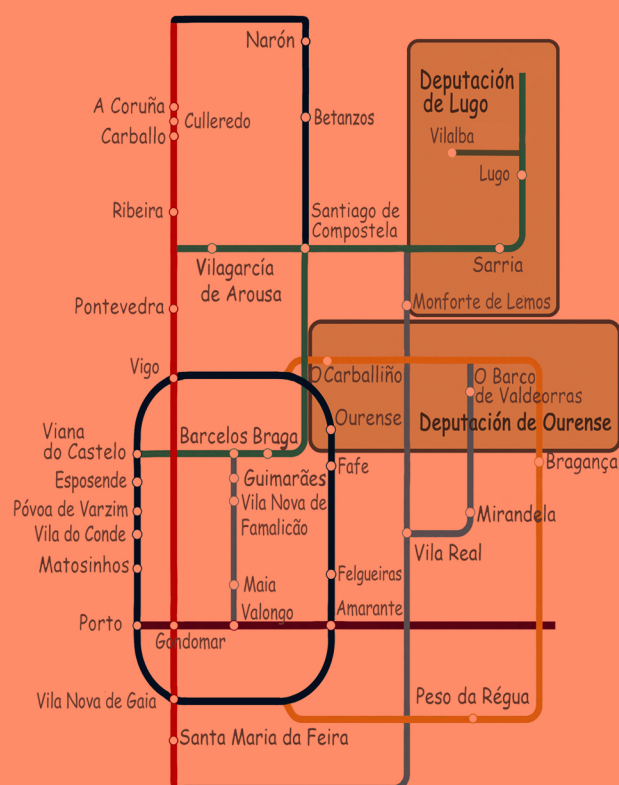




CADERNOS
DE COOPERAÇÃO
DO EIXO
ATLÂNTICO
ECONOMIA

NOVOS DESAFIOS DAS CIDADES: NOTAS PARA UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA

FERNANDO CONZÁLEZ LAXE
ARLINDO CUNHA



Interreg



Cofinanciado por
la Unión Europea
Cofinanciado pela
União Europeia

España – Portugal



EIXO ATLÂNTICO
DO NOROESTE PENINSULAR

Programa Interreg España-Portugal (POCTEP) 2021-2027

**CADERNOS DE COOPERAÇÃO
DO EIXO ATLÂNTICO**

**NOVOS DESAFIOS DAS CIDADES:
NOTAS PARA UMA REFLEXÃO
NECESSÁRIA**

COLEÇÃO:
Cadernos de Cooperação do Eixo Atlântico

EDITA:
Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular

DIRETOR:
Xoán Vázquez Mao

AUTORES:
Fernando González Laxe
Professor Emérito de Economia Aplicada. Universidade da Corunha
Ex-presidente da Xunta de Galicia e ex-senador do Reino de Espanha

Arlindo Cunha
Professor de Economia. Universidade Católica Portuguesa - Porto
Ex-ministro da Agricultura do Governo de Portugal e ex-parlamentar europeu

IMPRESSÃO:
Rodi Artes Gráficas, S.L.

MAQUETAÇÃO:
María Llauger

ISBN:
Versão impressa: 978-989-9060-91-3
Versão digital: 978-989-9060-92-0

Ano de edição: 2025

Esta publicação foi cofinanciada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) através do Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal (POCTEP). As opiniões são da exclusiva responsabilidade dos autores que as emitem.

ÍNDICE

01. O QUADRO DOS DESAFIOS	9
1.1. INTRODUÇÃO: O FOCO DA REFLEXÃO	9
1.2. CIDADES DO MUNDO	11
1.3. COMO ENFRENTAR O FUTURO DAS CIDADES	14
1.4. O NOVO PAPEL DAS CIDADES	21
1.5. GLOBALIZAÇÃO E CIDADES	23
02. CENÁRIOS FUTUROS	27
2.1. INTRODUÇÃO: OS DIFERENTES TIPOS DE CIDADES	27
2.2. AS CIDADES COMO PLATAFORMAS E ÁREAS DE INFLUÊNCIA	31
2.3. GEOPOLÍTICA E CONFIGURAÇÃO ESPECÍFICA DAS CIDADES	33
2.4. OS NOVOS DESAFIOS DAS CIDADES	36
2.5. AS CIDADES PERANTE OS FUNDOS DA PRÓXIMA GERAÇÃO	39
2.6. OS DESAFIOS DA GESTÃO DOS FUNDOS EUROPEUS: OS PRIMEIROS PASSOS	41
2.7. O FUTURO URBANO	43
2.8. AS AMEAÇAS SOBRE AS CIDADES: QUATRO CENÁRIOS	45
2.9. PERSPETIVANDO O FUTURO DAS CIDADES	47
03. AGENDAS URBANAS PRIORITÁRIAS PARA OPERACIONALIZAR ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	59
3.1. INTRODUÇÃO	59
3.2. AGENDA URBANA PARA A SUSTENTABILIDADE ECONÓMICA	61
3.2.1. ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E PROGRAMAS DE AÇÃO	62
3.2.2. A DIMENSÃO INTERNACIONAL DA GOVERNANÇA LOCAL	62
3.2.3. COMPETITIVIDADE FISCAL	64
3.2.4. REDUÇÃO DE CUSTOS DE CONTEXTO	64
3.2.5. COMPETITIVIDADE ENERGÉTICA	64
3.2.6. INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO	66
3.2.7. ECONOMIA CIRCULAR E DE PROXIMIDADE	66

3.3. AGENDA URBANA PARA A SUSTENTABILIDADE SOCIAL	68
3.3.1. EQUILIBRAR A DEMOGRAFIA, GERIR A IMIGRAÇÃO, INTEGRAR E QUALIFICAR AS PESSOAS	68
3.3.2. HABITAÇÃO ACESSÍVEL	69
3.3.3. URBANISMO E QUALIDADE DE VIDA	70
3.3.4. SAÚDE E EDUCAÇÃO	70
3.3.5. SERVIÇOS PÚBLICOS ACESSÍVEIS A TODOS	71
3.3.6. SEGURANÇA URBANA	71
3.4. AGENDA URBANA PARA A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL	72
3.4.1. VENCER AS DISTÂNCIAS	72
3.4.2. REDUÇÃO DA POLUIÇÃO NAS CIDADES	73
3.4.3. RENOVAÇÃO DAS REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO	73
3.4.4. ESPAÇOS VERDES	74
3.5. AGENDA URBANA PARA A SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL ..	74
3.5.1. GOVERNAÇÃO EFICAZ E TRANSPARENTE	74
3.5.2. GOVERNAÇÃO CIDADÃ	75
3.5.3. INFORMAÇÃO PARA A BOA GESTÃO	75

01

**O QUADRO
DOS DESAFIOS**

01

O QUADRO DOS DESAFIOS



INTRODUÇÃO: FOCO DA REFLEXÃO

Vivemos num planeta urbano. Atualmente, mais de metade da população mundial vive em cidades, número que aumentará para quase 70% em 2050 (ONU, 2019). A concentração demográfica nos corredores urbanos tem moldado a estrutura económica do poder; daí que as cidades globais aspiram a influenciar a esfera internacional e a tornar-se a unidade base para oferecer soluções nesta nova era.

As cidades do mundo no século XXI estão a formar-se como um local de concentração de capital criativo, inovador e unificador que procura a prevalência do bem-estar dos cidadãos, juntamente com o melhor aproveitamento do espaço público, para as pessoas que nelas vivem, transitam ou visitam. Ou seja, as cidades robustecem-se como espaços cruciais no futuro das sociedades (Trejo, 2024); ou, dito de outra forma, a economia global é uma economia de cidades, uma vez que estas não são simples aglomerados populacionais, mas centros de inovação, conhecimento e poder económico.

Contudo, hoje, as cidades enfrentam desafios comuns, motivados por vários factores que, a título de exemplo, vão desde o aumento da população urbana à polarização do crescimento económico; ou do aumento das emissões de gases com efeito de estufa à diminuição dos orçamentos públicos.

As cidades do futuro procuram um tom informativo para poderem transmitir e facilitar a compreensão do momento em que se encontram, na medida em que estão imersas num processo de forte e intensa transformação (Glaeser, 2011).

Nos últimos anos, muitos governos locais assumiram a responsabilidade e a tarefa de promover o desenvolvimento a longo prazo do seu município, para além das suas funções diárias de gestão.

Desta forma, os poderes locais estão a aprender a trabalhar na estratégia a seguir, em colaboração com agentes sociais e empresariais, equipas de investigação e especialistas. Estas estratégias definem a forma como os poderes locais pretendem atingir os seus objectivos e enfrentar os seus desafios. Assim, é necessário trabalhar de forma colaborativa e ser capaz de garantir que as hipóteses adotadas são razoáveis, aprovadas e aceitáveis.

Com as mudanças de paradigma nas relações internacionais e a proliferação de choques externos, a importância da estratégia está a crescer. Por exemplo, estamos a assistir a uma mudança de um sistema unipolar, marcado pela hegemonia dos Estados Unidos, para um mundo onde o conflito entre grandes países se tornou a nova normalidade. Da mesma forma, da hiperglobalização passamos para uma fragmentação da produção, do comércio e do investimento. Ou, de um sistema financeiro e de pagamentos dominado pelo dólar, já perspetivamos a emergência de um sistema financeiro internacional com moedas alternativas.

Os governos locais estão mais atentos às alterações das características e padrões económicos, como o demonstra a sua maior atenção às medidas destinadas a reforçar as suas capacidades de resiliência, atractividade e rivalidade interterritorial.

A velocidade das mudanças nas estratégias locais varia de acordo com a sua localização geográfica, especialização e potencial. Assim sendo, é necessário desenhar uma arquitetura organizacional que facilite a execução da estratégia escolhida; dado que, sem uma execução eficiente e ágil, a melhor das estratégias não passará de um conjunto de boas ideias.

Refletimos sobre os cenários futuros das sociedades, assim como sobre como os governos locais podem e devem realizar diferentes ações para responder aos choques externos, fornecendo conteúdos fundamentais aos responsáveis pelas instituições públicas para conseguirem definir as estratégias mais adequadas.

Não há dúvida de que a pandemia, os efeitos das alterações climáticas, os ataques cibernéticos, as guerras comerciais e os conflitos armados, perturbam o normal funcionamento do planeta, injectando elevadas doses de incerteza e instabilidade.

Perante este panorama complexo, interdependente e retroalimentado, são diversas as agendas políticas e inúmeros os grandes temas sobre os quais incidem os debates, os objetivos, as metas e as ações das políticas públicas implementadas.

1.2

CIDADES DO MUNDO

A situação internacional está a mudar. O ano de 2008 marcou a ocorrência de dois factos novos. Em primeiro lugar ocorreu a mudança de tendências na evolução das populações humanas, uma vez que a proporção de pessoas que viviam nos centros urbanos ultrapassou a das zonas rurais; e, em segundo lugar, ficou claro que as cidades não substituirão os Estados-nação e que nem as próprias redes se tornarão as novas Nações Unidas, sublinha Manfredi (2024).

As cidades respondem a três tensões actuais: integração regional ou desglobalização; identidade e nacionalismo, versus cidadania; e ligação a redes físicas e digitais para quem perdeu o comboio tecnológico e industrial. Estas três ruturas são resumidas por Manfredi (2024) numa só: cidadania e instituições com vocação de abertura, versus modelos políticos fechados. E, ao mesmo tempo, a influência das cidades na economia e na sociedade globais está interligada com questões relacionadas com as infraestruturas, os transportes, a habitação, a prestação de serviços públicos, a migração, a segurança, a desigualdade e a sustentabilidade, por exemplo.

Atualmente, os sintomas disruptivos são observados em modelos socioeconómicos e institucionais em todo o mundo. Para alguns, o que acontece é a assunção de que o mundo se encontra num estado de transição (Salazar-Xirinachs,2024); outros defendem a existência e a necessidade de uma mudança profunda nas estruturas e instituições e de um caminho para o decrescimento (Hickel,2021); e outros ainda sustentam que estamos a entrar num ponto de viragem face a novos paradigmas (Baldwin et al.,2024). A verdade é que estamos a assistir a certos acontecimentos perturbadores e a uma busca de soluções para uma das últimas crises periódicas do capitalismo.

Alguns dos motores que impulsionaram a dinâmica do crescimento sustentado das economias de mercado ou do modelo capitalista estão a entrar em colapso e estão a observar-se sintomas de mudança. Os relatórios do Banco Mundial, do FMI ou da UNCTAD reflectem isso mesmo.

Neles, destaca-se o seguinte:

- Modificação dos fenómenos demográficos e migratórios, proporcionando muita diversidade segundo as áreas geográficas e aproveitando as “rupturas demográficas” (como as baixas taxas de natalidade, o envelhecimento acentuado e as grandes deslocações).
- Forte modificação dos modelos produtivos e laborais, pelo surgimento de inovações tecnológicas, processos de robotização e incorporação de inteligência artificial - circunstâncias, todas elas contribuindo para fortalecer e constituir novas formas de organização.

- Desenvolvimento de diferentes fórmulas relativas aos processos de financiamento e financeirização das empresas não financeiras
- Novas formas de concentração de poder nos mercados e a sua conotação direta com os níveis de controlo e informação nas instituições públicas e nos mercados.
- Crescimento das desigualdades na distribuição do rendimento e da riqueza.
- Novos hábitos de consumo e padrões comportamentais, tanto nas formas de consumo como nos comportamentos sociais que afectam a habitação, a mobilidade, a socialização e o turismo.

Estas mudanças, produzidas nos últimos anos, concretizam-se no modelo económico actual que, por sua vez, se define por: a) uma forte deterioração gradual do ambiente natural; b) vários sintomas de estagnação relativamente ao paradigma energético tradicional e aposta na descarbonização; e c) um amplo desenvolvimento de fórmulas de governação democrática para prevenir o alastrar de agitação social e autoritarismos, que bloqueiam oportunidades futuras

Assim, o professor da Universidade de Harvard, Dani Rodrik (2011, 2022), falou da existência da hiperglobalização; enquanto R. Grysman (2024), secretário executivo da CEPAL, a definiu como uma situação de globalização deslocada. Ambos chamam a atenção para a relevância do contexto global e para como as novas formas de governação global são enquadradas por novas características para a forma como emerge uma ligação estreita entre a geopolítica e a urbanização.

Perante este ambiente flexível e em mudança, as revoluções urbanas não se baseiam em reivindicações de soberania ou de identidades exclusivas; nem sobre mundos e espaços com barreiras; mas antes as apostas urbanas assentam em fundamentos de pragmatismo e na procura de soluções para problemas específicos.

Apesar das grandes complexidades existentes, as cidades surgem como atores políticos que tentam resolver problemas específicos ligados ao quotidiano dos cidadãos. Assumem e incluem nas suas agendas duas vertentes: a vocação prática e a colaboração em rede. Desta forma, tanto as suas políticas de descentralização na tomada de decisões, como na distribuição do poder, transformam as cidades em agentes dinâmicos da política internacional, na medida em que exercem e mantêm a sua autoridade através de novas formas de compreender e executar o poder.

Em 2016, decorreu a cimeira da ONU sobre o habitat, na qual foi definida “uma nova agenda urbana”, que permitiu a consolidação de uma metanarrativa do urbano como categoria dominante em praticamente todas as políticas públicas (Brenner, 2018; González -Arellano, 2024).

Existe um amplo consenso de que as cidades ganharam um maior peso relativo junto dos governos centrais, o que pode ser interpretado como a existência de uma grande diversidade de processos e alternativas. Daí os sucessivos esforços locais para abordar aspectos relacionados com a paradiplomacia, a competitividade urbana, a ascensão das cidades empresariais ou o marketing urbano, entre outros.

Da mesma forma, é decisiva a existência de uma cooperação crescente a nível das cidades, com modalidades, temas e objectivos muito diversos, o que tem dado origem ao surgimento de organizações nacionais e supranacionais entre cidades - o que no jargão académico se denomina de “cooperação cidade-a-cidade”. Esta nova visão significa que as cidades são consideradas e identificadas como espaços estratégicos para numerosos intervenientes locais, nacionais e transnacionais.

Mas, ao mesmo tempo, as cidades têm sido associadas a diversos processos de inovação e, conseqüentemente, concebidas como espaços promotores de mudança, assumindo um papel essencial na construção de espaços imaginários, tendo uma influência muito determinante na concepção de políticas públicas e na adoção das respetivas decisões. São estas políticas que cruzam políticas de longo prazo (pensadas para pelo menos uma geração) com propostas que permitem mudar e modificar as bases e os pilares das cidades.

Não há dúvida de que as novas políticas públicas são uma consequência da construção de cenários futuros e esta construção está alinhada com os interesses de determinados atores e agentes, cujo objetivo é poder influenciar as políticas públicas, a tomada de decisões, os investimentos e as estratégias (Ossewaarde, 2017). A conjugação de interesses particulares, os diferentes perfis dos atores e as diferentes concepções do futuro, marcam complexidade e incerteza, ampliando o campo das possibilidades e dos cenários.

As cidades exigem conhecer os cenários futuros e exigem-no captando as diferentes visões do futuro, baseadas na diversidade geográfica e cultural, nas diversas preocupações com as mudanças e nos diferentes graus de gestão da complexidade e da incerteza. Seguiremos a metodologia baseada na avaliação de três critérios centrais no desenvolvimento de sistemas antecipatórios para cidades, seguindo a literatura académica de estudos futuros (González-Arellano, 2024; Keith et al., 2020; Minkkine et al., 2019).

Referimo-nos em primeiro lugar aos graus de inovação, profundidade de mudança ou rutura de cenários imaginários. Em segundo lugar, centraremos a análise com base nos graus de complexidade com que são construídos os cenários futuros. E, por fim, o terceiro critério refere-se à gestão da incerteza.

Com base nestes parâmetros, a análise do futuro das cidades é delimitada por dois grandes protótipos. O primeiro tem a ver com as visões da urbanização planetária, a emergência do conflito entre utopias e distopias urbanas, as relações conflituosas entre o ambiente construído e a natureza, o efeito da concentração de poder, as transformações na relação espaço-tempo, o papel das infotecnologias e a alienação gerada pelas sociedades (Collie, 2011).

