas entre as autoridades locais que compõem o <i>cluster</i> (incluindo a gestão conjunta de serviços: escolas, transporte, saúde, etc.) CrITÉRIOS institucionais e condição requeridas: . Presença no território de sistemas de produção de energias renováveis . Vários contratos locais (por ex. ESCo; GAL) . Sinais de uma clara vocação local para a produção de energias renováveis . Existência de uma relação positiva entre as coligações de produção de energia e o sistema institucional local . Certificação ambiental (EMAS o ISO 14001) . Certificação energética (ISO 16001) . Participação na Agenda Local 21, ou Patto dei Sindaci . Valores culturais e um sentido de pertença à região
Objetivos	. Criação de um agrupamento de municípios para a modernização do sistema energético regional . Promoção de formas avançadas de integração de energias renováveis e produção em áreas ambientalmente sensíveis, de acordo com uma abordagem participativa . Promoção da eficiência energética e adoção de novos padrões de consumo de energia
Domínios de intervenção	. Energia (foco nas renováveis), recursos naturais
Entidade responsável pela iniciativa	. Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (UNCCEM) em parceria com o Ministério do Ambiente
Sistema de governança	. Parceria público-privada
Sistema de financiamento	. Fundos comunitários e nacionais
Referências /Informação complementar:	<a href="http://www.greencommunities.it/green-communities-english-presentation.html">http://www.greencommunities.it/green-communities-english-presentation.html</a> <a href="http://www.greencommunities.it/upload/Piano_Operativo_GCRC.pdf">http://www.greencommunities.it/upload/Piano_Operativo_GCRC.pdf</a>

### Avaliação

Pontos fortes:	. Consolidação de relações horizontais entre governos locais em torno de práticas sustentáveis . Estímulo à produção de energias renováveis . Planeamento integrado da produção e distribuição de energia renovável . Gestão participada de infraestruturas energéticas e serviços públicos e sociais . Troca de experiência e boas práticas
Pontos fracos:	

### Observações

## 8. PON Ricerca: *Smart Cities/Communities and Social Innovation* (2011 - )

Itália

(Programa Operacional Nacional de Investigação: Cidades/Comunidades Inteligentes e Inovação Social)

Tipo de instrumento	. Projecto de investigação – no âmbito mais vasto do PON Ricerca e Competitività (Investigação e Competitividade) – preparatório das intervenções a promover no período 2014-2021
Conceito de 'região funcional' implícito	. Sistema territorial caracterizado pela plena integração das políticas energéticas, ambientais e climáticas, que promove formas sustentáveis de mobilidade, que usa tecnologias de informação e comunicação na gestão de serviços e que tem um modelo de governança baseado na participação e transparência no desempenho das políticas públicas e na avaliação de impactos ambientais
CrITÉRIOS de delimitação	. Não identificados
Objetivos	. Identificação de soluções tecnológicas e de gestão para cidades e comunidades inteligentes (e de baixo-carbono)
Domínios de intervenção	. Acção Integrada para a Sociedade da Informação: Mobilidade inteligente; Saúde inteligente; Educação inteligente; Tecnologias de computação em nuvem ( <i>cloud computing</i> ) para um governo inteligente; Cultura e Turismo Inteligente. . Acção Integrada para o Desenvolvimento Sustentável: Energias renováveis e smart grids; Eficiência Energética e tecnologias de baixo carbono; Mobilidade Inteligente e última milha logística; Recursos naturais sustentáveis (água, resíduos sólidos, biodiversidade urbana)
Entidade responsável pela iniciativa	. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Direzione Generale per il coordinamento e lo sviluppo della Ricerca
Sistema de governança	. Não identificado
Sistema de financiamento	. Co-financiamento comunitário (FEDER) e fundos nacionais
Referências /Informação suplementar:	<a href="http://www.ponrec.it/news/bandi/2012/apertura_sportello_telematico_smart.aspx">http://www.ponrec.it/news/bandi/2012/apertura_sportello_telematico_smart.aspx</a> <a href="http://www.ponrec.it/bandi/smartcities.aspx">http://www.ponrec.it/bandi/smartcities.aspx</a>

### Avaliação

Pontos fortes:	. Desenvolvimento de modelos inovadores para resolver desafios de escala urbana e metropolitana . Questões ambientais e sociais são tratadas em conjunto
Pontos fracos:	

### Observações

No âmbito do Projecto, de Março a Abril de 2012 decorre um concurso público para a apresentação de idéias e projetos relacionados com os domínios de intervenção.

**9. Piani Integrati di Sviluppo Urbano – Sicilia, Campania (2007–2013)**

Itália

Tipo de instrumento	. Plano Integrado de Desenvolvimento Urbano Sustentável (Axes VI)
Conceito de ‘região funcional’ implícito	. Sistema territorial integral, com dinâmicas urbano-rurais e rurais-urbanas
Crítérios de delimitação	. Lógica de "coesão territorial" e concentração dos investimentos regionais . O Quadro de Referência para o Axes VI (Desenvolvimento Urbano Sustentável) assegura uma dimensão estratégica e coerente através da sua classificação territorial, incluindo: a identificação exata do território de referência, com mapas à escala necessária para representar as funções urbanas e as funções dos sistemas territoriais na “Area Vasta”, e inclui informações pormenorizadas sobre os Sistemas Locais de Emprego (uma unidade territorial com relevância estatística e geográfica)
Objetivos	. Aumentar a competitividade da região . Reforçar o papel das cidades enquanto centros prestadores de serviços de qualidade às comunidades rurais vizinhas . Gestão integrada de diferentes tipos de áreas (urbanas e rurais) . Reforço das redes de transporte e mobilidade . Utilização eficiente dos recursos naturais . Valorização da identidade cultural, da natureza e das oportunidades de turismo . Disseminação de investigação sobre a ‘sociedade da informação’ . Reforço da competitividade da produtividade local e desenvolvimento empresarial
Domínios de intervenção	. Sistemas urbanos, sistemas de produção local e zonas rurais . Planos integrados de transportes (incluindo <i>car-sharing</i> ) . Infraestruturas de saneamento . Planos de segurança pública para prevenir riscos ambientais . Certificação ambiental . Prevenção da marginalização social . Requalificação das comunidades locais . Redes de serviços integrados
Entidade responsável pela iniciativa	Departamentos Regionais: Obras públicas, Saúde, Energia, Transportes, Território e Ambiente, Família, Cooperação
Sistema de governança	. Parceria intermunicipal (?)
Sistema de financiamento	. FEDER
Referências /Informação suplementar:	LINEE GUIDA per l’attuazione territoriale del PO FESR 2007 - 2013, con riferimento all’ASSE VI “sviluppo urbano sostenibile” Allegato 1 (pdf)

**Avaliação**

Pontos fortes:	. Evita políticas fragmentadas que abordam separadamente os problemas . Reforça sinergias e a coerência das políticas através de intervenções conjuntas . Projectos inovadores de nível local contribuem para a competitividade do sistema regional
Pontos fracos:	