E o segundo, baseado na racionalização estratégica, indica que a construção do futuro é considerada como uma ferramenta para influenciar a organização de um espaço; assim sendo, refere-se ao conjunto de competências necessárias para poder decidir o porquê e o como utilizar a imaginação para ingressar num futuro que nos proporcione competências e identificações.

Em suma, falar sobre o futuro das cidades mostra que não existe uma visão imaginária única do amanhã; mas que devem ser consideradas diferentes visões, que serão atualizadas com o surgimento e consolidação de diferentes acontecimentos e desenvolvimentos que ocorreram no presente e com novas informações e mudanças nos valores da sociedade.

Em suma, falar sobre o futuro das cidades mostra que não existe uma visão imaginária única do amanhã; mas que devem ser consideradas diferentes visões, que serão atualizadas com o surgimento e consolidação de diferentes acontecimentos e desenvolvimentos que ocorreram no presente e com novas informações e mudanças nos valores da sociedade.

1.2

COMO FOCAR O FUTURO DAS CIDADES

A construção do futuro das cidades constitui um processo cumulativo, regular e coletivo, no sentido em que é o resultado de uma série de narrativas emanadas por diferentes atores e com motivações diversas. Estas narrativas são complexas e moldadas a partir de diferentes frentes. O nosso trabalho é estar atento aos aspetos que consideramos relevantes.

Seguimos um modelo clássico em que as diferentes categorias são combinadas com base nos graus de complexidade, incerteza e impacto de possíveis mudanças.

Níveis	Efeitos
Grau de inovação social	<ul style="list-style-type: none">- Inovação ao nível dos produtos e serviços;- Inovação baseada em processos e relações sociais;- Inovação em torno do <i>empowerment</i>;- Capacidade sociopolítica;- Acesso aos recursos necessários para ativar a satisfação das necessidades humanas;- Desenvolvimento da participação e da governação.
Grau de incerteza	<ul style="list-style-type: none">- Índices do grau de determinação;- Especificação de nível: entre modelos totalmente previsíveis ou totalmente desconhecidos.
Grau de complexidade	<ul style="list-style-type: none">- Diversidade de temas;- Análise do conjunto de elementos na construção de cenários.

Tabela 1.
Níveis de alterações para efeitos de dimensão.

As cidades estabelecem objetivos de trabalho relacionados com a definição de um modelo global, proporcionando conhecimento baseado nas melhores práticas sobre as alternativas tecnológicas, estimativas de impacto e esquemas de financiamento e gestão.

Focam-se também na procura, retenção e captura de diferentes formas de atividades económicas urbanas que surgiram graças às novas tecnologias, formas de organização e rivalidade competitiva e colaborativa; bem como em empreender iniciativas públicas, privadas e parcerias público-privadas que permitam um melhor desempenho da gestão urbanística.

Uma vez definidos os elementos mínimos e chave, é necessário determinar os atributos desejáveis nas diferentes áreas: sustentabilidade, eficiência, participação, inovação, governação e inclusão social. É necessário referir-nos também aos agentes transformadores das cidades, como as administrações públicas locais, os agentes que compõem o setor privado (empresas e empresários); membros do terceiro setor (associações, fundações, cooperativas, etc.); e aos cidadãos no seu duplo papel de protagonistas e destinatários essenciais de todas as atividades realizadas no seu habitat natural. Todos eles desempenham um papel essencial no processo de transformação, adaptação e realização de novas ações.

As cidades devem ter cidadãos preparados: equipados, formados, convencidos, motivados, reconhecidos e protegidos na sua privacidade. Assim como devem ter administrações preparadas: dotadas de recursos económicos, mecanismos regulatórios e critérios claros no processo de decisão adequados às novas realidades; e devem complementar estas prioridades com disposições para promover governos mais abertos, com indicadores de desempenho e impacto e com atitudes convictas, para poderem explorar novos modelos de gestão, modelos de negócio com o sector privado e assegurar a transmissão de informação.

Não há dúvida de que tudo isto significa eliminar a inércia do passado e enfrentar uma nova era. Assim, o Fórum Económico Mundial (2015), no seu relatório *Inspiring Future Cities & Urban Services Shaping the Future of Urban Development & Services Initiative*, destaca certas recomendações básicas para as cidades:

- Prestar serviços públicos básicos dentro da sua jurisdição, de forma a promover um ambiente atrativo para o investimento e alcançar resultados sustentáveis desejados pelos cidadãos.
- Operar num ambiente de rápida mudança e esforçar-se por inverter os sentimentos de desconfiança dos cidadãos motivados pelo desconforto e incómodo das relações administrador-administrado, consequência da enorme fragmentação e multiplicidade de entidades municipais com as quais os cidadãos devem interagir diariamente. Assim, é necessário garantir a celeridade, transparência e interoperabilidade dos serviços e procedimentos públicos.
- Abordar os processos de desenvolvimento de capacidades institucionais através do investimento em talentos, aptidões e competências profissionais dos funcionários públicos responsáveis pela gestão dos assuntos públicos e pelo serviço ao cidadão.
- Assunção de uma liderança com uma visão e missão claras, aliada a uma maior disponibilidade para assumir riscos devidamente informados e antecipados; e envolvendo a adoção de uma atitude pragmática, positiva, inovadora e aberta para poder dinamizar os processos e as organizações e indivíduos envolvidos.
- Abordagem de planeamento integrado a longo prazo que possa garantir um equilíbrio adequado entre o crescimento orgânico das cidades e a adoção de planos diretores e estratégicos.
- Adoção de normas relativas à promoção da responsabilidade por iniciativas testáveis, de modo a que os riscos de *lock-in* de uma determinada tecnologia ou de um prestador de serviços sejam devidamente antecipados e considerados.

Por sua vez, as Nações Unidas, através do programa Habitat (ONU, 2016), incluem entre os seus princípios recomendados uma série de questões urbanas essenciais:

- Quadros regulatórios de acordo com a realidade urbana. A multiplicidade e rigidez das leis e regulamentos existentes obrigam os cidadãos a recorrer a rotas informais para realizar transacções de terras e propriedades, negócios e até para aceder a serviços básicos. Desta forma, florescem sistemas paralelos e uma “informalidade” que com o tempo se pode tornar habitual.
- Planeamento e projeto. A própria rápida urbanização coloca numerosos desafios no que diz respeito à distribuição de pessoas e recursos, bem como à utilização da terra. Ou seja, em alguns casos, a área urbanizável cresce muito mais rapidamente do que a população, conduzindo a modelos fundiários menos eficientes com políticas de zonamento rigorosas que dividem os terrenos urbanos, com o conseqüente desfasamento entre zonas residenciais, comerciais e industriais. Ou quando as cidades crescem horizontalmente, enfrentam riscos de sustentabilidade devido a problemas de infra-estruturas, congestionamento, poluição e segmentação social. Não há dúvida de que existe uma forte pressão sobre a terra e os recursos naturais, o que torna necessário abordar as ações sobre a mobilidade e o acesso à energia, de forma a evitar cenários insustentáveis e de crescimento urbano desordenado.
- Solo urbano. O próprio crescimento urbano desordenado e a proliferação de ocupações informais são o resultado da falta de políticas urbanas e da falta de clareza regulatória em relação ao uso do solo. Em muitos países e cidades, a gestão dos solos urbanos não é eficiente devido à dispersão dos serviços, à corrupção e à excessiva burocracia administrativa.
- Mobilidade. Responde a uma dinâmica chave da urbanização. Está ligado às infraestruturas associadas e determina o modelo urbano das cidades (a distribuição das ruas, o acesso aos sistemas de transportes, aos espaços públicos e aos edifícios, por exemplo). A expansão horizontal das cidades sobre territórios mais extensos permitiu aumentar a distância entre destinos funcionais (locais de trabalho, escolas, hospitais, repartições públicas ou centros comerciais), aumentando conseqüentemente a dependência do automóvel e fazendo com que o congestionamento do trânsito se tornasse uma norma em muitas cidades, gerando conseqüentemente outro tipo de externalidades negativas, como a poluição e os acidentes.
- A energia. As cidades consomem cerca de 75% da energia primária global e emitem entre 60 a 70% dos gases com efeito de estufa do mundo. É, por isso, obrigatório agir para ajudar a reduzir a dependência dos combustíveis fósseis e apoiar uma transição energética justa.

- **Água e saneamento.** Do ponto de vista urbano, os desafios relacionados com a água e o saneamento irão aumentar no futuro devido ao crescimento populacional e, em alguns casos, existem preços diferenciados, com um impacto notório na população com rendimentos mais baixos.
- **Governança.** Significa que o processo de tomada de decisões e a organização das instituições e dos indivíduos para a gestão regular de uma cidade requerem uma revisão. Atualmente, são necessários quadros jurídicos adequados e processos de gestão política claros, assim como mecanismos administrativos eficientes para que os governos locais possam responder às necessidades dos cidadãos.
- **Segurança.** Tanto o crime como a insegurança limitam o desenvolvimento social e económico das cidades; e comprometem frequentemente as oportunidades e as políticas a favor dos grupos mais vulneráveis.
- **Habituação.** Tornou-se um dos principais problemas das cidades, na medida em que nem todas as pessoas, sobretudo as mais jovens, não têm oportunidade e possibilidade de aceder à habitação, às infra-estruturas e aos serviços básicos, havendo hoje há muitas pessoas que vivem em aglomerados urbanos precários.
- **Resiliência.** Significa a capacidade dos aglomerados urbanos resistirem e recuperarem rapidamente de qualquer perigo plausível. Não há dúvida de que muitas cidades são vulneráveis aos efeitos de terremotos, tsunamis, inundações, tempestades ou efeitos derivados das alterações climáticas. É necessária uma melhor proteção e antecipação de tais eventos.
- **A economia.** As cidades são as principais fontes de riqueza económica. Geram 70% do PIB de acordo com a ONU-Habitat. Uma boa parte dos centros industriais e empresariais localiza-se na órbita das áreas urbanas, tornando-se pólos de atracção de mão-de-obra, pelas oportunidades de trabalho que geram.

Em suma, se as cidades são constituídas por cidadãos, empresas, edifícios, infraestruturas e turistas, devemos ser capazes de articular uma multiplicidade de serviços públicos com diferentes graus de intensidade e níveis de acesso. Esta tarefa é fundamental na medida em que as cidades e as áreas urbanas constituem o epicentro cultural, social e económico global; e qualquer ação que procure melhorar a vida nas cidades tem potencial para atingir mais de 70% da população do planeta.

As agendas urbanas oferecem uma infinidade de exemplos de ação. A luta contra as alterações climáticas afeta o planeamento urbano, os espaços verdes, a gestão de resíduos e de água, a mobilidade e a eficiência energética. As suas medidas têm impacto na vida quotidiana e reflectem-se nas contribuições adoptadas nos acordos internacionais.

Certas cidades estão comprometidas com a mobilidade sustentável para combater a poluição ambiental e melhorar a saúde pública; noutros casos, as políticas urbanas visam corrigir e aliviar a pobreza e a ausência de infra-estruturas, que conduzem ao risco extremo de instabilidade social, bem à migração transfronteiriça e rural.

Não se podem ignorar outras iniciativas incluídas nas ações urbanas, como as relacionadas com a defesa dos direitos dos refugiados e a oferta de acesso às políticas sociais, de educação e de saúde. Da mesma forma, em termos de cultura, as cidades oferecem capitais simbólicos, bem como a manutenção e promoção do património, museus ou fóruns que promovam atividades de coesão social e de posicionamento internacional.

Não há dúvida de que as cidades multiplicaram as redes de colaboração e de ação, visto que é cada vez mais evidente que problemas globais exigem respostas locais. As ações urbanas ajustam-se às suas próprias dimensões políticas e geográficas e as cidades aderem cada vez mais a instituições e conferências internacionais, tanto como membros como colaboradores; da mesma forma que não é difícil observar uma maior pressão para acelerar o cumprimento dos seus objetivos e metas.

Por último, ao aplicar uma racionalidade económica consistente, as cidades favorecem comportamentos que procuram gerar maior valor acrescentado aos empregos, reduzir o fosso entre gerações e a desigualdade territorial, evitar a vulnerabilidade da população e tirar partido das ligações globais.

São, por isso, necessárias soluções inteligentes que permitam a transformação da cidade através da integração de uma infinidade de setores e atividades com a aplicação de soluções inovadoras que resolvam problemas e enfrentem diversos desafios.

A título de exemplo, explicitamos as principais dimensões com base nos desafios. Destacamos as ações relacionadas com as pessoas e, por essa via, os dispositivos que contribuem para melhorar e ampliar as condições de bem-estar social e individual. Da mesma forma, os objetivos económicos e ambientais são incluídos como prioridades essenciais em qualquer plano de ação e concepção de planos especiais. Da mesma forma, a mobilidade torna-se um novo desafio para responder aos desafios globais e ser enquadrada nos objetivos de sustentabilidade. Por fim, a governação é conceptualizada como um factor-chave quando se trata de focar os níveis de participação, responsabilidade e prestação de contas. Ou seja, divulgar e dar conta do debate entre as competências a assumir e os critérios e níveis de financiamento.

Dimensão	Desafios
Pessoas	<ul style="list-style-type: none"> - Equilíbrio demográfico; - Taxa de natalidade; - Imigração; - Diversidade social; - Coesão social; - Pobreza; - Desemprego; - Envelhecimento.
Bem-estar	<ul style="list-style-type: none"> - Saúde pública; - Habitação acessível; - Segurança; - Coesão social; - Expansão urbana.
Econômico	<ul style="list-style-type: none"> - Economia setorial; - Crescimento económico; - Economia sustentável; - Produtividade; - Coesão territorial; - Cidades atrativas.
Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - Economia de energia; - Poluição; - Abordagem holística das questões ambientais; - Expansão urbana.
Mobilidade	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilidade sustentável; - Mobilidade inteligente; - Mobilidade sem carro; - Sistemas de transporte público; - Sistemas intermodais; - Tráfego e congestionamento; - Controlos de acesso.
Governança	<ul style="list-style-type: none"> - Governação formal/informal; - Governação flexível; - Cultura democrática; - Coesão territorial; - Cidades dinâmicas; - Desemprego.

Tabela 2.
Dimensões dos desafios das cidades
Fonte: elaboração própria.

1.3

O NOVO PAPEL DAS CIDADES

As cidades devem fazer um esforço para atualizar tanto a prestação dos seus serviços públicos, como o ritmo dos investimentos exigidos pelos cidadãos e pelas empresas. E devem enfrentar esse desafio por dois grandes motivos. Primeiro, para evitar episódios de frustração, gerando desconfiança e desânimo; e, segundo, para aproveitar as vantagens das cidades para demonstrar a funcionalidade e a rentabilidade económica, social e territorial das soluções inteligentes.

Neste sentido, o papel das cidades deve ser constituído por:

- Liderança visionária, para poder planear adequadamente o desenvolvimento das cidades. Esta liderança deve ser acompanhada de recursos (financeiros, técnicos e humanos) para o adequado desenvolvimento do planeamento e implementação de acordo com a dimensão do desafio definido.
- Ampla capacidade de coordenação e complementaridade na actuação dos cidadãos e das empresas, garantindo a compatibilização dos processos postos em funcionamento; ajustá-los e permitir a interoperabilidade para evitar incompatibilidades e duplicações.
- Identificar claramente as necessidades, recolhidas a partir dos múltiplos mecanismos derivados da participação dos cidadãos, assim como possuir as fórmulas necessárias para poder informar e organizar as ações e finalidades postas em prática.
- Uma visibilidade concreta de potenciais inconsistências que pudessem ser detectadas e identificadas e que requerem a sua correção imediata para se conseguir uma melhoria eficaz e eficiente da qualidade de vida nas cidades.
- Forte promoção da cultura de inovação, desempenhando um papel ativo e assumindo determinados níveis de risco em conjunto com empresas ou centros inovadores.
- Promoção da educação cívica e da identidade cultural dos cidadãos.

A globalização tem sido um processo complexo de interligações e interdependências económicas, sociais, culturais e políticas em todo o mundo. Significou uma circulação e fluxos acelerados de bens, serviços, capitais, informação, tecnologias e pessoas entre países e modificou as formas de interação entre as nações e os cidadãos.

As empresas mudaram os seus hábitos, especialmente as grandes corporações. Surgiram diferentes formas de deslocalização em vários países e surgiram cadeias de abastecimento globais que se estenderam internacionalmente.

Da mesma forma, as tecnologias de informação e comunicação tornaram-se motores da globalização, facilitando a comunicação instantânea e o acesso à informação para todos. Estes fatores impulsionaram o crescimento do comércio, do comércio eletrónico e da economia digital. No entanto, é fácil deduzir que a globalização provoca efeitos heterogéneos, que variam consoante o contexto e as áreas geográficas.

As cidades têm desempenhado um papel fundamental neste processo de globalização. Ao estabelecerem as cidades como nós de redes produtivas e sociais, facilitaram a interligação global entre empresas e pessoas. Saskia Sassen (1991), na sua investigação, analisou a forma como as cidades adquiriram este papel em termos de gestão e controlo dos fluxos de capital e da força de trabalho. Na sua obra “A Cidade Global”, explica como as grandes cidades se constituem como centros financeiros e como se posicionam em atividades de serviços avançados, ligando e facilitando as ligações e o comércio internacional.

Mais tarde, as cidades tornam-se centros logísticos que facilitam o comércio e a distribuição de mercadorias em todo o mundo; outros especializam-se em locais onde a cultura, a educação e as universidades são promovidas internacionalmente; e, ultimamente, um terceiro grupo de cidades são *hubs* de investigação e desenvolvimento, bem como de tecnologias avançadas e inovação.

As cidades globais são, portanto, configurações urbanas intrinsecamente e inseparavelmente ligadas à era específica da globalização que emergiu como consequência da reestruturação económica, como observa Curtis (2021). Portanto, são produto do contexto regulatório (com ênfase nas trocas comerciais, nas tendências a favor da liberalização e das privatizações, das desregulamentações e da financeirização que uma economia de mercado acarreta) e são moldados pelos fluxos globais do capitalismo. O que mostra que as cidades podem começar a desempenhar um papel importante na cena mundial: primeiro, como actores económicos e centros de poder económico; e segundo, como actores políticos.