**Observações**

## 10. Sheffield City Region Transport Strategy (2011-26)

UK

Tipo de instrumento	. Estratégia
Conceito de 'região funcional' implícito	. Cidade-região
Critérios de delimitação	. Movimentos pendulares (entre Sheffield e os distritos vizinhos)
Objetivos	. Apoiar o crescimento económico . Reforçar a inclusão social e a saúde pública . Reduzir emissões provenientes dos transportes . Melhorar a segurança rodoviária
Domínios de intervenção	. Transportes
Entidade responsável pela iniciativa	. <i>Integrated transport authority (ITA) / Local Enterprise Partnership (LEP)</i>
Sistema de governança	. Parceria (paralelamente à ITA e LEP, várias entidades da região encontram-se igualmente envolvida em questões de transporte, incluindo os conselhos distritais, representantes das comunidades, serviços e empresas locais, empresas transportadoras, etc.)
Sistema de financiamento	. Fundo para o transporte sustentável (nacional)
Referências /Informação suplementar:	<a href="http://www.syltp.org.uk/documents/SCRTransportStrategy.pdf">http://www.syltp.org.uk/documents/SCRTransportStrategy.pdf</a>

### Avaliação

Pontos fortes:

- . Políticas pragmáticas que traduzem intenções estratégicas em acções concretas
- . Processo cooperativo de tomada de decisões
- . Integra estratégias locais numa visão regional comum

Pontos fracos:

### Observações

Os objectivos gerais da Estratégia são traduzidos em Planos, que por sua vez detalham Programas de implementação através de Acções específicas. A estratégia encontra-se na sua fase inicial de implementação.

Sheffield é a quarta maior cidade de Inglaterra e um importante centro de engenharia, indústrias digitais e criativas, com uma ampla variedade de actividades culturais e comerciais.

A agenda de 'localismo' do actual governo tem vindo a apoiar e reforçar novas estruturas de governança em parceria a nível regional.

Apesar de haver uma sobreposição de diferentes estratégias locais, a parceria procura assegurar que as estratégias são consistentes entre si.

## 11. West of England multi-area agreement (2010 – )

UK

Tipo de instrumento	. Estratégia: <i>Multi area agreement (MAA)</i> , um conjunto de planos e propostas para melhorar a performance de uma determinada área geográfica, negociados entre um grupo de autoridades locais, a um nível sub-regional ou de cidade-região
Conceito de 'região funcional' implícito	. Cidade Região . Contiguidade territorial e uma geografia económica comum . Contexto territorial para operacionalizar estratégias sub-regionais comuns em sectores-chave
Critérios de delimitação	. Divisão político-administrativa (a região de West of England cobre a área de 4 autoridades unitárias); no entanto, o MAA constitui-se para lidar com áreas-chave estratégicas que cruzam os limites administrativos e reflectem a geografia económica da região
Objetivos	. Planear e gerir o crescimento de habitação e emprego com vista a criar comunidades funcionalmente diversificadas e sustentáveis . Melhorar a acessibilidade e reduzir o congestionamento do tráfego para aumentar a competitividade e qualidade de vida . Melhorar as competências e reduzir a inactividade para aumentar a competitividade e regenerar as comunidades
Domínios de intervenção	. Desenvolvimento económico, emprego, transporte, habitação
Entidade responsável pela iniciativa	. Conselho de administração da parceria ( <i>The West of England Partnership Board</i> ), incluindo 8 Conselheiros, de diferentes partidos, seleccionados dos quatro Conselhos Unitários da sub-região; 7 parceiros (sociais, económicos e ambientais), seleccionados dos sectores dos negócios, educação superior, saúde, voluntariado, serviços de comunidade, ambiente e sociedade; e ainda representantes do HCA, SWRDA, South West Councils and GOSW, entre outras autoridades.
Sistema de governança	. <i>Local Enterprise Partnership (LEP)</i>
Sistema de financiamento	. Financiamento da Autoridade local + externo (?)
Referências suplementar: /Informação	<a href="http://www.westofengland.org/">http://www.westofengland.org/</a> <a href="http://www.westofengland.org/media/161027/maa2%20agrt%20themes!%20v8%20140809.pdf">http://www.westofengland.org/media/161027/maa2%20agrt%20themes!%20v8%20140809.pdf</a>

### Avaliação

Pontos fortes: . Visão e abordagem multi-sectorial, abrange sectores-chave  
. Os objectivos prioritários reforçam-se mutuamente

Pontos fracos:

### Observações

A região de *West of England* cobre a área de 4 autoridades unitárias (*Bath & North East Somerset, Bristol, North Somerset and South Gloucestershire*), incluindo os centros urbanos de Bristol, Bath e Weston-super-Mare. A região possui um alto nível de qualificação em termos de inovação, criatividade e conectividade, para além de uma localização estratégica. Na última década a população cresceu mais do que a média nacional e a região tem hoje mais de 1 milhão de habitantes.

A parceria está empenhada em ações para reduzir as emissões de carbono e o impacto das alterações climáticas, garantindo um crescimento económico sustentável; o desenvolvimento de comunidades funcionalmente diversificadas e sustentáveis; e como o investimento em sistemas de transporte que favoreçam o uso do transporte público e modos não motorizados (bicicleta e a pé). Combater as alterações climáticas é uma questão fundamental do MAA e a Parceria irá procurar identificar os efeitos da sua acatividade, por forma a melhor integrar considerações climáticas nos seus processos de decisão.

## 12. Pla Territorial Metropolità de Barcelona (2010 - )

Espanha

Tipo de instrumento	. Plano Espacial Metropolitano: um plano de carácter territorial, que pretende integrar de forma coerente todos os planos territoriais gerais, parciais e sectoriais existentes (desde 1953) mas nunca implementados para a região da Catalunha
Conceito de 'região funcional' implícito	. Área metropolitana, numa perspectiva 'transversal': urbano-rural (movimentos pendulares na conurbação) e rural-urbana (promovida em 2010, mas hoje sob ameaça)
Crítérios de delimitação	. Limites administrativos: 164 municípios da área metropolitana de Barcelona . No entanto, a abordagem funcional do plano pretende sobrepor-se às fronteiras administrativas, que servem apenas de matriz para implementação do plano
Objetivos	. Cooperação territorial . Ordenamento físico e urbanístico do território . Desenvolvimento socio-económico (enfoque na reabilitação de áreas deprimidas) . Programação de acções e investimentos públicos (enfoque na concretização espacial de objectivos de desenvolvimento económico, social e ambiental, com impactos na morfologia do território)
Domínios de intervenção	. Perspectiva integrada sobre: sistema de espaços verdes, sistema urbano, infraestruturas de transporte e mobilidade, património natural, valores ecológicos e agrícolas, valores paisagísticos, património geológico, e bens culturais de interesse nacional
Entidade responsável pela iniciativa	. Governo Regional Autónomo da Catalunha
Sistema de governança	. Jurídico, vinculativo e hierárquico: regional sobrepõe-se ao municipal (mas em regime de colaboração mútua). Inclui igualmente agentes económicos e sociais
Sistema de financiamento	. Fundos públicos do Governo Regional Autónomo da Catalunha. Projectos concretos podem incluir co-financiamento (público-privado)
Referências /Informação suplementar:	<a href="http://www20.gencat.cat/portal/site/territori/menuitem.2a0ef7c1d39370645f13ae92b0c0e1a0/?vgnnextoid=93e6aa49ca9b7210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&amp;vgnnextchannel=93e6aa49ca9b7210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD">http://www20.gencat.cat/portal/site/territori/menuitem.2a0ef7c1d39370645f13ae92b0c0e1a0/?vgnnextoid=93e6aa49ca9b7210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&amp;vgnnextchannel=93e6aa49ca9b7210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD</a>

## Avaliação

Pontos fortes:	. Instrumento de planeamento espacial rígido e de carácter abrangente. Combina matérias de uso do solo, económicas, de infraestruturas, habitação, meio ambiente e paisagem . Apoia-se numa antiga tradição de planeamento de dimensão metropolitana (desde 1953), que apenas agora está a ser concretizada . Relaciona-se igualmente com outras experiências anteriores na área do Planeamento Estratégico Metropolitano (mais socioeconómico do que espacial: III Pla Estratégico) . Liderança política a nível regional . Estabelece relacionamentos a vários níveis (regional/local; urbanismo/ordenamento do território; planeamento espacial/económico)
Pontos fracos:	. Excessivamente dependentes dos ciclos políticos. Implementação ameaçada após mudança do Governo da Catalunha



## Observações

O Programa de Ordenamento do Território estabelece quinze critérios de implementação:

- Incentivar a diversidade do território e preservar a sua matriz biofísica
- Proteger os espaços naturais, agrícolas e, em geral, não urbanizáveis, enquanto elementos centrais do ordenamento do território
- Preservar a paisagem, enquanto valor social, económico e patrimonial
- Moderar o consumo de solo
- Promover a coesão social do território e evitar a segregação espacial das áreas urbanas
- Proteger e valorizar o património urbanístico estruturante do território
- Facilitar uma política habitacional eficaz e urbanisticamente integrada
- Incentivar a coexistência de atividades e habitação em áreas urbanas e racionalizar a implantação de polígonos industriais e terciários
- Desenvolver regulamentação e orientações espaciais para 'segundas residências'
- Garantir o carácter compacto e contínuo do crescimento urbano
- Reforçar a estrutura nodal do território
- Tornar a mobilidade um direito e uma obrigação
- Facilitar o transporte público através da polarização e compactação dos assentamentos urbanos
- Atribuir especial atenção às vias que estruturam territorialmente o desenvolvimento urbano
- Integrar a Catalunha no sistema de redes europeias de transportes urbanos, através de infraestruturas consistentes com a matriz territorial

### 13. Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Bilbao Metropolitano (2006, alterado em 2010 - )

Espanha

Tipo de instrumento	. Plano Espacial
Conceito de 'região funcional' implícito	. Área metropolitana, conurbação, perspectiva urbano-rural, movimentos pendulares
Crítérios de delimitação	. Limites político-administrativos (municípios) enquanto base para a implementação do Plano
Objetivos	. Reabilitação urbana, reconversão produtiva e ordenamento espacial
Domínios de intervenção	. Sustentabilidade ambiental, marketing da cidade, reabilitação urbana, reconversão económica
Entidade responsável pela iniciativa	. Governo Regional Autónomo Basco
Sistema de governança	. Jurídico, vinculativo e hierárquico: regional sobrepõe-se ao municipal (mas em regime de colaboração mútua). Inclui igualmente agentes económicos e sociais
Sistema de financiamento	. Principalmente fundos públicos: <i>Diputación Foral de Vizcaya</i> (NUTS 3) e <i>Basc Country Autonomous Government</i> . Projectos concretos podem incluir co-financiamento (público-privado)
Referências /Informação suplementar:	<a href="http://www.bizkaia.net/hirigintza/lurraldekozatiegitasmoa/areas.asp?idarea=1&amp;Tem_Codigo=3723">http://www.bizkaia.net/hirigintza/lurraldekozatiegitasmoa/areas.asp?idarea=1&amp;Tem_Codigo=3723</a>

#### Avaliação

Pontos fortes:	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Vontade política para adotar (e tornar oficial) a noção de áreas urbanas funcionais enquanto modelo territorial para o planeamento espacial</li> <li>. Orientação clara para o urbanismo e os usos do solo, em vez de uma vocação generalista</li> <li>. Enfoque na reabilitação urbana e na provisão de habitação numa área em crise pós-industrial (indústrias pesadas) atualmente em processo de reconversão</li> <li>. Relaciona-se com experiências anteriores na área do Planeamento Estratégico Metropolitano (mais socioeconómico do que espacial: o antigo plano <i>Bilbao Metropoli 30</i> e o mais recente <i>Bilbao Ria 2000</i>)</li> <li>. Boa coordenação entre os níveis local (NUTS 3 e 5) e regional (NUTS 2)</li> <li>. Envolvimento dos agentes económicos</li> </ul>
Pontos fracos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Orientação sectorial (usos do solo e urbanismo)</li> <li>. Não cobre toda a área metropolitana funcional, mas apenas uma parte</li> </ul>

#### Observações

A Região Metropolitana de Bilbao tem 900.000 habitantes.

**14. Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla (2009 - )**

Espanha

Tipo de instrumento	. Plano Espacial
Conceito de 'região funcional' implícito	. Cidade região. Perspetiva urbano-rural e também, em parte, rural-urbana (unidades de protecção da paisagem)
Critérios de delimitação	. Fronteiras politico-administrativas (46 municípios) enquanto base para a implementação do Plano . As unidades de paisagem, com limites difusos, tiveram importância na fase inicial do plano; no entanto essa delimitação têm vindo a perder preponderância face aos limites administrativos
Objetivos	. Desenvolvimento urbano . Planeamento eficiente dos usos do solo
Domínios de intervenção	. Urbanismo-habituação, usos do solo, transporte e paisagem
Entidade responsável pela iniciativa	. Governo Regional Autónomo da Andaluzia
Sistema de governança	. Jurídico, vinculativo e hierárquico: nível regional (NUTS 2) sobrepõe-se ao municipal (NUTS 5). Processualmente mais tecnocrático (top-down) que participativo ou estratégico
Sistema de financiamento	. Financiamento público: Governo Regional Autónomo da Andaluzia. Projectos concretos podem incluir co-financiamento (público-privado)
Referências /Informação suplementar:	<a href="http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto/cf047ee8-2215-11df-8891-555105b916a8">http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto/cf047ee8-2215-11df-8891-555105b916a8</a>

**Avaliação**

Pontos fortes:	. Empenho político do governo regional em desenvolver planos espaciais sub-regionais, com enfoque nas áreas urbanas mais importantes da Andaluzia . Interesse em desenvolver uma visão do contexto metropolitano, tentando combinar políticas de uso do solo e da paisagem (espaço público, serviços ambientais e rurais para as áreas urbanas) . Relaciona-se com experiências e iniciativas de planeamento anteriores (1990: abordagem de escala metropolitana com enfoque no urbanismo e habitação)
Pontos fracos:	. Trata-se de um instrumento de planeamento tradicional . Não cobre toda a área metropolitana

**Observações**

O Plano abrange 46 municipios e 1 450 000 habitantes. Sevilha é a cidade central da região, concentrando as funções de Centro Regional.