Não há dúvida de que as cidades alteram o equilíbrio do poder económico, cultural e tecnológico, desafiando o *status quo*, revelando um sistema mais descentralizado, policêntrico e multifacetado. Dito de outra forma, a economia global já não é dominada ou sustentada apenas por algumas cidades importantes.

Assiste-se atualmente a uma distribuição mais ampla do poder, permitindo, através de novas apostas e posicionamentos, o surgimento de centros urbanos importantes, altamente especializados e com elevada influência no contexto global. Portanto, no século XXI o número de cidades globais com influência e poder político é muito maior do que no passado, reflectindo ao mesmo tempo uma diversidade de formas de governação e de regulamentos urbanos. (Manfredi,2021).

1.4

GLOBALIZAÇÃO E CIDADES

As tendências das cidades enquadram-se nas manifestações derivadas da globalização.

As cidades globais são um produto das forças e dinâmicas desencadeadas pela globalização; e, ao mesmo tempo, a sua morfologia e configuração mostram muitas das tensões e contradições da mesma globalização. As cidades tornam-se lugares estratégicos; e concentram e amplificam as tensões sistémicas.

Da mesma forma, estas tensões revelam a sua própria materialidade, porque destacam a coexistência da pobreza e das grandes fortunas nos seus bairros, permitindo manter múltiplas formas de identidade, cultura e pertença, assim como diferentes níveis de posicionamento internacional.

As cidades começaram a mostrar novas capacidades e formas de acção durante as últimas quatro décadas de globalização. Cada vez são maiores as atuações sobre problemas que não podem ser resolvidos pelos Estados. Quando o Estado deixou de alocar recursos em resposta ao novo paradigma neoliberal, as decisões acabaram nas mãos dos atores privados e das próprias cidades. Isto estimulou as economias de aglomeração natural que as cidades sempre promoveram e promoveu novas estratégias para estes locais-chave.

Ao mesmo tempo, as cidades começaram a procurar poder para além da esfera económica. Fizeram-no através de redes globais, ligadas através de infra-estruturas de tecnologia de informação digital. As configurações destas redes transnacionais de municípios constituem canais através dos quais as cidades exercem influência em relação às Agendas Globais, aos Objectivos de Desenvolvimento e aos padrões internacionais.

Paralelamente a estas dinâmicas, novas formas de governação que atuam em linha com os objectivos da diplomacia tradicional, oferecem às cidades uma nova presença nas constelações de actores de governação global, com as quais as cidades contribuem para o desenvolvimento e implementação da Agenda dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, a Nova Agenda Urbana, ou compromissos para reduzir os riscos de catástrofes, entre outros quadros internacionais.

Consequentemente, as cidades, através da sua liderança, são capazes de exercer uma nova forma de poder no panorama global. Assumem a organização de actores dispersos, incluem as experiências das empresas privadas, amplificam as vozes dos movimentos sociais e direccionam as capacidades e competências destas redes para determinados objectivos de governação.

02

**CENÁRIOS
FUTUROS**

02

CENÁRIOS FUTUROS

2.1

INTRODUÇÃO: OS DIFERENTES TIPOS DE CIDADES

Existe uma tendência intensa de urbanização progressiva no planeta. As razões são dadas, principalmente, por quatro linhas demográficas relevantes. Em primeiro lugar, devido ao contínuo crescimento populacional; em segundo lugar, devido ao constante envelhecimento da população e ao aumento da esperança de vida; a terceira razão aponta para um aumento das migrações; e, por fim, existe uma polarização populacional em áreas geográficas específicas que resulta num crescimento da dinâmica de concentração que alimenta a referida urbanização. Estas quatro linhas pressionam as atividades económicas e, como consequência direta, a dinâmica das cidades.

As Nações Unidas (2020) estimam que as cidades concentram 55% da população mundial e prevê-se que até 2050 atinjam até 68% do planeta, concentrando-se apenas em 2% da superfície. Esta maior polarização territorializada ultrapassará os actuais rácios de urbanização, estimados em 82%, na América do Norte; 81%, na América Latina e Caraíbas; 74%, na Europa; e 68%, na Oceânia; o que contrasta com as percentagens mais baixas na Ásia, com 50% e em África, com 43%.

Estes índices de aglomeração urbana exigem novas abordagens nas áreas da saúde, educação, mercado de trabalho, níveis de bem-estar, entre outras. Da mesma forma, estas tendências de urbanização e concentração da população nos centros urbanos implicam aumentos nos níveis de consumo de energia, emissões de gases com efeito de estufa e problemas de resíduos e desperdícios. Ou seja, obriga as cidades a propor e a submeter-se a políticas de defesa da sustentabilidade.

As cidades competem para atrair pessoas e investimentos para promover e aumentar os actuais níveis económicos, de emprego e de rendimento, por um lado; e, por outro, para definir uma imagem que possa constituir o eixo fundamental da sua abordagem estratégica.

Entre os quadros analíticos mais utilizados nos últimos anos, encontram-se cinco conceitos: a) cidade sustentável; b) cidade inteligente; c) cidade criativa e inovadora; d) cidade inclusiva e igualitária; e e) cidade resiliente. Vamos descrever as características fundamentais de cada um deles.

Cidades sustentáveis

São aqueles que servem objetivos sociais, ambientais, políticos e culturais. Ou seja, uma cidade onde os cidadãos, por um lado, racionalizem a utilização dos recursos naturais e giram menos resíduos; e, por outro lado, preservam os recursos naturais e os direitos da natureza e da humanidade. Desta forma, é dada ênfase à utilização o mais eficiente possível dos recursos naturais em termos de equilíbrio. O mais adequado para uma cidade sustentável é que os organismos governamentais definam os aspetos que são considerados como desenvolvimento urbano sustentável. De um modo geral, a sustentabilidade das cidades está contemplada nos Objectivos do Milénio (ODS-11) quando se refere “tornar as cidades e os aglomerados humanos, inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Consequentemente, estas cidades estão alinhadas com os postulados das Nações Unidas.

Considerando o Banco Mundial (2009), as cidades sustentáveis são constituídas por comunidades inclusivas, resilientes e sustentáveis; e seguem quatro premissas: são ambientalmente sustentáveis em termos de limpeza e eficiência; são resistentes aos choques sociais, económicos e naturais; são comunidades inclusivas para todos os grupos de pessoas; e são comunidades competitivas que podem manter-se produtivas e gerar emprego para os membros da comunidade. Assim sendo, pode-se afirmar que as cidades sustentáveis são necessárias e essenciais para atingir os objetivos dos ODS em 2030. Assim, várias dimensões devem ser compreendidas e incorporadas na implementação das suas ações: formas urbanas, funções económicas, eficiência dos recursos, defesa do ambiente e propostas sobre deveres e direitos das pessoas.

Cidades inteligentes sustentáveis

Este conceito foi introduzido para realçar a relevância das tecnologias de informação e comunicação (TIC) com as estratégias competitivas de uma cidade face ao crescimento populacional e à crescente urbanização. Desta forma, as cidades inteligentes são aquelas que utilizam as TIC para melhorar o desempenho dos serviços públicos, reduzir custos e melhorar o contacto entre as cidades e os governos. Na opinião de alguns especialistas (Luiz da Silva e Mara, 2020), uma cidade inteligente liga as infraestruturas físicas, sociais e empresariais através das tecnologias de informação e comunicação.

Para elevar o nível de inteligência das cidades, Chourabi et al., (2012) estabelecem uma estrutura de oito fatores para definir uma cidade inteligente: gestão; tecnologias de rede; governação; políticas públicas; participação das pessoas e das comunidades; economia competitiva; infraestrutura TIC; e gestão dos recursos naturais. Enquanto Ferlin e Rezende (2019) o sintetizam entre três fatores: tecnológico; institucional e humano; Podem ser aplicados em seis dimensões: económica, mobilidade, ambiente, pessoas, modos de vida e governação. ONU (2020) completa a definição de cidade inteligente afirmando: “uma cidade sustentável e inteligente é uma cidade inovadora que utiliza as tecnologias de informação e comunicação (TIC) e outros meios para melhorar a qualidade de vida, a eficiência dos operadores e dos serviços urbanos e competitividade, para garantir as necessidades das gerações presentes e futuras no que diz respeito aos aspectos económicos, sociais, ambientais e culturais.”

Cidades criativas e inovadoras

Estão ligados a aspectos económicos, onde a competitividade realça a necessidade de atrair e mobilizar recursos criativos. Nas cidades, o capital criativo passa por ter influência na formulação de políticas e estratégias públicas urbanas. Uma cidade criativa obriga os seus profissionais a trabalhar com maior presença, em atividades como as indústrias da moda, do design, do software, da microeletrónica, da biotecnologia, da logística, etc.. Jesús (2017) define as cidades criativas como espaços urbanos onde a articulação entre as atividades sociais e artísticas, entre as indústrias criativas e os governos, nos permite ser capazes de produzir uma efervescência cultural para atrair talentos, promover a diversidade social e aumentar o potencial criativo das empresas. Não há dúvida de que os centros urbanos são ambientes propícios ao desenvolvimento da criatividade.

Normalmente, nas cidades criativas, as áreas urbanas são revitalizadas através de impulsos de redes de empresas especializadas que se complementam ao longo dos seus processos produtivos. Ou seja, a economia criativa impulsiona o crescimento económico e serve para ser o meio de visualização de melhores condições de geração de rendimento, de atração de empresas e de aumento do emprego. Uma definição mais completa é proposta por Rodríguez e Franco (2018) quando afirmam que “as cidades criativas são aquelas que defendem mudanças socioculturais, económicas e políticas; e caracterizam-se pela diversidade, tolerância e abertura; bem como a existência de uma classe criativa e de elevado dinamismo cultural.” Ou seja, uma associação entre cultura, economia e criatividade que ofereça soluções inovadoras para os problemas da sociedade.

Cidades inclusivas e igualitárias

ONU (2020) define-os como “aqueles que procuram alcançar e resolver não só a igualdade económica; mas também a igualdade social, política e cultural em todos os segmentos da cidade.” As tendências de urbanização ameaçam a diversidade local, gerando oportunidades para promover cidades mais inclusivas através de ações governamentais com o apoio de agentes sociais e económicos. Assim sendo, são fatores determinantes: a participação social na formulação de políticas públicas; o acesso a todos os serviços urbanos básicos, como habitação, saúde, água, saneamento, educação, segurança de rendimento básico; uma abordagem espacial da cidade; uma estratégia de informação e responsabilização; e realização de ações sinérgicas entre os governos nacionais e locais. A ONU inclui o referido objetivo de inclusão e igualdade nos ODS - objetivos 11 e 10.

O primeiro, ao mencionar os povoamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; e, o segundo, o ODS-10, através da redução das desigualdades e de políticas de inclusão social, e de políticas fiscais que facilitem a igualdade social. O forte crescimento populacional atualmente registado exige estruturas urbanas inclusivas como resposta para evitar a discriminação e o aumento da pobreza.

Cidades resilientes

São aqueles relacionados com “a capacidade de uma cidade resistir, absorver, acomodar e recuperar dos efeitos de danos ou perigos de forma oportuna e eficiente, incluindo a preservação e restauração das suas estruturas e funções básicas essenciais” (Jong, 2015). Na opinião de outros especialistas, defende-se que a resiliência urbana inclui todas as redes sociológicas e socioeconómicas constituídas nas cidades em prol da manutenção, retorno, adaptação e transformação rápida das funções dos atuais sistemas essenciais (Meerow, Newell, Stults, 2016). O conceito de resiliência tem evoluído ao longo do tempo. Inicialmente estava associado à reação aos riscos e desastres ambientais. Mais tarde, é expandido para choques económicos e questões de governação. Hoje em dia, está ligado a todo o tipo de circunstâncias.

No meio urbano, o conceito de resiliência está relacionado com aquilo que é capaz de suportar e regenerar-se dos danos ambientais (alterações climáticas, por exemplo) e dos danos humanos (crises económicas, ataques terroristas, pandemias, entre outros). Ou seja, problemas associados à gestão de riscos e desastres, cuja eficácia depende do alinhamento que conseguirmos implementar, ligado aos princípios de governação, a abordagens inclusivas e participativas e a uma matriz de vulnerabilidades que permita uma atuação baseada na prevenção. Só as cidades resilientes estarão preparadas e terão capacidade de absorção e opções de recuperação para futuras crises económicas, ambientais, sociais e institucionais. A ONU destaca, por isso, a resiliência urbana na Agenda 2030, no objetivo do ODS-11.

Em suma, uma cidade é constituída por vários ambientes inter-relacionados. A forma mais adequada e com maiores possibilidades de sucesso é aquela que relaciona o setor público, o capital privado e o âmbito científico com a sociedade, atuando de forma eficiente nas questões económicas, sociais e ambientais. Por esta razão, os especialistas em economia regional elogiam as sinergias que os aglomerados urbanos promovem (Camagni, Capello, Nijkam 1998). Procuram, por isso, evitar conflitos constantes entre as apostas históricas, resistentes às mudanças e as mudanças provocadas pelas transformações derivadas das múltiplas diversidades e dos modelos de desenvolvimento sustentável.

A dinâmica atual sublinha, em primeiro lugar, que as cidades inteligentes progridem à medida que as tecnologias são incorporadas. Ou seja, as cidades inteligentes ganham cada vez mais notoriedade mundial à medida que as tecnologias são incorporadas em todas as relações e formas de gestão urbana. Daí que existam rankings de cidades inteligentes (European Smart Cities) e que, por outro lado, a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC), em relação à gestão das cidades, comece a ser uma prioridade no que diz respeito à prestação de serviços públicos, à mobilidade, aos edifícios, ao ambiente, etc.. Ou seja, a utilização das tecnologias na gestão pública das cidades auxilia a tomada de decisões e é utilizada para apoiar a visão de uma cidade.

2.2

CIDADES COMO PLATAFORMAS E ÁREAS DE INFLUÊNCIA

As cidades, sejam elas criativas, inteligentes, inclusivas ou resilientes, estão a tornar-se, cada vez mais, grandes plataformas onde se combinam serviços gratuitos e serviços comerciais. E estes desafios devem ser enunciados de forma clara.

Em primeiro lugar, abordam-se os espaços de regeneração urbana que se devem tornar ícones do território e, em torno deles, desenvolver-se-á uma narrativa de uma cidade de redes. Uma conceção de *smartificação* apresenta cinco tipos de análise: uma visão de desempenho (otimização de recursos na prestação de serviços públicos convencionais); uma visão cooperativa (fornecimento de bens comuns intermunicipais); uma visão colaborativa (para desenvolver uma sociedade multilocal); uma visão formativa (ambiente criativo em termos de educação e qualificação); e um instrumento de economia de rede e de aglomeração (estratégia de desenvolvimento territorial).

Daí o interesse em promover a articulação entre uma Cidade Inteligente e um Território-Rede. Este compromisso é mais convincente quando se trata de promover o combate às assimetrias territoriais e a favor da abertura de novos campos de oportunidades.

Os territórios-redes exigem: diplomacia acreditada (capaz de projetar uma imagem positiva do seu território); uma opção de criação de um espaço público e de um programa de ação coletiva (para promover um espaço sem fronteiras que aproveite as suas oportunidades); capacidade de contar com um conjunto de atores-redes (para construir a renovação e geração de políticas públicas locais e revitalizar a identidade e a autoestima locais); e, por último, a possibilidade de promover a cooperação descentralizada (que permite a resolução de problemas, um enquadramento institucional adequado e que inicia programas de transformação).

Neste sentido, podemos delinear, numa primeira tentativa de delimitação de propostas, uma classificação que permita diferenciar as diferentes áreas territoriais (ver quadro n.º 3).

Tipologias funcionais	Áreas de ação
Sistemas produtivos locais	- Subsistemas económicos: alimentação; agro-silvicultura; culturas de frutas e hortícolas; pesca-marisco; vinícolas e oleícolas; turismo; automóvel; setor naval; produtos químicos; farmacêuticos; setor aéreo; digital; energético; etc.
Áreas urbanas	- Cidades, Coroas Urbanas e Áreas Metropolitanas
Áreas protegidas e paisagens	- Parques naturais; reservas da Biosfera
Espaços culturais, recreativos e de lazer	- Campos de trabalho específicos e referentes ao património edificado
Áreas de negócio	- Parques, zonas industriais, plataformas logísticas
Áreas de cooperação territorial e inter-regional	- Eurocidades, comunidades intermunicipais, comunidades agrárias; áreas de cooperação territorial

Tabela 3.

Classificação mesoeconómica das áreas urbanas e territoriais.
Fonte: elaboração própria.

Ao abrigo desta proposta, as cidades seguem geralmente diversas trajetórias combinadas:

- Fazer parte de metrópoles ou redes inteligentes e criativas, nas quais predominam as inter-relações entre os sistemas naturais e os sistemas urbanos.
- Passar por ciclos cada vez mais curtos de inovação tecnológica e digital. Portanto, submetido a fortes e intensas transformações.

- Desenvolver e implementar novas soluções de coprodução de serviços ao público.
- Criação de novas cadeias de valor.
- Promover e empreender novos modelos de gestão empresarial e constituição de plataformas colaborativas de oferta e manutenção de serviços.
- Realizar uma organização mais diversificada do mercado de trabalho e novos regimes de relações laborais.
- Estabelecer novas relações de sociabilidade e redes sociais que substituirão as antigas relações sociais.
- Aplicar novas linguagens simbólicas e outras culturas de realização e interação através de novas formas de articulação entre tecnologias, ecologias e humanidades.
- Definir e defender novos valores e códigos éticos.
- Novas formas de regulação e governação dos territórios.

2.3

A GEOPOLÍTICA E A CONFIGURAÇÃO ESPECÍFICA DAS CIDADES

As cidades são consideradas o novo paradigma do século XXI, constituindo um dos grandes desafios da humanidade. O forte crescimento e desenvolvimento urbano ligado a profundas transformações tecnológicas contribui para uma re-situação das cidades como foco da maioria das propostas, projectos e acções públicas.

As cidades tornaram-se na oportunidade de intervir ou planear um futuro num grande território ou espaço. Propicia-se e fomenta-se, ao mesmo tempo que se deseja, a boa gestão e a melhor eficiência na prestação de serviços aos cidadãos.

A cidade torna-se um instrumento facilitador para gerar e dinamizar novas atividades e serviços em que os compromissos tecnológicos, digitais e ambientais constituem ferramentas basilares para o seu desenvolvimento.

Na situação actual, uma cidade deve não só ser eficiente a todos os níveis e áreas de serviços para poder satisfazer e fornecer aos cidadãos e agentes económicos, mas também deve prestar a melhor atenção às necessidades básicas, assim como às mais avançadas.

Os níveis de atuação, até então, concentravam-se em cinco secções:

- Utilização e emprego de energia (melhoria das redes de serviços e do seu abastecimento).
- Gestão e utilização da água (integrando o ciclo dos bens e do sistema de abastecimento de água potável e tratamento ou purificação de águas residuais).
- Serviços aos cidadãos (no que respeita a transportes, saúde e assistência social, aspetos educativos e espaços de lazer, recreio e administrativos).
- Mobilidade e transportes (gestão das redes de comunicação, gestão da cadeia logística, distribuição e carga/descarga na cidade, promoção de meios de transporte alternativos).
- Governação e administração (níveis de decisão nas organizações, maiores graus de transparência e estruturas abertas e acessíveis).

Os modelos atuais visam novas missões: crescimento sustentável inteligente e mais eficiência e gestão de recursos que fazem parte dos objetivos e um maior papel das tecnologias e dos avanços das TIC.

Até agora, as cidades têm definido as suas estratégias para modelos em que predominam três tipos de ações:

- Medidas de sustentabilidade ambiental (alcançar o equilíbrio entre a qualidade de vida e a preservação do ambiente). Ou seja, eficiência dos recursos disponíveis e redução do uso de energia proveniente de fontes fósseis e poluentes; tentar reduzir as emissões e os resíduos gerados, melhorando os índices ambientais.
- Aposta na sustentabilidade económica (visando um tecido empresarial forte e competitivo). Contribuem para gerar um ambiente atrativo ao investimento e à criação de emprego; e orientar os seus objectivos para melhorar a competitividade e a dinamização económica. A cidade deve gerar um ecossistema ideal para a inovação e o surgimento de novos nichos de mercado e de negócio, o que resulta em aumentos da capacidade competitiva.
- Critérios de sustentabilidade social (em que as pessoas devem receber serviços da mais elevada qualidade possível e com a máxima eficiência dos recursos e ferramentas disponíveis). As cidades devem ser inclusivas, capazes de mitigar as diferenças sociais e devem ser participativas para que os cidadãos se sintam parte delas e possam participar ativamente na estratégia comum.

Assim, o conceito de cidade inteligente surge da necessidade de promover a utilização das tecnologias de informação e comunicação de forma a implementar políticas que contribuam para aumentar a qualidade de vida dos cidadãos.

Do ponto de vista académico, uma cidade inteligente é aquela em que os investimentos no capital humano e social e no sistema de transportes e infra-estruturas de comunicações servem para o desenvolvimento económico sustentável e permitem uma elevada qualidade de vida e uma gestão eficiente dos recursos naturais, a par de uma governação participativa. E do ponto de vista institucional, o Parlamento Europeu (2014) define as cidades inteligentes como aquelas que se propõem encontrar soluções para resolver problemas de interesse comum através de tecnologias de informação e comunicação baseadas em responsabilidades municipais e com esquemas multi-actor. Por sua vez, a Comissão Europeia (2015) completa a análise, afirmando que as cidades inteligentes são um local onde as redes e serviços tradicionais se tornam mais eficientes com a utilização de tecnologias digitais e de comunicação em benefício dos residentes e dos cidadãos.

Assim, ao abordar a componente humana das cidades inteligentes, os cidadãos são colocados no centro do processo de decisão, destacando as formas como as decisões são tomadas, os mecanismos de monitorização e avaliação relativamente à capacidade de desenvolver novos serviços. Graficamente, isto pode ser explicado da seguinte forma:

Características de las tres vertientes del desarrollo sostenible en las ciudades



Gráfica 1.

Fonte: FJ Carrillo (2020). O sucesso futuro da Cidade Inteligente reside no planeamento global e estratégico. Apresentação apresentada no IV Congresso das Cidades Inteligentes. Madrid. 15/09/2020.

2.4

OS NOVOS DESAFIOS DAS CIDADES

As cidades enfrentam vários desafios. Entre os mais significativos estão os seguintes:

- **Avanços tecnológicos.** Afetam tanto os sistemas de produção, como o nosso modo de vida. Os impactos das tecnologias representam uma verdadeira revolução em termos de profundidade, abrangência e nível de transformação produzida. A incorporação de tecnologias (TIC, IoT, IA, etc.) permitirá uma utilização diferenciada e uma gestão mais eficaz dos recursos disponíveis e das redes e serviços disponíveis e disponibilizados aos cidadãos. São ferramentas que afetarão a capacidade de cidades mais inteligentes, inclusivas, participativas, sustentáveis e resilientes e a cujas dinâmicas as cidades não podem ser alheias. Por esta razão, deixamos de entender as cidades como um ecossistema, com grande complexidade e elevada diversidade, em comparação com outros ecossistemas.
- **Planeamento estratégico das cidades.** As cidades devem ser planeadas globalmente e não de forma sectorizada ou fragmentada, como tem sido feito em numerosos casos. Devem procurar uma verdadeira estratégia que permita atingir um nível de desenvolvimento e de sustentabilidade adequado aos novos tempos, que exigem um carácter de sustentabilidade ao longo do tempo. O planeamento deve ser estratégico e centrar-se no cidadão, dando respostas e fornecendo soluções, ao mesmo tempo que são atendidos os outros agentes que o compõem, ou seja, cidadãos e grupos de interesse. O objeto do planeamento estratégico é o modelo de cidade. A partir disto constrói-se e desenha-se o futuro, priorizando ações e projetos, aplicando metodologias e critérios adequados ao seu planeamento e implementação. Todo o planeamento estratégico deve deixar de ser uma mera ferramenta técnica e passar a ser um mecanismo capaz de integrar e reunir diferentes disciplinas que têm lugar e interesse na cidade. Ou seja, ferramentas facilitadoras e canalizadoras que permitam também uma monitorização e avaliação contínuas. O planeamento estratégico deve também contribuir para a construção de um quadro de coordenação sólido que sustente a ideia de liderança.
- **Competitividade fiscal.** Basta-nos que as cidades disponham de infraestruturas importantes e de bons ou elevados níveis de qualidade em termos de serviços, por exemplo. O que é relevante é que estas redes de equipamentos e serviços sejam de elevada qualidade e sejam oferecidas a preços razoáveis. Daí a importância da pressão fiscal (impostos locais, impostos sobre a habitação, impostos sobre o saneamento, etc.). Estes desafios são cada vez mais importantes uma vez que estas ações têm impacto e são fundamentais para atrair pessoas, atrair empresas, reforçar a posição económica na mesa internacional e contribuir para a melhoria do rendimento disponível e dos níveis de bem-estar.

- **Infraestruturas e mobilidade urbana.** Um dos desafios hoje mais relevantes são os centrados nas redes de comunicação e de transportes, ligadas ao tráfego rodoviário e à utilização dos sistemas de transportes públicos. Estes objectivos consomem uma grande parte dos orçamentos e a construção, manutenção e gestão são verdadeiros desafios de governação. A mobilidade urbana sustentável procura melhorar as situações de comunicação e a coesão territorial. As novas apostas neste sentido são amplas: poupança de tempo, redução de consumos e emissões, introdução de modelos ecológicos, colaborativos ou melhoria de sistemas existentes, são alguns exemplos das ações realizadas até à data. Hoje procuramos a prestação de serviços urbanos básicos que exigem redes inteligentes de serviços e abastecimento. Da mesma forma, é de realçar a importância de abordar o nexo entre infraestruturas e ambiente urbano. Estas ligações podem afectar aspectos relacionados com o bem-estar, a qualidade dos serviços e o ambiente na medida em que são desafios que as cidades têm colocado, como os exemplos do abastecimento de água, tratamento de resíduos sólidos urbanos, consumo de energia ou ruído e poluição.
- **Edifícios e casas inteligentes.** A construção é uma parte fundamental do modelo de vida urbana. As cidades são constituídas por uma parte/estrutura fixa (rede de infraestruturas de comunicação e redes de serviços) e, por outro lado, construída (edifício, quer público, quer privado), mais uma série de espaços públicos entre ambos. Assim sendo, a construção não está imune à aplicação de medidas e ações que visem alcançar os melhores índices de sustentabilidade. Tanto os avanços tecnológicos, como a inovação nos materiais, nos sistemas construtivos, nos elementos básicos necessários, etc., permitem-nos optar pela redução do consumo de energia e pela poupança no que diz respeito a um ciclo de vida útil mais longo e sustentável.
- **Marketing territorial.** Vários membros deveriam ser incluídos neste grande título. Por um lado, a configuração de uma cadeia de valor que permita o desenvolvimento de um conjunto alargado de dados e a sua utilização de forma inteligente e sustentável. E, em segundo lugar, o desenvolvimento de uma imagem de marca, que permita identificar as qualidades e reforçar o potencial. Relativamente ao primeiro pressuposto, a cadeia de valor deve estar centrada no indivíduo e nos agentes que integram a entidade urbana, abrangendo todos os serviços e relações que a cidade presta e gere. Quanto ao segundo, afigura-se ser necessário formular campanhas que visualizem as vantagens comparativas ligadas aos seus atributos qualitativos.

O conjunto destes aspetos permite contemplar vários modelos de cidades ligadas à inovação, à tecnologia e à organização. (ver tabela nº 4).

Cidade	Características	Nome
Cidade taylorista	Organização baseada no aumento da produtividade através da divisão de funções; maior especialização do trabalho. Papel relevante das economias de escala.	Cidade monocêntrica
Cidade fordista	Divisão interna do trabalho baseada na especialização e na produção em massa, através de linhas de montagem e maquinaria especializada. Salários relativamente elevados e baseados em economias de escala.	Pequenas áreas metropolitanas
Cidade flexível	Especialização em produções pequenas e específicas; aplicação de fórmulas <i>just-in-time</i> . Grande capacidade de adaptação à procura.	Cidade policêntrica e consolidação das áreas metropolitanas
Cidade informativa	Incorporação e desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TIC). Cidades em rede em resposta à globalização.	Formação de um <i>hub</i> de referência
Cidade criativa	A estrutura das cidades é função da competitividade do conhecimento. As cidades são centros de conhecimento e disso depende o seu desenvolvimento. A criatividade é a base da inovação. As cidades são o caldeirão da criatividade.	Cidades em rede policêntricas. Configuração de redes de cidades e megarregiões

Tabela 4.

Evolução dos modelos de cidades.
Fonte: elaboração própria.

2.5

CIDADES ANTES DOS FUNDOS DA PRÓXIMA GERAÇÃO

Para abordar as suas agendas estratégicas, as cidades aproveitaram recentemente tanto os Fundos de Próxima Geração como os Fundos Europeus Estratégicos e de Investimento (FEI) que fazem parte dos novos Quadros Financeiros Plurianuais Portugal 2030 e Espanha 2030.

As alternativas apresentadas aos Fundos de Próxima Geração deveriam ter projetos que visassem a realização de “trabalhos de mudança e inovação”. As estratégias de desenvolvimento urbano implicam a determinação de actuar em várias direcções e com diferentes vectores.

No que diz respeito às estratégias, as prioridades significam as seguintes apostas: habitação e equipamento básico; mobilidade urbana; modelos sustentáveis de planeamento; promoção de cidades inovadoras e sábias; cidades dinâmicas e competitivas; cidades sustentáveis e resilientes; cidades centradas nas condições de vida e no bem-estar dos cidadãos; e cidades marcadas pela tolerância, diversidade e inclusão como novos sinais de identidade.

No que diz respeito às medidas, existem aquelas que estão relacionadas com compromissos sustentáveis, entre as quais se encontram: a) o compromisso com um novo modelo energético; b) transporte isento de emissões; c) aumento da eficiência e resiliência do território; d) aumentar a resiliência do meio rural; f) redução da geração de resíduos urbanos; g) instrumentos de prevenção e antecipação de riscos; h) os que enfatizam a competitividade e a promoção da inovação; i) modelos de negócio circulares e utilização de materiais sustentáveis; j) e uma administração exemplar e de referência.

Consequentemente, o grande desafio é enfrentar, construir e comprometer-se com uma sociedade verde, digital e inclusiva. Para isso, é necessário acelerar a reactivação económica que gera emprego; assumir os processos de transformação ecológica, digital e sócio-sanitária, capazes de aumentar novas oportunidades que permitam reforçar a competitividade das estruturas produtivas; integração de critérios ambientais; gerar valor e estar melhor posicionado nas áreas globais.

Desta forma, pode afirmar-se que, em Espanha, as entidades locais estabeleceram oito prioridades estratégicas: 1) atenção e cuidado às pessoas; 2º) maior educação, formação e aprendizagem contínua; 3º) geração e utilização de energias renováveis; 4º) medidas de mobilidade sustentável, segura e conectada em ambientes urbanos e metropolitanos; 5º) digitalização e inovação, tanto nas cadeias de valor como nas atividades de base, bem como modernização das administrações públicas; 6º) reabilitação habitacional e regeneração urbana; 7º) promoção da economia circular; 8º) preservação e defesa do habitat natural, conservação e restauro dos ecossistemas e da biodiversidade, e prevenção de catástrofes naturais. Como é salientado em alguns dos programas regionais Next Generation, concretamente o do País Basco, deve-se “valorizar o coletivo enquanto ecossistema acima do egossistema”.

Em Portugal, o PPR enquadra-se na Estratégia Portugal 2030, que constitui a referência nacional para o período 2021-2027; para cuja execução dispõe ainda dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEI) definidos no Quadro Financeiro Plurianual para aquele período. O PRR Portugal está estruturado em três grandes programas: a) resiliência; b) transição climática; e c) transição digital.

As Entidades Locais, ao aproveitarem os fundos da Próxima Geração, devem ser capazes de agir seguindo algum critério plausível e viável. As primeiras intenções estiveram focadas em: aumentar a capacidade de mobilização dos cidadãos no compromisso pessoal de se focarem em novas prioridades; na forma de articular estas medidas relativas à melhoria das infra-estruturas incluídas no âmbito do habitat urbano; e desenvolver as possibilidades de colaboração público/privada, com o envolvimento das universidades e da própria sociedade civil.

Assim sendo, existem muitas outras possibilidades de ações futuras. Consideramos quatro aspectos que podem conduzir e condicionar a eficácia das medidas. Em primeiro lugar, a adopção de um compromisso transversal a toda a sociedade; em segundo lugar, a concepção de um plano com objectivos e orçamentos condicionais que são desenvolvidos com fundos europeus; um terceiro passo está relacionado com a obrigação de recorrer e contar com a sociedade civil tanto na concepção como na avaliação dos programas de acção; e, em quarto lugar, a existência de mecanismos de gestão e monitorização dos programas adoptados.

As Entidades Locais apresentam o seu próprio Plano de Acção. Na maioria deles, destacam-se como pontos fortes as seguintes características: singularidade e maturidade; a relevância do projeto e a alocação à administração competente; ações relacionadas com a educação, formação e conhecimento; estabelecimento de potencial de marketing para a obtenção do máximo retorno dos recursos públicos utilizados; promoção da acessibilidade e conectividade; considerações sobre investimentos futuros; definição de liderança forte; promoção do equilíbrio territorial; contributo para a luta contra as alterações climáticas; progresso nas cadeias de abastecimento; e compromissos com o aumento da qualidade de vida e do progresso social. Em suma, centram-se, prioritariamente, nos desafios demográficos, na energia sustentável, na mobilidade, nas indústrias, nas infraestruturas, na digitalização e na economia circular.

2.6

OS DESAFIOS DA GESTÃO DOS FUNDOS EUROPEUS: OS PRIMEIROS PASSOS

Em Espanha, os fundos europeus da próxima geração são de gestão partilhada; Assim, a atribuição e distribuição entre o Governo Central e outras administrações públicas (Comunidades Autónomas e Corporações Locais) não é simples. Exigem negociação e, quando apropriado, são condicionais. Em Portugal, a aplicação dos fundos é centralizada. A sua aplicação não é fácil devido, sobretudo, à diversidade das entidades beneficiárias; e, sobretudo, à complexa regulamentação e à regulação burocrática, particularmente a das entidades públicas.

No caso do Next Generation, a Comissão Europeia calcula as dotações a nível regional tendo em conta as características de cada região ou território. Depois, cada Estado-Membro decide a arquitectura de distribuição/afetação dos fundos. No entanto, estas alocações e distribuições não são propriamente um processo transparente, uma vez que são negociadas e a sua atribuição não envolve, em termos gerais, uma análise ex ante de necessidades e estratégias de investimento, seja a nível nacional, regional ou local.

Embora os Fundos não estejam territorializados, em Espanha uma parte relevante dos mesmos é gerida pelas Comunidades Autónomas e entidades locais. O próprio facto de não serem muito transparentes, aliado à diligência na apresentação de projectos, gera uma ampla polémica entre administrações e entre agentes económicos e sociais. Em Portugal, os municípios e as Comunidades Intermunicipais (CIM) também participam na gestão por serem beneficiários de algumas medidas, embora não de forma maioritária. A maior parte destina-se, fundamentalmente, ao investimento público correspondente à Administração Central.

Uma segunda prova decisiva é dada pela elegibilidade dos projectos, na medida em que estes devem cumprir uma série de requisitos específicos; e em que os conjuntos de compartimentos devem seguir agrupamentos temáticos para a alocação de recursos que, por sua vez, não pode ultrapassar uma determinada percentagem do total disponível pela região. Requer e supõe, por isso, não só um planeamento complexo, mas também uma estreita margem de liberdade para poder ser modificado no futuro. Daí a responsabilidade e coerência na definição dos projectos e os elevados riscos que isso acarreta, uma vez que deve existir um equilíbrio entre a definição, a adaptação e a monitorização. Significa que é necessário avaliar as necessidades e os investimentos relevantes e não depender da manutenção de uma base incrementalista, baseada em rubricas orçamentais e créditos anteriores.