**15 .Programme Directeur: objectives V and VII of the strategic planning guidance (2003 - )**

Luxemburgo

**.IVL - Integratives Verkehrs-und Landesentwicklungskonzept (Transporte integrado e conceito de desenvolvimento territorial) (2004 - )**

Tipo de instrumento	. Programa Director: orientações de planeamento estratégico de longo-prazo, à escala nacional, para a criação de regiões funcionais; e . Estratégia (IVL): um plano integrado de transportes e desenvolvimento espacial (o IVL contribui para o cumprimento dos objectivos do Programa Director de 2003)
Conceito de 'região funcional' implícito	. Região policêntrica; implicando a des-concentração das actividades económicas no território
Critérios de delimitação	. Inclusão de todo o território nacional numa visão integrada
Objetivos	. Promoção do policentrismo e de uma "concentração desconcentrada" de actividades urbanas . Resolução de problemas de congestionamento no centro . Integração de políticas e coordenação de planos sectoriais . Integração do planeamento do transporte com o planeamento espacial . Promoção da cooperação entre autoridades, às escalas local, regional e transfronteiriça
Domínios de intervenção	. Aplicação integrada dos instrumentos de planeamento . Afetação estratégica de investimentos públicos . Políticas sectoriais (ambiente, economia, habitação, agricultura, desenvolvimento rural, transportes, energia, etc.) do sistema de planeamento nacional
Entidade responsável pela iniciativa	. Ministério do Desenvolvimento Sustentável / Departamento de Infraestruturas do Ordenamento do Território e Desenvolvimento
Sistema de governança	. Jurídico e vinculativo: sistema de planeamento central/ regional/ local
Sistema de financiamento	. Fundos (nacionais e Europeus) destinados a políticas sectoriais
Referências /Informação suplementar:	<a href="http://www.dat.public.lu/publications/documents/index.html">http://www.dat.public.lu/publications/documents/index.html</a> <a href="http://www.dat.public.lu/strategies_territoriales/ivl/index.html">http://www.dat.public.lu/strategies_territoriales/ivl/index.html</a>

**Avaliação**

Pontos fortes:	. Trata-se de uma iniciativa com uma perspectiva de longo prazo . Basea-se na coordenação de políticas sectoriais enquanto o principal veículo para a definição das políticas nacionais, incluindo a política de investimentos públicos . Uma vez absorvida pelos actores relevantes, pode vir a ser uma estratégia bem sucedida no longo prazo
Pontos fracos:	. Não existem resultados rápidos e fáceis

**Observações**

O objectivo central do Programa Director é fornecer um quadro consensual de referências para a elaboração de todos os planos e projetos necessários ao desenvolvimento resiliente do território. O Programa Director baseia-se em três princípios fundamentais: cooperação, coordenação e participação.

O objetivo central do IVL é investigar o desenvolvimento e a harmonização entre a estrutura urbana, o fluxo de passageiros e as infraestrutura de transportes. Pretende-se aumentar a quota de transporte público de 12% para 25% em 2020; e desenvolver a estrutura urbana, por forma a reduzir o tráfego e promover a transferência para outros modos, a fim de reduzir os danos ambientais.

**16. Metroborder – Cross-border polycentric metropolitan region in the Greater Region (2011 - )** Luxemburgo  
**(formerly known as Saar-Lore-Lux-West-Palantine)**

Tipo de instrumento	. Estratégia. Ainda em fase desenvolvimento (sujeita às decisões da próxima Cimeira da Grande Região - <i>Summit of the Greater Region</i> (entre líderes do Luxemburgo, da <i>Länder Rheinland Palatine e Saarland</i> (DE), da região de <i>Lorraine</i> (FR), e da região da <i>Wallonia</i> (BE))
Conceito de ‘região funcional’ implícito	. Regiões metropolitanas policêntricas transfronteiriças ( <i>Cross-border metropolitan polycentric regions - CBMR</i> )
Critérios de delimitação	. Funções metropolitanas, policentricidade e territórios trans-fronteiriços (ver referência ESPON) . Movimentos pendulares, complementaridade de indústrias, serviços e infraestruturas
Objetivos	. O projecto Metroborder aborda regiões metropolitanas transfronteiriças caracterizadas por uma estrutura urbana policêntrica (CBMR). O objetivo do projecto é mapear e compreender as estruturas e o funcionamento deste tipo de padrão espacial . Mais concretamente, trata-se de uma questão de massa crítica: há a percepção de que uma estratégia integrada para uma área metropolitana policêntrica de 3 milhões hab. (incluindo as regiões de Metz, Nancy, Trier, Arlon) posiciona melhor a região no <i>ranking</i> do sistema metropolitano Europeu do que a prossecução de uma estratégia centrada na cidade do Luxemburgo (90.000 hab.). Neste sentido, o objectivo é encontrar uma interpretação comum e definir uma abordagem comum
Domínios de intervenção	. Ainda por decidir. Em princípio, uma abordagem transversal abrangendo medidas de estímulo a um mercado de trabalho comum, de coordenação de investimentos em infraestruturas, e de incentivos para o desenvolvimento económico – sempre baseadas numa visão estratégica comum
Entidade responsável pela iniciativa	. Cimeira da Grande Região - <i>Summit of the Greater Region</i> (composta de líderes do Luxemburgo, da <i>Länder Rheinland Palatine e Saarland</i> (DE), da região de <i>Lorraine</i> (FR), e da região da <i>Wallonia</i> (BE))
Sistema de governança	. Ainda por definir
Sistema de financiamento	. A iniciativa não tem recursos próprios. Tentará canalizar instrumentos existentes
Referências /Informação suplementar:	<a href="http://www.granderegion.net/fr/documents-officiels/declarations-communes-finales/index.html">http://www.granderegion.net/fr/documents-officiels/declarations-communes-finales/index.html</a> <a href="http://www.granderegion.net/fr/publications/index.html">http://www.granderegion.net/fr/publications/index.html</a> <a href="http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/ME_TROBORDER/metroborder_inceptionreport.pdf">http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/ME_TROBORDER/metroborder_inceptionreport.pdf</a>

**Avaliação**

Pontos fortes:	. O projecto Metroborder constituiu um ‘abrir-de-olhos’ para os políticos. A ideia parece ter preenchido um vácuo político, centrando o debate na questão de como trabalhar conjuntamente para a Grande Região e em que direcção
Pontos fracos:	Processo moroso. O sucesso depende muito de factores externos, tais como a situação política nas regiões e a disposição para subordinar políticas nacionais/regionais a uma visão estratégica supranacional

**Observações**

A Grande Região situa-se no centro do sistema ferroviário Europeu e apresenta uma rede urbana, rural e industrial geradora de relações económicas e culturais intensas, caracterizadas por fluxos transfronteiriços permanentes de trabalhadores e consumidores. Contabilizam-se actualmente cerca de 120.000 travessias de fronteira diárias, das quais 90.000 para a cidade de Luxemburgo.