Os fundos Next Generation, tal como os FEEI são, pelos montantes e oportunidades que geram, um verdadeiro instrumento de política económica que permanece à disposição da sociedade e do seu tecido económico. Na medida em que os projetos são escolhidos com base na exequibilidade, pressuposto e rapidez de execução, vale a pena insistir na sua correta seleção.

Quando considerados como um instrumento de política económica, servem para facilitar a mudança do modelo de crescimento. Neste sentido, importa também alertar para alguns problemas associados à sua interpretação e utilização. Queremos dizer que os fundos da Próxima Geração e os seus propósitos não devem ser confundidos com aquelas outras ações que os focam como “uma opção para cobrir necessidades orçamentais” ou aquelas que sugerem “não ajustar-se à eficiência das estratégias de investimento”. Em ambos os casos, o problema permaneceria em aberto quando avaliado pelos mecanismos de monitorização, uma vez que se traduz normalmente numa menor eficiência dos programas.

No que diz respeito à gestão de fundos, convergem as regulamentações europeias, nacionais e regionais. Por isso, os programas devem estar sujeitos a regulamentos e normas; e que as próprias administrações devem garantir a sua correta utilização e aplicação. Talvez por isso se verifique uma excessiva uniformização processual e uma rígida submissão à gestão diferenciada dirigida a partir de Bruxelas.

A novidade dos fundos faz com que exista um certo desfasamento entre a administração pública e as tarefas a desempenhar no âmbito da gestão dos fundos. A consequência é que trabalhamos sob diretrizes diferentes das tradicionais. Esta nota distintiva pode limitar os sucessos da gestão; daí a prioridade das entidades locais em enfrentar com determinação este problema. Ou seja, afigura-se necessário um ajustamento e reforço das unidades administrativas relacionadas com os fundos.

No momento da redação destas notas, chama a atenção a forte incerteza que rodeia o controlo, a intervenção e a gestão das auditorias, bem como o papel das autoridades certificadoras. A profusão de projetos, o número reduzido de pessoal especializado e o zelo excessivo podem levar à paragem dos procedimentos, simplesmente por defeitos de formulários ou congestionamento administrativo. Isto para não falar da complexidade das regras de contratação pública, que provocam atrasos significativos na implementação dos projetos.

O último relatório do Banco de Espanha (2023) revela uma baixa percentagem de utilização dos Fundos. Assim, não é de estranhar que, na medida do possível, muitas administrações públicas optem por externalizar determinadas ações administrativas. Em Portugal também há atrasos, como reporta o Banco de Portugal, quando revela que no final de setembro de 2024, Portugal mal tinha recebido 38% do que tinha direito, contra 46% da média comunitária.

Em Espanha, tal como em Portugal, a entrega de fundos está sujeita ao cumprimento de determinados marcos e requisitos, para que o cumprimento de cada tranche de entrega possa ser verificado de acordo com os objetivos estabelecidos.

A entrada em vigor de portarias específicas destinadas a definir, planejar, executar, acompanhar e controlar os projetos e subprojetos contemplados em cada Plano permite a concretização de alguns dos objetivos constantes dos Planos de Ação das Entidades Locais. A constituição e funcionamento das Mesas Redondas Sectoriais já iniciaram os seus trabalhos e os primeiros projectos foram aprovados.

Resta esperar que as novas equipas governamentais das Corporações Locais saibam definir e seleccionar que papel querem desempenhar na nova governação global e que modelo de cidade querem implementar.

2.7

O FUTURO URBANO

A Deloitte Global (2021) elaborou um relatório sobre as transformações urbanas e identificou 12 tendências sobre as quais as cidades devem atuar em busca da sustentabilidade, resiliência e prosperidade. O relatório foi intitulado *Futuro Urbano com Propósito. 12 tendências que moldam o futuro das cidades até 2030*. Destaca 12 tendências, que destacamos de seguida:

- Planeamento ecológico de espaços públicos. Ou seja, repensar as ações relativas à estrutura e às funções das cidades para alcançar uma vida urbana sustentável.
- Cidade de 15 minutos. Os planeadores urbanos devem conceber bairros de modo a que as comodidades estejam a 15 minutos a pé ou de bicicleta, com uma variedade de habitações, mais espaços verdes e rotas designadas para caminhadas e ciclismo.
- Serviços inclusivos e planeamento: Os governos locais devem implementar ações proativas centradas na inclusão, com o objetivo de não deixar ninguém para trás.
- Comunidades inteligentes de saúde. As cidades devem desenvolver ecossistemas de saúde que não se concentrem apenas no diagnóstico e tratamento de doenças, mas também no apoio ao bem-estar através da intervenção precoce e da prevenção.
- Mobilidade inteligente e sustentável como serviço. Ou seja, deveríamos optar por mais espaços para caminhar; e, conseqüentemente, as cidades devem trabalhar e focar as suas ações para oferecer mobilidade digital, limpa, inteligente, autónoma e intermodal.

- Ecosistemas de inovação digital. Tendem a atrair talento; permitindo a criatividade e incentivando o pensamento disruptivo. As cidades devem promover novas fontes de emprego e crescimento económico relacionadas com a inovação tecnológica.
- Economia circular e produção local. As cidades adoptarão modelos circulares baseados na circulação de recursos e nos princípios de partilha, reutilização e restauro.
- Participação massiva. Os governos locais actuarão como plataformas de cocriação possibilitadas pela tecnologia e promovendo a participação em massa dos cidadãos. Ou seja, estabelecer uma quinta hélice entre os cidadãos, a academia, as empresas, o setor público e as ONG.
- Sensibilização sobre cibersegurança e privacidade. Os crescentes riscos cibernéticos e as questões de privacidade devem ser abordados. Por conseguinte, as cidades devem criar estratégias e políticas de cibersegurança fortes em resposta a quaisquer falhas cibernéticas, perdas de dados, impactos financeiros ou interrupções de serviços.
- Edifícios e infraestruturas inteligentes e sustentáveis. As cidades, aproveitando o conhecimento das tecnologias digitais, devem utilizar os seus dados para otimizar a energia e a utilização de recursos nos edifícios e serviços públicos, como resíduos, água e energia.
- Operações urbanas através de IA. As cidades devem contar com a IA para automatizar operações, resolver problemas, procurar eficiência e prestar os melhores serviços.
- Vigilância e policiamento preditivo através de IA. As cidades devem procurar aproveitar a tecnologia para garantir uma melhor segurança pública e prestar maior atenção às preocupações dos cidadãos e à própria governação.

Como resultado desta conceptualização, é fácil deduzir que o futuro das cidades se encontra numa encruzilhada, com duas tendências divergentes a emergir. A primeira é uma escolha entre, por um lado, um maior controlo estatal sobre as cidades e, por outro, a continuidade da autonomia e independência das cidades e das suas redes transnacionais. É claro que em alguns países alguns governos têm dificuldades em aceitar um modelo descentralizado ou federal que as cidades têm vindo a forjar, dado o seu crescente peso político e económico. A segunda tendência surge das reivindicações por maior justiça social, equidade e consciência ecológica, representada pelo chamado “direito à cidade”, e que se opõe à concepção de uma cidade global com as suas grandes desigualdades e disparidades em termos de riqueza e contrastes.

Assim, o futuro das cidades enfrenta duas bifurcações. Ou, um internacionalismo interligado e um sistema mundial que implica um controlo estatal renovado; ou, em segundo lugar, uma forma de cidade capitalista cada vez mais stressada pelas crises e pelos esforços para construir configurações urbanas alternativas dotadas de maior equilíbrio, justiça social e equidade.

As alternativas postas em prática após a pandemia sugerem diferentes oportunidades políticas, que grupos com visões diferentes sobre as cidades tentam delinear e conduzir a novas teses.

2.8

AS AMEAÇAS SOBRE AS CIDADES: QUATRO CENÁRIOS

Os responsáveis pelo planeamento urbano tomaram conhecimento dos problemas que as cidades devem enfrentar: poluição, escassez de recursos, desigualdades, demografia, etc.. Consequentemente, confirma-se a existência de uma multiplicidade de projetos; sejam eles verdes, sustentáveis, inteligentes, resilientes, etc. As cidades devem antecipar estes problemas, absorver os impactos e tirar lições de acontecimentos passados para definir quadros conceptuais para o futuro.

Entre todas as possíveis ameaças existentes, podemos distinguir as que vêm de fora das cidades e as que lhes são internas, sendo estas as que provêm e estão essencialmente relacionados com as vulnerabilidades das infra-estruturas, dos equipamentos e dos conflitos sociais.

A ordem social de uma cidade pode oscilar rapidamente sem que se confirme a existência de uma ruptura. Basta que haja crise numa actividade industrial básica, perdas massivas de empregos, crise nas actividades imobiliárias, rebentamento de uma bolha especulativa, conflitos comunitários ou de classe, actos terroristas, etc., para que estes eventos provoquem mudanças nas tendências e na tomada de decisões.

Sabe-se também que todas as ameaças são interdependentes e assumem atualmente uma forma globalizada.

Podemos distinguir, seguindo este esquema, quatro cenários que correspondem aos quatro pontos cardeais de uma bússola em resposta aos efeitos das alterações climáticas e à margem de manobra que uma cidade tem em relação às suas transformações.

Distinguimos, por um lado, dois cenários básicos: a) uma transição para um cenário *Green Tech*, isto é, de tecnologias verdes, assimiladas a um lento declínio dos recursos; e b) um cenário de *Earth Stewardship*, quando enfrentamos uma mudança radical no declínio dos recursos energéticos, sendo, por isso, elevado.

Por outro lado, se os efeitos das alterações climáticas forem rápidos e violentos, a sociedade avançará para um terceiro cenário, o *Brown Tech*, em que os poderes públicos utilizariam todo o seu poder e influência para manter a trajetória do *statu quo*, ou *business as usual*; e, se os cenários futuros alertarem para a possibilidade de as sociedades sofrerem um cataclismo, o cenário previsível é designado por *Lifeboat* (ou barcos salva-vidas); isto acontece quando as catástrofes são sincronizadas com um rápido declínio dos recursos.

No cenário *Green Tech* haverá um ressurgimento de economias locais e regionais com atividades mais sustentáveis, sistemas políticos mais horizontais e cidades mais compactas com políticas orientadas para o transporte comum, um equilíbrio entre a redução do consumo de recursos e o crescimento económico, graças ao. uma nova deslocalização da economia e uma utilização mais eficiente das tecnologias. É, sem dúvida, o cenário mais desejável do ponto de vista da qualidade e do nível de vida e da segurança das sociedades.

O cenário *Earth Stewardship* está ligado ao rápido declínio da oferta de recursos (principalmente petróleo e gás natural), o que provocaria um choque no funcionamento das economias das cidades. Estes efeitos provocariam situações de instabilidade política e, com ela, problemas sociais de intensidade e abrangência diferentes consoante as cidades. Então, certas economias locais procurariam factores de resiliência; mas também é possível que surjam lacunas de desigualdade nas principais metrópoles. Da mesma forma, neste cenário é possível que existam pessoas que não acreditem na possibilidade de manutenção da civilização atual e, conseqüentemente, a organização das cidades possa mudar radicalmente. Nesse quadro, o cenário desenhado seria caracterizado por uma cidade que se poderia transformar rapidamente em função de tempestades e ameaças.

O cenário *Brown Tech* é aquele em que assistimos a um lento declínio energético que permite a manutenção das estruturas de poder e que paralisa qualquer possibilidade de transição. Neste caso, é necessário mobilizar todas as forças e recursos da sociedade para manter o funcionamento do aparelho produtivo e das estruturas públicas. As cidades serão divididas, abrindo lacunas entre os ricos (em locais confortáveis e seguros) e os mais pobres (com problemas de acesso aos recursos). Estes últimos poderiam perder os meios para se protegerem contra ameaças e catástrofes. Conseqüentemente, a coesão política e, talvez, também a democracia serão as primeiras vítimas, deixando liberdade para a expansão do sector privado à medida que as cidades se tornam desagregadas.

Por fim, o cenário dos *Lifeboats* é o de colapso; é definido por um rápido colapso económico e político associado a fortes impactos climáticos e ambientais, atingindo situações em que é tarde demais para agir. As cidades são desestruturadas por efeitos dominó imprevisíveis e irreversíveis.

2.9

PREVER O FUTURO DAS CIDADES

Uma revisão da construção do futuro das cidades mostra que estas aderem às novas abordagens e contextos derivados de um mundo cheio de incertezas.

Podem ser identificadas três grandes referências no futuro das cidades (González Arellanos & Morales-Zaragoza, 2021): a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável, promovida pela ONU através dos 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável; o Acordo de Paris relativo às alterações climáticas; e a Nova Agenda Urbana, promovida na Cimeira Habitat-III (ONU-Habita, 2020). Estas três agendas globais são autênticas megatendências, com uma considerável carga normativo-prescritiva através de uma abordagem racional, científica e técnica que nos permite vislumbrar o estado das coisas. A maior parte do conteúdo destas agendas mantém duas dimensões de análise: uma de natureza normativa; e outra mais analítico-descritiva.

Estas abordagens enquadram-se na forma como as cidades institucionalizam o futuro. Ou seja, parte de dimensões regulatórias, que são as que incluem regras de planeamento estratégico que obrigam as cidades a construir o futuro sob determinados parâmetros, que são posteriormente traduzidos em leis. Continuam numa segunda dimensão, a normativa, onde se adotam sistemas de normas e valores que orientam as escolhas sobre como as coisas e os meios devem ser legítimos para atingir os seus objetivos. E por fim, uma terceira dimensão, que é a cognitiva, onde o futuro das cidades necessita de partilhar um conjunto de linguagens, conceitos, modelos, crenças e culturas, aos quais adere uma boa parte das organizações e dos indivíduos.

A ONU-Habitat (2023) publicou recentemente o seu relatório anual sobre as cidades do mundo. Apresentou-o na reunião do Fórum Urbano Mundial, realizado na cidade de Katowice (27 a 30 de junho de 2022). A base deste relatório, intitulado “Prever o Futuro das Cidades”, identifica as tendências, os desafios e as oportunidades existentes, bem como as tensões perturbadoras.

Começa por afirmar que “as transformações das nossas cidades para alcançar um futuro melhor devem ser um interesse global”. Um resumo destas abordagens e compromissos para os Governos Locais é apresentado no quadro anexo (ver tabela 5).

Mirar	Abordagem	Mensagens
<p>Diversidade e visão do futuro das cidades</p>	<p>A situação atual é caracterizada por ambientes cada vez mais dinâmicos para os atores urbanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A emergência da urbanização como uma megatendência global está interligada com os desafios existenciais que o mundo tem enfrentado nos últimos anos. - A construção de resiliência económica, social e ambiental, incluindo estruturas institucionais e governação adequadas, deve estar no centro do futuro das cidades. - A natureza da COVID e as incertezas globais são um lembrete claro de que as áreas urbanas devem estar preparadas para um futuro imprevisível e em constante mudança. - Qualquer visão do futuro otimista das cidades deve incorporar um novo contrato social com rendimento básico universal, cobertura de saúde e habitação; e incluem objetivos relacionados com a educação e a segurança. - Localizar uma Nova Agenda Urbana e o ODS-11 é o caminho mais promissor para o cenário otimista do futuro urbano.
<p>Cenários urbanos futuros: graus de urbanização</p>	<p>Proporcionam um caminho para superar as tendências urbanas e facilitam uma perspetiva única sobre uma abordagem harmonizada; fornecendo cenários que nos permitem compreender as mudanças.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - As densidades urbanas nos países de baixo rendimento devem ser planeadas e geridas para que o crescimento futuro não coloque pressão sobre os terrenos abertos, as infra-estruturas, as instalações e os serviços existentes. - As capacidades de planeamento das pequenas e emergentes cidades reforçarão o papel relevante que desempenham no complexo urbano-rural, de forma a alcançar futuros sustentáveis. - Planear cidades para os idosos é essencial para um futuro sustentável. - Um planeamento urbano e territorial eficaz é essencial para mitigar os efeitos sociais, económicos e ambientais negativos associados ao crescimento urbano futuro. - Promoção das redes de cidades intermédias como motores do desenvolvimento das zonas rurais.

Mirar	Abordagem	Mensagens
<p>A pensar nas pessoas. Redução dos níveis de pobreza e desigualdade</p>	<p>A atenção primária das entidades municipais deve centrar-se nas pessoas.</p> <p>Se a pobreza urbana não for abordada, o objectivo de acabar com ela permanecerá indefinido.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A visão de futuros urbanos equitativos não será alcançada a menos que as cidades e os governos tomem medidas ousadas para abordar a pobreza e as desigualdades urbanas. - As cidades e os governos devem adoptar uma abordagem multidimensional para enfrentar a pobreza e a desigualdade. - Investir e alargar infra-estruturas, equipamentos e serviços aos bairros mais desfavorecidos constituem alavancas fundamentais para combater a pobreza e as desigualdades. É obrigatória a redução da densidade nos bairros mais desfavorecidos, construindo conjuntos urbanos com condições habitacionais mais adequadas. -As abordagens transformadoras de género são cruciais para a construção de futuros urbanos inclusivos.
<p>Economias urbanas resilientes: um catalisador para futuros mais produtivos</p>	<p>O futuro é determinado pela produtividade das suas áreas urbanas.</p> <p>As economias urbanas são sistemas complexos ligados ao comércio e aos fluxos de capitais.</p> <p>As cidades devem ser mais inteligentes e melhor posicionadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - As cidades devem dar prioridade à diversificação económica como pilar crítico para a construção de economias urbanas resilientes e produtivas. - O financiamento sustentável e inovador é essencial para os futuros urbanos optimistas. - As cidades devem ter e atuar com componentes fiscais para atrair empresas e pessoas. - As economias urbanas são mais produtivas em sociedades pacíficas e estáveis. - Estabelecimento de programas de assistência e de ações proativas em relação ao emprego e à motivação nas áreas desportiva e cultural.

Mirar	Abordagem	Mensagens
		<ul style="list-style-type: none"> - Além disso, programas de alfabetização e qualificação profissional como base para incentivar a incorporação de pessoas no mercado de trabalho. - Os governos devem implementar intervenções específicas, tais como as que reforcem as capacidades dos grupos marginalizados.
<p>Garantir um futuro urbano mais verde</p>	<p>O aumento dos fenómenos meteorológicos extremos e das catástrofes naturais afectará mais as áreas urbanas.</p> <p>A adaptação às alterações climáticas é uma preocupação prioritária.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alcançar a meta de zero emissões depende das ações subnacionais e municipais. Os decisores políticos devem reconhecer e apoiar o papel das zonas urbanas na transição para a neutralidade carbónica. - A descarbonização deve ser firme, gradual e acompanhada de políticas alternativas para não reduzir a competitividade das empresas nem o bem-estar dos cidadãos. - A ação local para garantir futuros verdes é essencial. - Diversas vozes e perspetivas devem ser ouvidas na tomada de decisões ambientais para minimizar as incertezas nos caminhos para garantir futuros urbanos mais verdes. - Os diferentes níveis de governo e de instituições devem aproveitar o potencial das parcerias internacionais, das redes transnacionais e dos movimentos sociais para gerar ambientes urbanos mais verdes.

Mirar	Abordagem	Mensagens
<p>Planeamento urbano para o futuro das cidades</p>	<p>As cidades são sistemas complexos que crescem, se desenvolvem e encolhem com base numa variedade de forças.</p> <p>O planeamento é uma ferramenta fundamental para moldar o futuro.</p>	<ul style="list-style-type: none">- Os programas de recuperação pós-COVID não devem centrar-se apenas na recuperação económica, mas também na inclusão social e na acção climática.- A relevância do desenvolvimento compacto, da densidade controlada e da prevenção da sobrelotação na resiliência das cidades deve ser novamente enfatizada à luz das novas preocupações sobre a sobrelotação nas cidades durante as pandemias.- As cidades devem prosseguir a implementação das melhores práticas e ferramentas para o planeamento sustentável dos bairros, o desenvolvimento do conceito de cidade de 15 minutos e planos de mobilidade urbana sustentável para tornar as cidades mais resilientes.- As cidades devem incluir nos seus currículos escolares disciplinas de educação cívica dos jovens com o propósito de sensibilizar para a importância da sustentabilidade nas suas diferentes dimensões e da valorização do território, da agricultura, da silvicultura, dos recursos marítimos e do subsolo. E organizar programas de visitas educativas para os alunos do ensino básico e secundário a feiras e eventos relacionados com as atividades acima referidas.- Os sistemas de transportes públicos seguros, acessíveis e fiáveis devem ser sustentáveis e estar integrados na mobilidade urbana.- Os sistemas de transporte intermodais devem ser contemplados e desenvolvidos.- É necessário concentrar-se no reforço das abordagens integradas de planeamento urbano.

Mirar	Abordagem	Mensagens
Saúde pública e futuros urbanos sustentáveis	<p>A resiliência das cidades é sustentada por uma saúde pública eficaz.</p> <p>A saúde pública está agora na vanguarda da visão do futuro das cidades.</p>	<ul style="list-style-type: none">- Ao apostar na saúde, existem possibilidades de alcançar múltiplos benefícios para o bem-estar e promover futuros inclusivos.- Os desafios da desigualdade na saúde podem ser enfrentados através de iniciativas locais desenvolvidas em conjunto pelos residentes, para promover a saúde em bairros desfavorecidos e apoiar futuros urbanos mais equitativos.- A expansão dos cuidados de saúde universais é uma prioridade fundamental para promover a saúde em futuros urbanos inclusivos, resilientes e sustentáveis; bem como reforçar a preparação do sistema de saúde para um futuro de epidemias e pandemias.- Os governos locais recetivos e responsáveis desempenham um papel fundamental no desenvolvimento de intervenções holísticas, eficazes e de base local, que podem gerar múltiplos co-benefícios para a saúde, a inclusão e a mitigação das alterações climáticas.- Sugere-se recomendar que os Governos Locais invistam na construção/remodelação/ampliação das infra-estruturas de saúde e na sua gestão. Da mesma forma, considerar diferentes tipos de acordos entre os sistemas público, privado e social, de forma a complementarem-se, contribuindo para melhorar a qualidade e os custos dos cuidados.

Mirar	Abordagem	Mensagens
<p>Repensando a governação para o futuro das cidades</p>	<p>A governação desempenhará sempre um papel facilitador, assegurando que as capacidades e os recursos das instituições e das pessoas correspondem às suas responsabilidades e desejos.</p> <p>O desenvolvimento urbano sustentável não é possível sem uma governação urbana eficaz a vários níveis. Por isso, é tempo de repensar a governação urbana.</p>	<ul style="list-style-type: none">- A governação deve ser flexível e adaptável, especialmente numa era de ameaças e perturbações.- À medida que as cidades se tornam mais misturadas culturalmente e com maior distância entre os cidadãos e o governo, é essencial gerar maior confiança e legitimidade, bem como proteção da privacidade dos dados.- É por isso que os governos devem ter uma legitimidade política e institucional adequada, com funções e recursos claramente definidos que cumpram as suas responsabilidades.- Há necessidade de quadros regulamentares mais claros e descentralizados para permitir mais receitas provenientes de fontes próprias, de empréstimos municipais, emissão de obrigações e transferências governamentais mais regulares.- Os governos locais devem rever a sua relação com o sector privado, de forma a criar novas estratégias, tais como acções de remunicipalização, estratégias financeiras <i>ad-hoc</i> e formas de coprodução de serviços urbanos.

Mirar	Abordagem	Mensagens
<p>Inovação e tecnologia: rumo a futuros urbanos baseados no conhecimento</p>	<p>Os avanços tecnológicos e os futuros urbanos estão inter-relacionados.</p> <p>O futuro das cidades basear-se-á no conhecimento que, por sua vez, é impulsionado pela inovação e pela utilização de novas tecnologias, pela digitalização e pelo desenvolvimento da IA.</p> <p>A progressiva e constante onda tecnológica está a remodelar as cidades. E as cidades competem por negócios baseados na inovação.</p>	<ul style="list-style-type: none">- A implementação da inovação e das tecnologias deve adaptar-se à diversidade dos contextos urbanos.- As cidades devem considerar as externalidades ambientais negativas quando investem em tecnologias digitais e conectadas de baixo carbono.- As economias urbanas devem estar adequadamente preparadas para os efeitos de longo alcance da automatização e da digitalização.- Para evitar a comunicação unidirecional de cima para baixo, a implementação de ferramentas digitais para enfrentar os desafios urbanos deve ser inclusiva, colaborativa e capacitadora.- Seria também aconselhável estabelecer acordos estratégicos com as redes de ensino superior para facilitar a incorporação de conhecimentos nas empresas e orientar os programas de I&D&I para as necessidades das economias locais.- Reforçar as medidas de vigilância, garantindo as condições máximas de segurança.

Mirar	Abordagem	Mensagens
<p>Construir resiliência e promover capacidades para futuros urbanos sustentáveis</p>	<p>As cidades enfrentam choques e tensões inesperadas.</p> <p>A resiliência ou capacidade de resposta, a governação e as estruturas institucionais devem estar no centro do futuro das cidades. Ou seja, as cidades devem ser bem geridas, planeadas e financiadas.</p> <p>Além disso, devem ser socialmente inclusivos e trabalhar para todos os seus residentes, devendo estar bem posicionados para resolver problemas ambientais, de saúde pública, de habitação, económicos, sociais e tecnológicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -A construção de um plano de resiliência exige uma articulação integrada dos vários pilares da agenda do desenvolvimento sustentável. - Esta construção é um processo multissetorial, multidimensional, envolvendo vários interessados, o que representa uma mudança de trajetória em relação aos caminhos anteriores. - O sucesso só é alcançado através de uma integração eficaz canalizada através dos governos locais. - Os governos devem ter um roteiro para a resiliência urbana. - Os governos locais e os cidadãos devem priorizar urgentemente as abordagens ascendentes quando concebem intervenções de resiliência urbana. - O desenvolvimento de uma política de resiliência requer instrumentos financeiros inovadores e sustentáveis que vão para além dos instrumentos fiscais tradicionais. -O planeamento urbano integrado é considerado uma componente essencial e um pré-requisito para futuros urbanos resilientes. -Investir em infraestruturas e equipamentos urbanos é fundamental para construir futuros urbanos sustentáveis e resilientes. - O alargamento da protecção social aos trabalhadores do sector informal é essencial para o desenvolvimento inclusivo e para futuros urbanos resilientes. - A visão e implementação de planos de resiliência urbana devem priorizar as comunidades mais pobres e vulneráveis. - A construção de políticas de resiliência urbana não terá sucesso sem uma participação pública activa.

Tabela 5.

Visualização do futuro das cidades.

Fonte: Adaptação pessoal baseada no relatório ONU-Habitat sobre o futuro das cidades.

Na medida em que as cidades são ecossistemas complexos, interdependentes, dinâmicos, evolutivos, adaptativos e disruptivos, é necessário incorporar uma série de sinais contextuais que nos permitam contribuir para a interpretação das transformações e mudanças nas mesmas.

No entanto, existem dificuldades na sua identificação e interpretação dada a natureza aberta das cidades, uma vez que participam em interações regulares com outros lugares e outras dimensões distantes. Mesmo as organizações e os indivíduos residentes podem apresentar enviesamentos cognitivos inerentes a filtros nos instrumentos de observação, interpretação e poder que dificultam a correta compreensão.

Por esta razão, as cidades implementaram Observatórios Urbanos nas últimas décadas para identificar tanto sinais fracos como megatendências.

Em suma, ações a pensar nas pessoas, com uma visão alargada das situações e contextos e avançando em frente para se poderem adaptar e enfrentar os desafios do futuro.

03

**AGENDAS URBANAS
PRIORITÁRIAS
PARA OPERACIONALIZAR
AS ESTRATÉGIAS DE
DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

03

AGENDAS URBANAS PRIORITÁRIAS PARA OPERACIONALIZAR AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

3.1

INTRODUÇÃO

Na primeira parte deste documento abordámos um conjunto de desafios que se colocam às cidades um pouco por todo o mundo, incluindo, naturalmente, a União Europeia (U.E.). Discutimos o protagonismo das cidades na sociedade, os efeitos da globalização e o seu novo e reforçado papel no desenvolvimento do futuro.

Na segunda parte passámos em revista e discutimos um conjunto de cenários possíveis para esse futuro, em linha com as grandes orientações consensualizadas a nível mundial para o desenvolvimento sustentável, designadamente no quadro dos Acordos de Paris de 2015 e da Agenda Urbana para a União Europeia. Analisámos as cidades como plataformas e áreas de influência sobre os processos de desenvolvimento, a influência da geopolítica na configuração das cidades, os desafios das cidades europeias e ibéricas perante os Fundos do Programa Next Generation e os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), as tendências futuras para o desenvolvimento das cidades, as ameaças que se colocam ao seu desenvolvimento e a necessidade de melhorar a previsibilidade desse futuro.

O objetivo foi fazer uma análise crítica de todas as problemáticas envolvidas nos processos de desenvolvimento territorial, passando em revista o que tem sido estudado e publicado pelas principais organizações mundiais e europeias, assim como por académicos e investigadores.

Nesta terceira parte vamos tentar construir um quadro de referência para inspirar uma reflexão sobre a operacionalização das estratégias e objetivos do desenvolvimento urbano sustentável, utilizando a estrutura convencional dos três

pilares em que se estrutura o conceito de sustentabilidade, acrescido de um quarto pilar, relativo às questões institucionais e de governação. Assim, cada um desses pilares corresponde a uma agenda programática, que por sua vez se estrutura em intervenções prioritárias estratégicas.

Como é sabido, o conceito de sustentabilidade emana dos trabalhos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), que o faz assentar em três pilares (Relatório Brundtland – ONU 1987):

- O pilar da economia, no sentido em que as empresas têm de ter condições e capacidade para a produção dos bens e serviços necessários às sociedades, criando emprego e riqueza para assegurar uma distribuição o mais equitativa possível e uma acumulação de capital capaz de assegurar um fluxo de investimento no futuro - o que só será possível se forem competitivas.
- O pilar social, no sentido em que a riqueza criada deve servir o bem comum, remunerando devidamente quem trabalha e quem empreende e promovendo uma sociedade mais justa e inclusiva.
- O pilar ambiental, que visa garantir que a utilização dos recursos na criação de riqueza e na sua distribuição deve acautelar os impactos sobre o ambiente, por forma a garantir um futuro melhor para as gerações vindouras.

A estes três tem sido acrescentado um quarto pilar, o da governação, já que as sociedades precisam de instituições para as organizar e liderar. Instituições que resultam da vontade livre dos cidadãos e que têm de ser transparentes, justas, eficazes e criadoras de eficiência.

A estruturação da abordagem à problemática do desenvolvimento nestes quatro pilares tem estado, desde há mais de três décadas, na base das estratégias de desenvolvimento de praticamente todos os países do mundo, tendo o próprio Eixo Atlântico tomado várias iniciativas a este respeito, de que é de destacar a publicação *Desenvolvimento Sustentável do Eixo Atlântico 2013*, que faz uma abordagem dos problemas de desenvolvimento dos municípios do seu território nesta base metodológica para o horizonte 2007-2013 do Quadro Financeiro Plurianual da U.E.. Mais recentemente e com o impulso do Acordo de Paris (Naciones Unidas, 2015) a União Europeia lançou em 2019 o *Green Deal/Pacto Ecológico Europeu* (Comissão Europeia, 2019), que pretende ser matriz e pauta de todas as suas políticas até à descarbonização total da economia europeia em 2050.

Esta abordagem traduz uma preocupação especial de olhar para o desenvolvimento das sociedades sem deixar nada para trás, equivalente ao que na linguagem técnica do passado se chamava desenvolvimento harmonioso, mas agora com uma maior ênfase na problemática da preservação e regeneração dos recursos materiais, que são finitos por natureza, na inovação, na mobilidade, na questão energética, ou na descarbonização em geral.

É neste quadro que a Agenda Urbana para a U.E. (Conselho da U.E 2016), também conhecida como Pacto de Amesterdão, especifica como grandes temas prioritários a tratar no desenvolvimento sustentável das cidades:

- Inclusão de migrantes e refugiados.
- Qualidade do ar.
- Pobreza urbana.
- Habitação.
- Economia circular.
- Empregos e competências na economia local.
- Adaptação climática (incluindo infraestrutura verde).
- Transição energética.
- Uso sustentável do solo e soluções baseadas na natureza.
- Mobilidade urbana.
- Transição digital.
- Contratação pública inovadora e responsável.

Nas páginas que se seguem far-se-á uma tentativa de sintetizar estas intervenções prioritárias, estruturando-as nos acima referidos quatro pilares definidores dos processos de desenvolvimento sustentável. Não se pretende abordar de forma exaustiva todos as questões relevantes para a governação das cidades mas, tão só, destacar aquelas que se afiguram como mais prioritárias neste contexto.

3.2

AGENDA URBANA DA SUSTENTABILIDADE ECONÓMICA

Trata-se de uma agenda de trabalho coletivo, em que os responsáveis institucionais deverão, cada um ao seu nível de responsabilidade territorial de governação, criar, reforçar ou ajustar, condições para uma base económica sólida, diversificada e competitiva. Destacam-se, neste âmbito, algumas dessas iniciativas, ou intervenções, que se nos afiguram particularmente pertinentes no quadro territorial do Noroeste Peninsular, pesem embora as especificidades entre as diferentes cidades, assim como as assimetrias de desenvolvimento entre elas.

3.2.1 ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E PROGRAMAS DE AÇÃO

Todas as regiões têm hoje em dia estratégias e programas de desenvolvimento regional, obrigatórios por força da implementação da Política de Desenvolvimento Regional e de Coesão da U.E. e dos respetivos Acordos de Parceria. Torna-se, porém, necessário adaptar estas estratégias de desenvolvimento aos territórios subregionais, tendo, designadamente em conta a interdependência entre as cidades e os territórios envolventes, sejam peri-urbanos, intermédios ou rurais. Na verdade, não se trata de uma mera adaptação, mas da construção de um rumo para o desenvolvimento territorial, que terá de obedecer às linhas gerais e objetivos das estratégias e programas regionais.

Estas estratégias locais de desenvolvimento, assim como os correspondentes programas de ação a médio e longo prazos, deverão incorporar os contributos de uma base alargada de atores no desenvolvimento dos territórios, nas suas vertentes empresariais, de solidariedade social e ambientais, assim como todo o sistema de investigação, inovação e desenvolvimento tecnológico.

3.2.2 A DIMENSÃO INTERNACIONAL DA GOVERNANÇA LOCAL

O conceito de governança respeita às diferentes formas como os poderes públicos se organizam para exercer os seus poderes de gestão e de implementação das políticas públicas. Implica, assim, a existência de um conjunto de regras e procedimentos de boa gestão e de relacionamento quer com outros níveis de governo, quer com a sociedade civil organizada.

No que respeita ao espaço da União Europeia, este conceito implica normalmente uma prática de:

- Abertura e transparência das instituições.
- Envolvimento da sociedade civil na tomada de decisões.
- Definição e aplicação de políticas coerentes e bem geridas.
- Garantia de um quadro regulamentar claro, estável e previsível que apoie o crescimento e o emprego
- Respeito pelos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade.
- Garantia de que todas as instituições e Estados-Membros da UE explicam e se responsabilizam pelas suas ações na EU.
- Contribuição para o debate global sobre a governança com vista a melhorar o funcionamento das instituições internacionais.

Este direito de os governos locais se relacionarem com outras instituições congêneres, independentemente das fronteiras dos Estados em que se integram está, de resto, consagrado na Carta Europeia de Autonomia Local de 1985 (Conselho da Europa 2021) que estabelece no seu Artigo 1º o direito de as autarquias locais integrarem associações que contribuam para ajudar a resolver os seus problemas, incluindo associações internacionais, ou cooperando com autarquias de outros Estados.