**17. AIT - Ambiti di integrazione territoriale (Áreas de integração territorial) e.g. Piedmont Region (2011 - )**

Itália

Tipo de instrumento	. Plano Territorial Regional (estratégico)
Conceito de 'região funcional' implícito	. Região policêntrica, abrangendo 33 municípios
Crítérios de delimitação	. Limites político-administrativos provinciais e de municípios (contíguos e com interrelações dinâmicas entre si)
Objetivos	. Gestão estratégica do desenvolvimento territorial a nível regional . Colaboração inter-sectorial e intermunicipal . Coordenação de políticas e projetos institucionais de diferentes níveis, diferentes escalas espaciais e diferentes sectores
Domínios de intervenção	. Planeamento espacial/territorial da região, incluindo aspectos socio-económicos, morfológicos e ambientais (paisagem e ecossistemas) . Sistemas de governança
Entidade responsável pela iniciativa	. Região de Piedmont ( <a href="http://www.regione.piemonte.it">www.regione.piemonte.it</a> )
Sistema de governança	. Cooperação inter-institucional no quadro do planeamento regional. Em princípio assentará numa parceria público-privada inter-institucional
Sistema de financiamento	. Ainda não estabelecido
Referências /Informação suplementar:	<a href="http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/informa/piano.htm">http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/informa/piano.htm</a> . ESPON FOCI research: <a href="http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/foci.html">http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/foci.html</a> .

**Avaliação**

Pontos fortes:	. Modelo avançado de região funcional estratégica . Critérios de referência são multidimensionais . Reconhecimento formal estabelecido sobre uma base jurídica . Dados são geográfica e estatisticamente comparáveis
Pontos fracos:	. Cobre apenas uma região . É muito cedo para avaliar a sua real eficácia

**Observações**

O Plano é ilustrativo da redefinição em curso do quadro e dos instrumentos de governo territorial nos vários níveis de governo. A sua aprovação representa o primeiro passo desta mudança institucional, procurando definir estratégias de colaboração entre as várias agências de desenvolvimento da região, com vista à gestão de processos de planeamento de grande complexidade.

O Plano tem 3 componentes, interligadas:

- Um quadro de referência (a componente cognitivo-estrutural do plano) baseado numa leitura crítica da região - em termos socioeconómicos, morfológicos, paisagísticos, ambientais e ecológicos – e das redes locais e regionais que estruturam o Piemonte.
- Uma componente estratégica, de coordenação de políticas e projetos institucionais, que servem de base à definição dos grandes eixos de desenvolvimento estratégico e dos interesses e valores a proteger
- Uma componente estatutária (o regulamento do Plano), definindo funções e papéis das várias esferas de governo do território, com base nos princípios da subsidiariedade e da autonomia local

Cada componente é definida em relação à estrutura-base comum às 33 unidades territoriais. Em cada unidade identificar-se-ão as conexões positivas e negativas, existentes e potenciais, e as estruturas e dinâmicas que devem ser planeadas de forma integrada. Para cada unidade, o Plano definirá caminhos estratégicos, tendo em conta a riqueza e a variedade de sistemas de produção, culturais e paisagísticos da Região.

**18. AIL – Ambienti insediativi locali (Ambientes dos assentamentos locais) (1996 - )**

Itália

Tipo de instrumento	. Projeto de investigação ( <i>survey</i> ) da <i>Società Italiana degli Urbanisti</i>
Conceito de 'região funcional' implícito	. Pequenas unidades territoriais homogêneas (126, não necessariamente contíguas, distribuídas por todo o território nacional)
Critérios de delimitação	. Características de desenvolvimento local, definidas por um <i>mix</i> complexo de análises estatísticas e interpretações descritivas
Objetivos	. Coordenação territorial a nível nacional . Implementação de um Observatório Nacional de Transformações Territoriais ( <i>não implementado</i> )
Domínios de intervenção	. Não identificados
Entidade responsável pela iniciativa	. Ministério das Obras Públicas e Infraestruturas ( <a href="http://www.mit.gov.it">www.mit.gov.it</a> ), Direcção Geral da Coordenação Territorial (DICOTER)
Sistema de governança	. Não definido
Sistema de financiamento	. Não estabelecido
Referências /Informação suplementar:	Clementi A., Dematteis G., Palermo P. C., eds. (1996), <i>Le forme del territorio italiano</i> , 2 vols., Rome-Bari, Laterza.

**Avaliação**

Pontos fortes:	. Cobertura total do país . Critérios de referência são multidimensionais . Análises são partilhadas pela comunidade científica nacional de planeadores
Pontos fracos:	. Apenas propósitos analíticos, sem implicações para as políticas públicas . Não produz dados geográfica e estatisticamente comparáveis . Relativamente desatualizado

**Observações**

## 19. Regional Spatial Strategies (e.g. North West of England Plan - RSS for 2021) (2010 - 2021)

Reino Unido

Tipo de instrumento	. Plano regulamentar ( <i>statutory plan</i> )
Conceito de 'região funcional' implícito	. Rede de cidades
Crítérios de delimitação	. Limites administrativos. O enfoque, no entanto, é no desenvolvimento de políticas sub-regionais cujo âmbito de aplicação atravessa limites administrativos
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Promoção de comunidades sustentáveis - construindo locais onde as pessoas desejem viver e trabalhar</li> <li>. Promoção de comunidades económicas sustentáveis - melhorando a produtividade e nivelando o desempenho económico da Região pelo de outras regiões do Reino Unido.</li> <li>. Fazer o melhor uso dos recursos e infraestrutura existentes - construindo prioritariamente em locais onde já existe uma concentração de actividades e infraestruturas</li> <li>. Gestão da mobilidade, redução da necessidade de viajar e aumento da acessibilidade – orientando o desenvolvimento urbano de forma a reduzir a necessidade de deslocações de carro e a permitir que pessoas possam satisfazer localmente a maioria das suas necessidades</li> <li>. Promoção da qualidade ambiental e do design de qualidade nos novos empreendimentos urbanísticos</li> <li>. Integração de questões rurais na agenda da Região e nos processos de tomada de decisão</li> <li>. Redução das emissões de poluentes e promoção da adaptação às alterações climáticas</li> </ul>
Domínios de intervenção	. Economia sustentável e sociedade justa, saúde, transportes, planeamento espacial, ambiente, recursos naturais, resíduos sólidos e energia
Entidade responsável pela iniciativa	. Assembleia Regional
Sistema de governança	. Estatutário e parcerias ad hoc com <i>stakeholders</i> e agentes de desenvolvimento
Sistema de financiamento	. Fundos públicos do Governo local
Referências /Informação suplementar:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Studies by Tim Marshall et al., Graham Haughton et al.</li> <li>- Exemplo do North West of England Plan: <a href="http://www.4nw.org.uk/articles/article.php?page_id=457">http://www.4nw.org.uk/articles/article.php?page_id=457</a></li> </ul>

### Avaliação

Pontos fortes:	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Abrangência geográfica e temática</li> <li>. Compromissos entre parceiros e Governo central</li> </ul>
Pontos fracos:	. Competição com outras entidades governamentais e agendas económicas

### Observações

O RSS estabelece um quadro regional para o desenvolvimento e investimento até 2021. Um dos aspectos notáveis do Plano é a priorização do crescimento e desenvolvimento em consonância com os objectivos para as energias renováveis e conservação de energia, bem como a provisão de habitação, num quadro espacial de dimensão regional.