Os problemas que hoje se colocam aos governos locais nos diferentes países são, essencialmente, os mesmos, embora as soluções para os resolver sejam condicionadas por especificidades locais - institucionais, financeiras ou de outra ordem. Trata-se, em primeira instância, dos assuntos tradicionais da gestão pública, como o acesso à saúde, à educação, à segurança, à habitação, água, saneamento, acessibilidades, etc.. Porém, em anos mais recentes foram surgindo outros temas, porventura de resposta mais complexa, como os relacionados com a concentração excessiva nas grandes cidades e os problemas de violência e segurança a elas associados, a desertificação em territórios de baixa densidade, a integração dos movimentos migratórios, ou, em termos mais gerais, lidar com o conceito de sustentabilidade na atividade governativa.

É esta perceção de problemas comuns, que se intensificou com os movimentos de globalização, que as soluções para os problemas locais raramente são pensadas sem ter em conta o seu contexto externo, dentro do princípio pensar globalmente, agir localmente. É neste enquadramento que surgiram as redes de governança, que permitem (Teixeira 2022): “estabelecer relações de cooperação entre o Poder Local, as entidades, públicas e privadas, e a comunidade civil. Utilizam o diálogo para definir políticas públicas, no contexto da aprendizagem partilhada, da interdependência e do respeito mútuo, fomentando o surgimento de novos desafios de competitividade territorial. Porém, ainda existem poucos estudos que avaliem a sua eficácia no desenvolvimento dos territórios”.

O peso crescente das responsabilidades dos governos locais tem aumentado na Europa, à medida em que foram sendo implementados processos de descentralização em diferentes países. Como refere Bilhim (2019) “...nas últimas duas décadas tem-se (...) registado uma mudança ao nível internacional nas administrações públicas, onde se observou a transformação de estruturas hierarquizadas em estruturas em redes”. É nesta sequência que entidades de diferentes níveis e latitudes iniciaram a prática de disseminar e partilhar conhecimentos, experiências e soluções, conforme refere o mesmo autor: “...a difusão da inovação é melhorada quando as partes atuam como embaixadores e divulgam informação relacionada com o conteúdo, bem como das vantagens das práticas”.

Foi dentro desta lógica que surgiu em 1986 a rede Eurocities, que integrava 6 grandes cidades europeias (Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milão e Roterdão) e que hoje integra 200 cidades de 38 países europeus, as quais representam cerca de 130 milhões de pessoas. Este movimento autónomo de cidades foi rapidamente adotado e acarinhado pela União Europeia, que lançou várias iniciativas de cooperação entre cidades, designadamente no quadro dos Programas INTERREG e que em 2002 lançou o Programa URBACT, que proporciona financiamento comunitário (normalmente através do FEDER) para criação de redes e ações de intercâmbio de conhecimento e experiências que contribuam para um desenvolvimento urbano mais sustentável.

Em 2024 o Programa URBACT apoiava redes que integravam mais de 300 cidades europeias e 5.000 outras entidades parceiras¹.

Em nota de conclusão importa sublinhar a importância extrema de as autoridades locais se integrarem no maior número possível de redes de cooperação e intercâmbio, seja ao nível dos seus funcionários, dirigentes, ou líderes políticos. Porque, conforme acima referido, os problemas são na sua maioria comuns a muitos territórios e a eficácia na sua resolução pode beneficiar da experiência de outros que já resolveram problemas semelhantes.

3.2.3 COMPETITIVIDADE FISCAL

Trata-se de uma prioridade em parte relacionada com os custos de contexto, já que tem implicações diretas nos custos das empresas e, conseqüentemente da sua competitividade. É, por isso, determinante, na capacidade das cidades para atráírem, quer empresas e investidores, quer cidadãos para lá residirem. Impostos de natureza local como o Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), taxas e derramas municipais, taxas de licenciamentos, ou taxas de utilização de serviços municipais, são alguns dos exemplos mais relevantes.

De sublinhar que a capacidade dos governos locais para reduzir a fiscalidade municipal depende, naturalmente, da eficiência na gestão dos seus recursos, incluindo o controle da despesa e a eficácia da administração municipal.

3.2.4 REDUÇÃO DE CUSTOS DE CONTEXTO

Os custos de contexto constituem um conceito bastante vasto e complexo que, em substância, correspondem a deficiências ou ineficiências da sociedade organizada e que não são imputáveis às empresas ou aos empresários e que se traduzem em custos ou penalizações para estas. Na maioria dos casos correspondem a falta ou deficiência de infraestruturas, mas existem muitos outros. Neste sentido, os governos das cidades deverão elaborar programas de redução de custos de contexto para atrair mais empresas e investimentos para os seus territórios e tornar mais competitivas as que já lá estão. Como alguns deles não dependem da competência e financiamento dos governos locais, estes terão que influenciar as instâncias de nível superior competentes para assumirem tais prioridades nos seus programas de ação.

¹ <https://urbact.eu/knowledge-hub>

Destacam-se, a este respeito, os seguintes:

- Acessibilidades rodo e ferroviárias, internas e de ligação ao exterior. De sublinhar que muitas cidades, designadamente do interior, não têm acesso à ferrovia, colocando-as em desvantagem competitiva, tendo em conta tratar-se de um meio de transporte mais sustentável e económico.
- Conetividade intermodal dos diferentes sistemas de transporte, por forma a reduzir os custos de transbordo.
- Desenvolvimento dos transportes marítimos de cabotagem, que podem reduzir consideravelmente os custos de transporte das mercadorias.
- Construção ou reabilitação de áreas de acolhimento empresarial, para redução dos custos de instalação e de funcionamento das empresas.
- Programa de cobertura de todo o território com Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), designadamente, com banda larga de internet, que constitui uma ferramenta indispensável à gestão empresarial e à administração pública.
- Criação ou ampliação de redes de serviços gerais, que facilitem a vida às empresas e aos cidadãos no seu relacionamento com as entidades públicas.
- Implementação de programas de melhoria da eficiência dos serviços públicos, reduzindo, designadamente, a burocracia, melhorando a qualidade do serviço prestado, reduzindo os tempos de resposta e os custos respetivos.

3.2.5 COMPETITIVIDADE ENERGÉTICA

Após décadas de relativo centralismo das redes elétricas, com o emergir das energias renováveis de origem eólica e solar, começam hoje a ser criadas condições para uma produção e distribuição mais descentralizadas e até localizadas de energia. Tal tendência deixa uma considerável margem para o investimento público e privado e, conseqüentemente, para as economias regionais terem mais uma importante ferramenta para trabalhar com mais autonomia a competitividade das suas empresas e o bem-estar dos seus cidadãos.

Neste aspeto, importa também reter que a as duas regiões ibéricas integrantes do Eixo Atlântico dispõem de consideráveis recursos, encontrando-se acima das médias da U.E e dos respetivos países no que respeita à produção de energias renováveis e à sua percentagem no consumo final de energia. Têm, assim, condições para de partida para uma maior vantagem competitiva no futuro.

A energia, especialmente na sua componente elétrica, constitui um custo relevante para as empresas, qualquer que seja o seu ramo de atividade, mas com maior incidência no domínio industrial. Tem também a maior importância nos orçamentos das famílias. É, assim, um fator determinante para a competitividade das empresas e para a melhoria do rendimento disponível das famílias.

Tendo em conta os avanços tecnológicos na produção de energias renováveis, é possível pensar, em futuro próximo, em situações de autonomia ou quase-autonomia energética para determinados grupos de consumidores. É, assim, recomendável que os governos locais tenham um papel interventivo nesta matéria promovendo investimentos em energias limpas, organizando consórcios com empresas para financiar parques de produção, designadamente junto das áreas de localização industrial ou empresarial, ou financiando parte os custos dos investimentos de instalação de painéis solares de produção, especialmente os de utilização comum.

Para além disso, importa também promover programas de poupança de energia, quer ao nível de campanhas de sensibilização local, quer do próprio consumo público.

3.2.6 INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

Trata-se de uma área crucial para o desenvolvimento das cidades, na medida em que é determinante para a competitividade da economia. A avaliar pelos indicadores da União Europeia, as duas regiões apresentam níveis de investimento em atividades de investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação (IDI) inferiores à média dos respetivos países e à da U.E. no seu todo, quando expressos em percentagem do PIB. Estão relativamente bem colocadas face a essas médias em domínios como o ensino superior, a banda larga, artigos científicos publicados ou até no investimento público em atividades de IDI. Ficam, porém, bastante aquém em domínios como o investimento privado em IDI, os produtos patenteados ou o registo de marcas, que são fundamentais para a diferenciação dos produtos e das empresas. Ou ainda na incorporação de conhecimento e tecnologia nas exportações de serviços e de produtos.

Apesar da existência de diferenças consideráveis entre elas, o papel das cidades neste domínio deverá centrar-se na organização de parcerias com entidades do sistema científico e tecnológico, com as empresas e organizações empresariais e da economia social, no sentido da produção de conhecimento o mais possível ajustados às necessidades dos territórios e de sua difusão pelos potenciais utilizadores. Isto poderá ser feito através da promoção e adesão a redes de infraestruturas tecnológicas, a dois níveis. No primeiro estão as infraestruturas de acolhimento e desenvolvimento de atividades criadoras de ciência, tecnologia e inovação, de que são exemplo os parques de ciência e tecnologia e as incubadoras de base tecnológica. E a outro nível temos as plataformas de interface entre a produção de conhecimento e a sua utilização, como sejam os centros de transferência de tecnologia, ou os laboratórios colaborativos.

3.2.7 ECONOMIA CIRCULAR E DE PROXIMIDADE

Os conceitos de economia circular e de economia de proximidade têm estado no centro das políticas e práticas sustentáveis, especialmente depois da apresentação do Pacto Ecológico Europeu. Têm ambas o duplo objetivo da redução da pegada carbónica e do robustecimento das economias locais.

As práticas de economia circular que podem ser incentivadas pelos governos locais ou supramunicipais têm muito a ver com a forma como são tratados os resíduos urbanos. O aproveitamento dos resíduos sólidos é feito normalmente ao nível supramunicipal, principalmente por razões de escala tecnológicas. Já as águas residuais são normalmente adaptáveis à escala municipal, sendo utilizadas, depois de recicladas, quer nas limpezas urbanas, quer na irrigação de produtos não comestíveis, como jardins, parques de lazer ou campos de golfe. Para o bom aproveitamento destes produtos reciclados importa que os governos locais ou supramunicipais, conforme o caso, estabeleçam parcerias com organizações representativas de entidades potencialmente utilizadoras, quer como produto final, quer como bem intermédio de um produto final, como é, designadamente, o caso dos fertilizantes orgânicos.

A economia de proximidade é uma das áreas em que os municípios, especialmente organizados ao nível intermunicipal, podem desempenhar um papel especialmente pioneiro e dinamizador. Isto pode ser concretizado através de programas de implementação de cadeias curtas de abastecimento, de parcerias locais de produção-comercialização-consumo, implementando, sempre que possível, o princípio do abastecimento local de cantinas públicas e de instituições de solidariedade social pela produção local, e incluindo progressivamente as superfícies comerciais locais.

O sucesso deste programa de ação exige a celebração de parcerias dos governos locais ou intermunicipais (que têm as suas próprias cantinas para os seus trabalhadores) com entidades representativas dos agricultores (associações de produtores ou cooperativas) e com entidades compradoras como sejam, numa primeira fase as instituições locais de solidariedade social (refeições dos infantários, creches e lares de terceira idade) e, numa segunda, as médias e grandes superfícies comerciais localizadas no território. Trata-se de um trabalho que exige uma forte liderança política local, única forma de vender inércias e interesses estabelecidos.

A organização e planeamento da produção, a assistência técnica aos agricultores e a rastreabilidade dos produtos para o cumprimento das regras de segurança alimentar e bem estar animal da U.E. seriam da responsabilidade das organizações de agricultores, que têm no PEPAC² apoios disponíveis para tais atividades.

² Programa Estratégico da PAC que em cada país e/ou região, assegura a aplicação dos apoios da Política Agrícola Comum.

3.3

AGENDA URBANA DA SUSTENTABILIDADE SOCIAL

A sustentabilidade dos processos de desenvolvimento exige, antes de tudo o mais, o envolvimento e motivação das pessoas, que são o princípio e o fim de tudo o que acontece nas sociedades. Trata-se de uma área muito vasta, que vai da demografia à inclusão, à capacitação profissional e cívica, à cultura, à habitação ou à saúde. Embora a capacidade de intervenção dos governos locais seja variável consoante a organização política e administrativa dos Estados, esta é uma área em que os governos locais têm uma larga margem de manobra para promover iniciativas, aproveitando os diferentes programas de apoio ao nível comunitário, nacional ou regional.

3.3.1 EQUILIBRAR A DEMOGRAFIA, GERIR A IMIGRAÇÃO, INTEGRAR E QUALIFICAR AS PESSOAS

O desequilíbrio demográfico nas sociedades desenvolvidas, decorrente das baixíssimas taxas natalidade e saldos naturais negativos a estas associados, é um dos mais graves problemas a resolver pelos responsáveis políticos. Trata-se de uma situação comum à generalidade dos países da U.E., mas particularmente grave em Portugal e Espanha, onde as taxas de natalidade são, respetivamente, 8,4 e 7,6 nascimentos por 1.000 habitantes, contra uma média comunitária de 10,1. As consequências de uma tal situação têm as mais diversas implicações, a começar pela falta de mão de obra, até ao envelhecimento acentuado e problemas de saúde associados, mobilidade, assistência social, etc.

Por tais razões, as políticas demográficas e de imigração assumem hoje um relevo especial nas nossas sociedades. Pela sua natureza, constituem matérias que se ajustam mais ao nível nacional de políticas, pelos instrumentos de gestão que exigem, assim como pela sua sensibilidade política. Tal não obsta, porém a que os governos locais sejam proativos, lançando programas de incentivo à natalidade, ou à atração de cidadãos para os seus territórios, incluído imigrantes. Podem fazê-lo através de ações como campanhas de sensibilização, apoios à habitação ou à educação dos filhos, facilidade de encontrar trabalho, etc.. Por razões de eficácia, devem articular ou negociar estas iniciativas com empresas, associações patronais e entidades públicas, especialmente para gerir a emigração nos seus territórios e melhor integrar, qualificar ou requalificar os imigrantes.

Associada à questão demográfica está a educação, a identidade cultural e a qualificação das pessoas, que são áreas em que os governos locais podem desenvolver agendas próprias. De salientar a prioridade a dar à formação profissional, especialmente nas profissões mais técnicas onde escasseia a oferta.

Afigura-se adequado que os municípios, ou comunidades intermunicipais, celebrem protocolos operacionais com os estabelecimentos de ensino secundário e superior dos seus territórios, no sentido de reforçar a qualificação da mão de obra, por forma a responder melhor às necessidades da economia local.

Os governos locais têm também capacidade de intervenção no desenho e execução de programas de combate à pobreza e à exclusão social, promover ações de alfabetização, iniciativas de ocupação de tempos livres, ou programas para o envelhecimento ativo e para a integração cultural e social de imigrantes, incluindo os a primeira geração dos descendentes destes.

3.3.2 HABITAÇÃO ACESSÍVEL

O direito à habitação está consagrado em todas as leis fundamentais dos países da União Europeia. A experiência mostra, porém, que se trata de um objetivo de concretização complexa e difícil, especialmente nas áreas metropolitanas e, em geral, nas cidades de maior dimensão. No Portugal do pós 25 de abril existe um histórico de políticas estatais, aplicadas ao nível nacional através de instrumentos como o crédito à habitação, o subsídio à renda, a construção de habitação social ou a custos controlados. Ou seja, instrumentos de política do lado da oferta e do da procura. Em Espanha a vivenda convirtese nun dos principais problemas, tanto pola carencia de vivendas para alquilar como polos precios a pagar; existiendo na actualidade unha forte disfunción e un amplo stock de vivendas vacias.

Apesar de as políticas habitacionais terem um cariz central (no caso de Espanha as competencias están transferidas as Comunidades Autónomas), os governos locais têm uma margem de intervenção considerável, não só no quadro das políticas nacionais em Portugal ou rexionais em Espanha, como no lançamento de iniciativas próprias. Os governos locais podem, assim, ter uma intervenção proativa na dinamização das políticas nacionais, para além de iniciativas próprias que possam tomar.

Exemplos desta intervenção são o aportar de recursos suplementares aos disponibilizados pelos governos de nível superior, celebrando protocolos com entidades públicas, privadas ou cooperativas para construir casas de renda económica para as famílias mais desfavorecidas, disponibilizar terrenos e construir infraestruturas para baixar os custos dessas construções, ou gerir e reabilitar os bairros sociais. Em Portugal o Estado central transferiu recentemente para os municípios novas competências em matéria habitacional, com destaque para a titularidade do património dos bairros sociais, assim como o poder de gerir a política de Alojamento Local, dando-lhes capacidade para a adaptar às especificidades locais, sejam de pressão demográfica, sejam de natureza económica ou ambiental.

3.3.3 URBANISMO E QUALIDADE DE VIDA

Trata-se de uma área em que os municípios têm uma forte experiência de intervenção, competindo-lhes o planeamento das cidades nas suas diferentes variáveis, o licenciamento construtivo e a monitorização e fiscalização de todo o processo urbanístico.

Nas últimas décadas os governos locais envolveram-se ativamente em iniciativas de reabilitação urbana, no quadro de políticas e financiamentos nacionais, assim como de medidas de iniciativa própria, como a redução ou isenção de impostos nessas operações, ou a celebração de parcerias com empresas para operações integradas por subterritórios urbanos.

Os centros das cidades, particularmente os centros históricos ou casco urbanos, são territórios sensíveis, por vários motivos: património edificado identitário, procura turística, risco de desequilíbrios demográficos, ou segurança. Por isso deverão continuar a ser merecedores da atenção dos governos locais. Antes dos programas de reabilitação urbana, os centros históricos das cidades tinham-se desertificado consideravelmente, quer em termos demográficos, quer económicos, devido à expansão das cidades para as periferias dos perímetros urbanos, com condições de acesso a habitação mais confortável e a novas e mais atrativas formas de serviços comerciais. A reabilitação urbana recuperou o património, trouxe de novo dinâmica económica aos centros históricos, mas o crescimento expressivo do turismo e a emergência do alojamento local (AL) para lhe dar resposta, criou novos desequilíbrios, sobretudo pela inflação do custo do património e das rendas e conseqüente processos de gentrificação.