**20. Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) - Structure Vision for Infrastructure and Territory (2010)** Holanda

Tipo de instrumento	. Visão de Estrutura Nacional, diferenciando 9 “regiões urbanas”
Conceito de ‘região funcional’ implícito	. Regiões urbanas . Contexto territorial propício a sinergias entre negócios e iniciativas empresariais
CrITÉRIOS de delimitação	. Áreas onde as empresas e sectores económicos tendem a concentrar-se, onde o mercado de trabalho está mais avançado, onde o conhecimento é desenvolvido (através de I&D e Educação) e, como tal, constituem lugares de grande valor acrescentado, mas que enfrentam desafios complexos, daí terem suscitado o interesse nacional
Objetivos	. Estimular e facilitar o desenvolvimento económico . Desenvolver “um enquadramento económico-espacial de excelência”
Domínios de intervenção	9 setores económicos de topo: - Infraestrutura principal (autoestradas, ferrovias, hidrovias) - Mainport: aeroporto de Amesterdão (Schiphol) e Porto marítimo de Roterdão - Brainport: sudeste da Holanda - Amsterdão - Eixo Sul (parque empresarial) - Greenports - Haia - cidade internacional da paz e da justiça - Portos de mar - Principais portos interiores - Rede de energia
Entidade responsável pela iniciativa	. Ministério da Infraestrutura e Ambiente, em nome do governo (a visão SVIR está sujeita à aprovação do Parlamento Nacional)
Sistema de governança	. Jurídico e vinculativo: sistema de planeamento central/ regional/ local
Sistema de financiamento	. Financiado por vários ministérios. O conceito de regiões urbanas canaliza vários orçamentos sectoriais para essas regiões . A classificação de “região urbana” (ou outras classificações utilizados na visão, como Mainport, BrainPort etc) facilita o financiamento de projetos. Dependendo do projeto, várias rubricas sectoriais do orçamento nacional, bem como dos orçamentos regionais e locais podem ser combinadas no financiamento do mesmo projeto
Referências /Informação suplementar:	In English (limited information): <a href="http://www.government.nl/issues/spatial-planning/roles-and-responsibilities-of-central-government">http://www.government.nl/issues/spatial-planning/roles-and-responsibilities-of-central-government</a> OECD territorial Review Randstad Holland: <a href="http://www.oecd.org/document/63/0,3746,en_2649_37429_38267583_1_1_1_37429,00.html">http://www.oecd.org/document/63/0,3746,en_2649_37429_38267583_1_1_1_37429,00.html</a>

**Avaliação**

Pontos fortes:	. Distinção clara entre as responsabilidades nacionais, regionais e locais . Nível de seletividade na escolha das regiões urbanas (anteriormente eram em muito maior número) . Desenvolvimento conceptual, no sentido de que o urbano e o rural deixam de ser
----------------	---

considerados diferentes e mutuamente exclusivos, passando a ser vistos enquanto elementos espaciais e de lugar que se reforçam mutuamente

Pontos fracos:

- . Falta de critérios claros para a identificação de regiões de interesse nacional
- . Algumas regiões urbanas (como Groningen—Delfzijl, Venlo, Breda Roosendaal etc) podem ser questionáveis de um ponto de vista funcional (ainda que talvez não o sejam do ponto de vista político)
- . A divisão do Randstad em duas regiões urbanas (Norte e Sul) é uma decisão controversa; tem sido sugerido que o governo nacional quer evitar a ideia de um Randstad integral por forma a evitar a obrigação de desenvolver um sistema de transportes públicos de alta qualidade à escala do Randstad

**Observações**

A Visão de Estrutura Nacional marca uma viragem radical no sistema de planeamento territorial Holandês, substituindo a anterior Estratégia Territorial Nacional.

Menos ambiciosa, a sua principal mensagem é que o governo nacional se absterá de intervir em decisões de âmbito regional, e só o fará quando tal for considerado de “interesse nacional”. Neste sentido, um dos objetivos centrais da Visão de Estrutura Nacional é identificar os elementos de desenvolvimento territorial que passarão a ser considerados de interesse nacional, por forma a limitar a sua ação nas regiões.

Obviamente, ao longo do processo os atores locais e regionais exerceram fortes pressões através dos seus lobbies a fim de ver os seus interesses na agenda nacional, e assim beneficiar de financiamento adicional. No entanto, apoiado pela Lei Nacional de Ordenamento do Território (National Spatial Planning Act) de 2008, o governo mostrou-se muito seletivo e rigoroso na concessão de tais iniciativas. De outra forma teriam sido incluídas muito mais do que as atuais 9 regiões urbanas na Visão de Estrutura.

O SVIR foi aprovado pelo parlamento em 2011. Não há nenhuma avaliação formal disponível, apesar dos muitos comentários produzidos.

## 21. MIRT - Territorial Agenda North West Netherlands (2009-2030)

Holanda

### Agenda Territorial do Noroeste da Holanda

Tipo de instrumento	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Estratégia territorial/espacial</li> <li>. Programa para a implementação a longo prazo do sistema nacional do Território, Infraestrutura e Transporte</li> </ul>
Conceito de 'região funcional' implícito	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Área Metropolitana (Amsterdam Metropolitan Area, AMA)</li> <li>. A AMA é um órgão de cooperação informal e de composição variável, sendo que os seus membros variam ao longo do tempo, e em função do tema. Os municípios circundantes de Amsterdão escolhem integrar ou não a AMA, e quais os temas em que a integram.</li> <li>. A "funcionalidade" da região é definida de uma forma <i>bottom-up</i>, com base na decisão dos municípios</li> </ul>
Critérios de delimitação	<ul style="list-style-type: none"> <li>. A AMA abrange a totalidade da cidade-região formal de Amsterdão (16 municípios) e ainda outros 20 municípios, perfazendo um total de 36</li> <li>. No entanto, as fronteiras administrativas da AMA servem apenas de base genérica à abordagem da Agenda Territorial MIRT. Compete aos municípios decidirem se a integraram ou não</li> </ul>
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Coordenação do desenvolvimento territorial</li> <li>. Coordenação de investimentos integrados no domínio do planeamento físico e espacial (especial atenção às inter-relações entre acessibilidade, vitalidade económica, escassez ou excesso de oferta de habitação, qualidades ecológicas e capacidade de armazenamento de água)</li> </ul>
Domínios de intervenção	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Em geral, a Agenda Territorial lida com: condições de vida e de trabalho, actividade económica, mobilidade, natureza, paisagem e água. . Os temas específicos são: economia; urbanização; acessibilidade; natureza e paisagem; desenvolvimento sustentável e adaptação às alterações climáticas</li> </ul>
Entidade responsável pela iniciativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Os autores oficiais da Agenda foram a região urbana de Amsterdão e as províncias de North-Holland and Flevoland, mas a AMA foi a real plataforma regional de lançamento da iniciativa</li> </ul>
Sistema de governança	<ul style="list-style-type: none"> <li>. O sistema de governança é complexo. Para além dos níveis de governo nacional, provincial e de algumas das principais autoridades municipais, o sistema inclui cidades-região formais e ainda outros organismos de cooperação informais, como a AMA</li> </ul>
Sistema de financiamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Fundos nacionais, para os programas e projetos da abordagem integrada e de base local da Agenda, desde que estes sejam considerados de "interesse nacional"</li> <li>. Os programas e projetos de interesse regional ou local necessitam combinar diversos fundos públicos e privados</li> </ul>
Referências /Informação suplementar:	<p>Sobre MIRT programme:</p> <p><a href="http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/meerjarenprogramma-infrastructuur-ruimte-en-transport">http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/meerjarenprogramma-infrastructuur-ruimte-en-transport</a></p> <p>Sobre WGR-Plus city region Amsterdam cooperation:</p> <p><a href="http://www.stadsregioamsterdam.nl/">http://www.stadsregioamsterdam.nl/</a></p> <p>Sobre Amsterdam Metropolitan Area:</p> <p><a href="http://www.metropoolregioamsterdam.nl/">http://www.metropoolregioamsterdam.nl/</a></p>

## Avaliação

Pontos fortes:	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Combinação e reavaliação de políticas territoriais existentes e relevantes numa perspetiva regional integrada e coerente</li> <li>. Enfoque no desenvolvimento das regiões urbanas permite que as partes interessadas, sejam elas públicas ou privadas, reavaliem e combinem as suas prioridades e investimentos</li> <li>. Visão integradora limitada a questões de infraestrutura e desenvolvimento territorial ou de base local; por não procurar ser demasiado abrangente aumenta a capacidade de implementação.</li> </ul>
Pontos fracos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Dificuldade em combinar diferentes orçamentos (nacional, regional, local e privado)</li> <li>. O papel do governo nacional é duvidoso e restringe-se demasiado ao proverbial “interesse nacional”, o que pode ser contraproducente</li> <li>. Com o novo governo (2010) uma série de políticas nacionais foram revistas de forma dramática, comprometendo seriamente a implementação da agenda territorial MIRT, nomeadamente em questões “soft” como a natureza, etc.</li> <li>. Há preocupações com o desequilíbrio entre a atenção dada à visão integrada e o foco na aprovação e financiamento de projetos específicos</li> </ul>

## Observações

- . A Agenda é elaborada de forma cooperativa pelos níveis central e municipal de cada região e constitui uma base integradora de potenciais novos programas e projetos. A ideia é estimular a coerência entre os diferentes domínios políticos e entre a política central e regional.
- . Um aspeto fundamental da Agenda é que não formula novas políticas, baseando-se exclusivamente em políticas, esquemas e visões já existentes. Ao associá-las, numa perspetiva de desenvolvimento territorial integrado, a Agenda permite desenvolver novas ideias em termos de prioridades e de associação entre projetos.
- . A agenda consiste em duas partes. Na primeira, a área é caracterizado e os principais projetos de desenvolvimento são identificados e descritos; as ambições, e correspondentes objetivos, para o médio prazo são formuladas; o resultado é uma visão partilhada.
- . Na segunda parte as questões territoriais são concretizados e as possíveis soluções delineadas. Aqui reside um terreno fértil para possíveis programas e projetos, passíveis de suscitar estudos exploratórios se revestirem um carácter de importância ou premência de implementação.

## 22. StedenbaanPlus (2010 - 2020)

Holanda

‘Cidades em Linha’ (tradução literal) - Sucessor do programa Stedenbaan (lançado em 2006)

Tipo de instrumento	. Programa de desenvolvimento territorial integrado com transporte público de alta qualidade
Conceito de ‘região funcional’ implícito	. O programa original (Stedenbaan) centrou-se na rede ferroviária existente, abrangendo todas as estações ao longo da linha, na província de Zuid Holland . O novo programa (StedenbaanPlus) centra-se igualmente nas estações ao longo da linha, mas associa também outros tipos de transporte público de alta qualidade (eléctrico, metro, metro de superfície)
Critérios de delimitação	. Não houve critérios formais para delimitar uma área específica; o programa refere, no entanto, o uso dos conceitos de <i>Daily Urban System</i> (DUS)
Objetivos	. Melhorar a acessibilidade através de transportes públicos regionais de alta qualidade e grande frequência (10 em 10 min.) . Desenvolver uma rede de transportes públicos coerente e atrativa para servir os residentes e visitantes da região . Aumentar a densidade urbana em torno dos nós de transportes públicos, em particular as estações ferroviárias . Combater a fragmentação territorial ( <i>sprawl</i> ), um problema particularmente grave na província de Zuid-Holland
Domínios de intervenção	. Transportes . Desenvolvimento urbano e usos do solo: habitação, comércio, serviços . Investimento imobiliário
Entidade responsável pela iniciativa	. Plataforma Administrativa do Sul (Bestuurlijk Plataforma Zuidvleugel, BPZ), um órgão de cooperação entre 10 parceiros formais (2 do setor privado): Província de Zuid Holland; City Region of Haaglanden (9 municípios); City Region of Rotterdam (15 municípios); Holland Rijnland (15 municípios); Midden Holland (10 municípios); Drecht Cities (7 municípios); Municipality of Rotterdam; Municipality of The Hague; National Railway Company (NS); ProRail (proprietário de vias férreas) . O BPZ é uma plataforma para a realização de acordos sobre projetos e investimentos, não é um órgão de tomada de decisão (não há transferência de competências das administrações envolvidas)
Sistema de governança	. A execução do programa é da responsabilidade de um organismo independente, o Stedenbaan Office, sem poderes legais e que atua como intermediário entre parceiros públicos e entre parceiros públicos e privados
Sistema de financiamento	. Combinação complexa de uma variedade de orçamentos, de entidades governamentais e de investidores privados (governos das cidades-região, NS National Railways, Prorail, empresas de desenvolvimento imobiliário, municípios, empresas de transportes locais)
Referências /Informação suplementar:	<a href="http://www.stedenbaanplus.nl/">http://www.stedenbaanplus.nl/</a> <a href="http://connectedcities.eu/showcases/stedenbaan.html">http://connectedcities.eu/showcases/stedenbaan.html</a> <a href="http://www.stedenbaanplus.nl/sites/www.stedenbaanplus.nl/files/page/downloads/stedenbaanplus_tod_in_the_south_wing_of_the_randstad.pdf">http://www.stedenbaanplus.nl/sites/www.stedenbaanplus.nl/files/page/downloads/stedenbaanplus_tod_in_the_south_wing_of_the_randstad.pdf</a>

## Avaliação

Pontos fortes:	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Enfoque objectivo em matérias de transporte e desenvolvimento urbano</li> <li>. Estrutura de gestão através de um Gabinete politicamente neutro</li> <li>. Suporte conceptual do programa</li> <li>. Os limites territoriais não são demasiado estritos; sempre que o conceito de TOD o justifique, o programa pode ser mais complexo e elaborado</li> <li>. Inclusão de outros modos associados ao ferroviário (interfaces)</li> <li>. Existência de um instrumento de monitoração que fornece dados concretos sobre os progressos realizados, permitindo a adaptação do programa ao longo do tempo</li> </ul>
Pontos fracos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>. A gestão do programa é complexa; uma vez que todos os parceiros (com excepção de Haia, Roterdão e os dois parceiros privados) são órgãos de cooperação regional envolvendo inúmeros municípios, a tomada de decisões pode tornar-se morosa</li> <li>. O secretariado do programa (Stedenbaan Office) não tem qualquer poder para forçar os parceiros a adoptar as propostas, nem para corrigir o comportamento dos municípios freeriders</li> <li>. Uma ameaça externa ao programa é a actual crise financeira e económica, com grande impacto sobre o sector imobiliário</li> </ul>

## Observações

- . O programa é uma aplicação direta do conceito de Transit Oriented Development (TOD), em que as estações ferroviárias, de autocarros e eléctricos, de metropolitano e de metro de superfície constituem os nós de um sistema de transportes regional que possibilitará viajar porta-a-porta, de forma rápida e confortável, em toda a província de Zuid-Holland
- . Em matéria de transporte público, o programa identifica e desenvolve uma rede interligada e coerente de comboios nacionais, metropolitanos, autocarros, eléctricos e metros de superfície
- . Em matéria de desenvolvimento territorial, o programa fez acordos com parceiros relativamente à reorganização e densificação da construção em torno das estações ferroviárias existentes e potenciais; foram igualmente feitos acordos com vista ao desenvolvimento de parques de bicicletas e instalações *Park-and-Ride* junto a esses nós de TP
- . Uma monitorização anual fornece informação sobre o cumprimento dos objetivos e seus efeitos

## Bibliografia

ALLEN J., MASSEY D. and COCHRANE A. (1998) *Rethinking the Region*. Routledge, London.

BRENNER N. (2001) The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration, *Progress in Human Geography* 25, 591-614.

CEC (2009) "Action Plan on Urban Mobility – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions". Commission of the European Communities.

<http://civitas-initiative.org/docs1/ActionPlanUrbanMobility.pdf>

EC (2009) "A sustainable future for transport: Towards an integrated, technology-led and user-friendly system". European Commission, Directorate General for Energy and Transport. [http://ec.europa.eu/transport/publications/doc/2009\\_future\\_of\\_transport\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/publications/doc/2009_future_of_transport_en.pdf)

EC (2011) "White paper: Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system" European Commission. [http://ec.europa.eu/transport/strategies/doc/2011\\_white\\_paper/white-paper-illustrated-brochure\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/strategies/doc/2011_white_paper/white-paper-illustrated-brochure_en.pdf)

EEA European Environmental Agency (2011) *Land use Scenarios for Europe: qualitative and quantitative analysis on a European Scale*. [http://www.eea.europa.eu/publications/technical\\_report\\_2007\\_9](http://www.eea.europa.eu/publications/technical_report_2007_9)

EEA European Environmental Agency (2010) *The territorial dimension of environmental sustainability. Potential territorial indicators to support the environmental dimension of territorial cohesion*. [http://www.eea.europa.eu/publications#&c9=all&c14=&c12=&c7=en&c11=5&b\\_start=0&c13=the+territorial+dimension+of+environmental+sustainability](http://www.eea.europa.eu/publications#&c9=all&c14=&c12=&c7=en&c11=5&b_start=0&c13=the+territorial+dimension+of+environmental+sustainability)

ESPON (2007) *Project 1.1.2 Urban-Rural Relations in Europe*, Final Report. [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/ThematicProjects/UrbanRural/fr-1.1.2\\_revised-full\\_31-03-05.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/ThematicProjects/UrbanRural/fr-1.1.2_revised-full_31-03-05.pdf)

ESPON (2007) *Project 1.4.3 Study on Urban Functions*, Final Report. [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/UrbanFunctions/fr-1.4.3\\_April2007-final.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/UrbanFunctions/fr-1.4.3_April2007-final.pdf)

ESPON (2007) *Polycentric Urban Development and Rural-Urban Partnership – Thematic Study INTERREG III INTERACT* Programme. <http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/ESPONINTERactStudies/PolycentricUrbanDevelopment/fr-INTERACT-Poly-Jan2007.pdf>

ESPON (2010), *EDORA - European Development Opportunities in Rural Areas*, Final Report [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_AppliedResearch/edora.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/edora.html)

ESPON (2010), *FOCI – Future Orientation for Cities – Applied Research 2013/1/1 – Final Report* [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/FOCI/FOCI\\_final\\_report\\_20110111.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/FOCI/FOCI_final_report_20110111.pdf)

ESPON (2011) *The Functional Urban Areas Database – ESPON 2013 Database* [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/ScientificTools/ESPON2013Database/3.7\\_TR-FUAs.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/ScientificTools/ESPON2013Database/3.7_TR-FUAs.pdf)

G. C. A. L. (2010) *Functional Economic Market Areas: An economic note*. Communities and Local Government, London.

NLGN (2005) *Seeing the Light? Next Steps for City Regions*. New Local Government Network, London.

OCDE (2002) *Redefining Territories: The Functional Regions*, OCDE.

[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/redefining-territories\\_9789264196179-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/redefining-territories_9789264196179-en)

OCDE (2010) *Urban-Rural Linkages: issues, measurement and policies in OECD countries*. OCDE, Paris.

OCDE (2011) *Assessing and Monitoring Rural-Urban Linkages in Functional Regions: A methodological framework*. OCDE, Paris.

PHELPS N. A. (2010) Suburbs for nations? Some interdisciplinary connections on the suburban economy, *Cities* 27, 68-76.

PIORR, A. et al. (2010) *PERI-URBANISATION IN EUROPE - Towards European Policies to Sustain Urban-Rural Futures*, Synthesis Report. [http://www.plurel.net/images/Peri\\_Urbanisation\\_in\\_Europe\\_printversion.pdf](http://www.plurel.net/images/Peri_Urbanisation_in_Europe_printversion.pdf)

SMETKOWSKI M., GORZELAK G., KOZAK M., OLECHNICKA A., PLOSZAJ A. and WOJNAR K. (2011) *The European Metropolises and Their Regions: From Economic Landscapes to Metropolitan Networks*. WN Scholar, Warsaw.

ULIED, A. et al. (2010) *Urban and Rural Narratives and Spatial Development Trends in Europe: The State of the Question*, Barcelona, Spain.

[http://www.eu-territorial-agenda.eu/Related%20Documents/ES\\_100623\\_URBAN\\_RURAL\\_ENG.pdf](http://www.eu-territorial-agenda.eu/Related%20Documents/ES_100623_URBAN_RURAL_ENG.pdf)