Os governos locais têm que assegurar uma monitorização permanente destes desequilíbrios e corrigi-los, quer seja condicionando a expansão do AL numas áreas quer incentivando-a noutras, quer reduzindo a densidade populacional dos bairros mais degradados, realojando famílias em novas áreas e em condições mais dignas.

3.3.4 SAÚDE E EDUCAÇÃO

Trata-se de duas matérias muito sensíveis, em que os governos centrais e regionais têm as maiores responsabilidades e envolvem avultados recursos, no quadro dos respetivos serviços nacionais de saúde e dos sistemas educativos. Não obstante, no que respeita à saúde, os governos locais, podem, apoiar a implementação das políticas de saúde, a diferentes níveis, por exemplo promovendo parcerias entre entidades públicas, privadas ou do setor social para construção ou reabilitação de infraestruturas, aquisição de equipamentos, ou ainda para a melhoria do acesso dos cidadãos aos cuidados de saúde.

Em Portugal, o Estado central começou a transferir, a partir de 2022, a gestão das unidades locais de saúde (ULS) para a esfera dos municípios, competindo aos governos locais assegurar a construção, reabilitação e funcionamento das infraestruturas, assim como a gestão do pessoal não médico ou não paramédico. Em Espanha as competências em matéria de saúde estão reguladas pelas Comunidades Autónomas. Elas perfilam as orientações políticas e operacionais de cara às infraestruturas, equipamentos, especializações, assim como a gestão do pessoal. Cabe, no obstante, a possibilidade de acordos ou convenios com entidades privadas de gestão sanitária naqueles casos de necessidades ou oportunidades.

O modelo de envolvimento dos governos locais na gestão da educação é semelhante ao da saúde, sendo também responsáveis pela gestão de infraestruturas e equipamentos, assim como pela contratação e gestão do pessoal não docente. Apesar de o envolvimento dos governos locais ser aplicável em todo o ensino básico, secundário e pré-escolar, é neste último domínio que a margem de intervenção é tradicionalmente mais intensa, promovendo também parcerias com entidades privadas ou do setor social.

Assim, apesar de a saúde e a educação serem áreas tradicionalmente reservadas aos governos centrais e regionais, existe hoje em dia uma larga margem de manobra de intervenção dos governos locais, especialmente no sentido de assegurar condições materiais que garantam um bom acesso aos serviços, assim como a qualidade destes.

3.3.5 SERVIÇOS PÚBLICOS ACESSÍVEIS A TODOS

A digitalização da sociedade, faz com que a maioria dos serviços de que os cidadãos precisam no seu dia a dia estejam apenas disponíveis em plataformas digitais. É assim que sucede em muitas áreas, como a saúde (marcação de consultas, exames, prescrições, etc.), a educação, a justiça, a segurança, o fornecimento de água, energia, licenciamentos, etc. Os governos locais podem desempenhar aqui um importante papel, designadamente criando plataformas que facilitem o acesso dos cidadãos aos serviços deles dependentes, como organizando balcões de atendimento geral (lojas ou balcões do cidadão), especialmente importantes para as pessoas sem literacia digital. Poderão ainda promover programas de literacia digital, em articulação com outras entidades, públicas ou privadas

3.3.6 SEGURANÇA URBANA

A segurança constitui uma problemática transversal da maior importância na vida das cidades, com reflexos diretos na qualidade de vida dos cidadãos e das empresas, sendo, consequentemente um importante fator de atração ou repulsão das cidades.

A segurança interna é uma das áreas tradicionalmente relacionadas com as funções de soberania dos estados, sendo as suas políticas normalmente formatadas a nível central e geridas a este nível ou ao nível regional, no caso de Espanha. A intervenção dos governos locais tem crescido ao longo dos anos, sobretudo com a criação dos corpos de polícia municipal e de bombeiros profissionais, assim como de apoio à criação de infraestruturas e equipamento das associações de bombeiros voluntários.

De um modo geral, o exercício das funções de segurança exige uma cooperação permanente entre os diferentes níveis de governação, especialmente nas grandes cidades, onde frequentemente se encontram situações sociais degradantes, associadas a fenómenos de maior violência.

Para além da organização das forças locais e da articulação destas com as de níveis superiores, os governos das cidades devem ter também uma intervenção noutras áreas que têm uma relação indireta, mas importante, com a segurança, como sejam, designadamente, a qualidade do urbanismo, o mobiliário e a iluminação urbana, ou a videovigilância.

3.4

AGENDA URBANA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

A sustentabilidade ambiental é uma agenda indissociável dos processos de desenvolvimento sustentável dos territórios, integrando um vasto conjunto de matérias com interfaces muito relevantes com as restantes agendas, desde a mobilidade, ao ambiente urbano, a descarbonização, ou a interface com os territórios envolventes das cidades.

3.4.1 VENCER AS DISTÂNCIAS

A problemática da mobilidade constitui um domínio em que os governos locais têm uma intervenção da maior importância, quer seja em cooperação com níveis superiores de governação quer seja por sua exclusiva iniciativa. A mobilidade interterritorial é normalmente assegurada no quadro de políticas nacionais ou regionais, ou programas de cooperação intermunicipal. Já a mobilidade interna das cidades, podendo beneficiar de programas nacionais ou regionais de financiamento, depende em larga medida das decisões dos governos locais, mesmo quando estes participam em consórcios com entidades públicas de nível superior para a construção ou gestão de determinadas infraestruturas, como é o caso dos transportes metropolitanos.

A redução dos tempos de deslocação, designadamente de casa para o trabalho, constitui um dos mais importantes fatores para a vida dos cidadãos, na medida em que reduz o seu custo e aumenta a sua qualidade de vida, com mais tempo disponível para descanso, lazer ou apoio familiar. É também benéfico para as empresas, cujos trabalhadores entram ao serviço com deslocações menos demoradas e stressantes. O que tem sido feito um pouco por todo o lado é um investimento em transportes coletivos, preferencialmente elétricos, e plataformas intermodais.

Nesta agenda da mobilidade haverá que ter em conta a necessidade de programas de ação especiais para pessoas com mobilidade reduzida e para a consolidação do acesso a redes de internet de alta velocidade.

3.4.2 REDUÇÃO DA POLUIÇÃO NAS CIDADES

A excessiva concentração populacional nas cidades, especialmente nas de maior dimensão, associada ao intenso tráfego automóvel, deteriora consideravelmente a qualidade do ar para níveis não recomendáveis e que, além da qualidade de vida, afetam consideravelmente a saúde pública. Impõe-se aqui um programa de intervenções que conduzam à melhoria da qualidade do ar, que passa por diferentes programas de intervenção, de que se destacam: a descarbonização dos transportes públicos; a melhoria da qualidade e redução dos custos destes para as pessoas os utilizarem com mais frequência e abandonarem o transporte individual; a construção de parqueamentos públicos nas periferias das cidades em interface com os transportes públicos; programas de apoio à produção e utilização de energias renováveis, a que já se fez referência acima; ou organização de espaços verdes e arborização das cidades, para aumentar o sequestro de carbono.

3.4.3 RENOVAÇÃO DAS REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO

Trata-se de um domínio fundamental para a vida dos cidadãos e das empresas, em que a intervenção dos municípios é crucial, aproveitando para isso os programas de financiamento disponíveis a nível nacional ou regional. Importa que o acesso a esses serviços essenciais seja facilitado, que seja prestado em condições de qualidade e que tenha um custo razoável. Condições cumulativas que, como é sabido, nem sempre são cumpridas.

Quer para o abastecimento de água, quer para o tratamento dos resíduos sólidos urbanos (RSU), a cooperação intermunicipal é, regra geral, a forma mais eficiente de abordagem destes problemas, por razões de escala, tecnológicas e também de mercado para os subprodutos resultantes do tratamento dos RSU.

Uma situação que se observa com alguma frequência é a rede de saneamento funcionar de forma deficiente. Constroem-se as ETARs, mas faltando uma manutenção sistemática estas rapidamente se deterioram e tornam obsoletas, piorando a qualidade do ar e poluindo as linhas de água, rios e ribeiras. Trata-se de um tipo de intervenção que, especialmente pelo seu custo e impacto ambiental, deverá ser feito ao nível intermunicipal.

3.4.4 ESPAÇOS VERDES

É uma das áreas em que os municípios têm um maior tradição de intervenção, por razões ambientais e de qualidade de vida para os habitantes dos seus territórios, na medida em que proporcionam espaços de lazer, desporto e convívio. Tal como a construção de corredores verdes e de peões, aproveitando parte da via pública, rios ou ribeiros que atravessem os seu territórios.

Uma das grandes preocupações das cidades deverá ser a interligação do espaço urbano com os espaços péri-urbano e rural envolventes. É neste quadro que poderão ser planeados os espaços verdes, florestação de certas áreas, ou desenvolvimento da produção hortícola, quer numa ótica de lazer ocupacional (hortas urbanas), quer económica.

3.5

AGENDA URBANA DA SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL

Os processos de desenvolvimento sustentável não emergem do acaso. Existem por iniciativa das instituições responsáveis pela governação. Daí que estas tenham que ser integradas na mesma lógica para poder cumprir essa missão com eficácia, organizando-se racionalmente, informando-se e relacionando-se de forma estruturada e permanente com a sociedade envolvente.

3.5.1 GOVERNAÇÃO EFICAZ E TRANSPARENTE

Os governos locais, constituídos no quadro legal vigente em cada país, podem ser mais ou menos eficazes. Isso depende algumas vezes de circunstâncias políticas, mas mais frequentemente de uma boa organização interna, uma administração devidamente capacitada para um desempenho eficiente das suas funções e de uma cultura de boas práticas, que deve ser uma preocupação permanente.

Exemplos destas práticas, a nível político, são: a celebração de pactos de governação entre as principais forças políticas locais para desenvolvimento a médio e longo prazo de questões estratégicas para os respetivos territórios, como questões de ordenamento urbanístico ou sustentabilidade financeira; ou a melhoria das condições de funcionamento dos parlamentos locais e dos órgãos sub-municipais, para haver um maior escrutínio político da ação governativa dos executivos.

Ao nível operacional será aconselhável organizar um pequeno departamento que se ocupe da monitorização da organização e funcionamento dos serviços municipais, numa ótica de inovação e de melhoria permanente de resultados. Para o bom exercício das suas funções é aconselhável que este departamento organize visitas ou estudos de *benchmarking* para ver e avaliar atividades desenvolvidas noutros territórios e que possam servir de referência para a ação local.

3.5.2 GOVERNAÇÃO CIDADÃ

Uma governação transparente e eficaz deve envolver os cidadãos, de forma estruturada, colhendo os seus contributos e coresponsabilizando-os no governo das cidades. Destaca-se neste plano a constituição e apoio a conselhos económico-sociais, que de forma organizada integrem os interesses económicos, sociais e ambientais dos territórios. Ou ainda conselhos consultivos para discussão e aconselhamento, quer de questões estratégicas do desenvolvimento territorial, quer de questões específicas ou especializadas, com as relacionadas com a saúde, a educação ou a segurança. A elaboração de orçamentos participativos constitui uma boa prática, já seguida atualmente por muitos governos locais.

3.5.3 INFORMAÇÃO PARA A BOA GESTÃO

A informação constitui uma ferramenta determinante para auxiliar a gestão das governanças locais. Por isso estas deverão organizar bases de dados de informação sobre o seu território, incluindo toda a informação cadastral possível. O objetivo deverá ser poder dispor de informação qualificada e atualizada que ajude a elaborar diagnósticos, avaliar custos, ou fazer a monitorização de diferentes políticas ou intervenções no território. Estas bases de dados só terão a beneficiar com a sua integração noutras redes produtoras de informação relacionada.

Dado que os desafios da sustentabilidade e os problemas a resolver são semelhantes, apesar das especificidades dos territórios, afigura-se de maior importância a integração das cidades, através dos departamentos adequados das suas administrações, em plataformas nacionais ou internacionais, que contribuam para ampliar o acesso a informação e a boas práticas concretizadas noutros territórios.

BIBLIOGRAFIA

- Baldwin, R., Freeman, R., Theodorakopoulos, A. (2024). Deconstructing, Deglobalization: The future of Trade is in Intermediate Services. *Asian Economic Policy Review*. 19(1). 18-37.
- Banco de España (2023). *El semestre europeo 2023 y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*. *Boletín Económico*. 2023/T3. Doi.org/10.53479/33567.
- Bilhim, João (2019) *Governança, proposta de regionalização e caminho para a sua implementação*, Sociedade de Geografia de Lisboa.
- Brenner, N. (2018). Debating planetary urbanization: for an engaged pluralism. *Society and Space*. 36(3). 570-590.
- Camagni, R, Capello, R., Nijkamp, P. (1998). Towards sustainable city policy: an economy-environment technology nexus. *Ecological Economics*. 24(1). 103-118.
- Chourabi, H. et al. (2012). Understanding Smart cities: an integrative framework. In *Hawai Int. Conf. on System Science*. 45. 2289-2297.
- Collie, N. (2011). Cities of the imagination: science fiction, urban space, and community engagement in urban planning. *Futures*. 43. 424-431.
- Comisión Europea (2015). *Digital Agenda for Europe: A Europe 2020 initiative*.
- Comissão Europeia (2029). *Pacto Ecológico Europeu*. COM (2019) 640 final.
- Conselho da Europa (2021) *Carta Europeia de Autonomia Local*.
- Conselho da U.E (2016). *Agenda Urbana da União Europeia*.
- Curtis, S. (2021). Ciudades globales, el orden mundial y futuros post-pandémicos. *Monografías CIDOB*. 81. 29-38.
- Eixo Atlântico (2008). *Desenvolvimento Sustentável do Eixo Atlântico 2013*.
- Eixo Atlântico (2023). *Segundo Relatório Socioeconómico*.

- Ferlin, E.P., Rezende, D. A. (2019). Big Data aplicado à cidade digital estratégica: estudo sobre o volumen de dados das aplicacoes Smart-City. *Revista Gestao & Tecnologia*. 19(2). 175-194.
- FMI (2023). Fragmentation and Commodity Markets: Vulnerabilities and Risk (capitulo 3) en *World Economic Outlook: Navigating Global Divergences*. 71-82.
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City*. Londres. Penguin.
- González-Arellano, S. (2024). Tipología de escenarios futuros de ciudades. *Revista Eure*. 151. 1-22.
- González-Arellano, S., Morales-Zaragoza, N.A. (2021). Señales débiles del futuro de las ciudades. *Boletín de Ciencias de la Tierra*. 50. 54-61.
- Grynspan, R. (2023). Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales y el futuro de la economía global. *Revista de la CEPAL*. 141. 45-56.
- Hickel, J. (2021). *Less is more. How degrowth will save the world*. Penguin Books.
- Jesús, D.S.V. (2017). A arte do encontro: a paradiplomacia e a internacionalizacao das cidades criativas. *Revista de Sociología e Política*. 25(61). 51-76.
- Jong, M. et al. (2015). Sustainable-smart-resilient-low-carbon-eco-knowledge cities: making sense of a multitude of concepts promoting sustainable urbanization. *Journal of Cleaner Production*. 109. 25-38.
- Keith, M., O'Clery, N., Parnell, S, Revi, A. (2020). The future of the future city? The new urban sciences and a PEAK Urban interdisciplinary disposition. *Cities*. 105. 102820.
- Lee, T., Yung, H.Y. (2018). Mapping city-to-city networks for climate change action: Geographic bases, link modalities, functions and activity. *Journal of Cleaner Production*. 182. 96-104.
- Luiz da Silva, C., Mara, N. (2020). Analysis of contemporary urban brandings from the point of sustainability: central, approaches, potentialities and limitations. *Desenvolvimento Regional em Debate*. 10. 60-89.
- Manfredi, J.L. (2021). *Urban diplomacy: a cosmopolitan Outlook*. Leiden. Brill.
- Manfredi, J.L. (2024). Ciudades Globales. *Revista de Occidente*. 514. 5-12.

- Meerow, S., Newell, J.P., Stults, M. (2016). Defining urban resilience: a review. *Landscape and Urban Planning*. 147. 38-49.
- Minkkinen, M., Auffermann, B., Ahokas, I. (2019). Six foresight frames: Clasifying policy foresight processes in foresight systems according to perceived unpredictability and pursued change. *Technological Foresight and Social Change*. 149. 119753.
- Naciones Unidas (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*.
- Naciones Unidas (2015). *Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas*.
- Naciones Unidas (2019). *World Urbanization Prospects-2018*. Washington.
- Naciones Unidas (2020). *Estado global de las metrópolis*. Washington.
- Naciones Unidas-Hábitat (2016). *World Cities Report: Urbanization and Development in the Future*. New York.
- Naciones Unidas-Hábitat (2020). *La Nueva Agenda Urbana*. Nairobi.
- Naciones Unidas-Hábitat (2023). *Previendo el futuro de las ciudades. Informe mundial de Ciudades*. Washington.
- Ossewaarde, M. (2017). Unmasking scenario planning. The colonization of the future in Local Government of the future program. *Futures*. 93. 80-88.
- Parlamento Europeo (2014). *Mapping Smart cities in the EU*. Bruxelas.
- Rodriguez, M., Franco, M. (2018). Measuring the performance in creative cities proposal of a multidimensional model. *Sustainability*. 10(11). 1-21.
- Rodrik, D. (2011). *One economy many recipes, globalization, institutions and economic growth*. Princeton, University Press.
- Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. New York. W.W. Norton y Co.

- Salazar-Xirinachs, J.M. (2023). Repensar, reimaginar, transformar los “que” y los “cómo” avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivos y sostenible. *Revista de la CEPAL*. 141. 11-43.
- Sassen. S. (1991). *The global city*. New York. Princeton University Press.
- Teixeira, Maria Fernanda (2022). *Governança Local em Rede: o papel das redes de Governança no desenvolvimento local - caso do Município de Oeiras*. ISCTE, Lisboa.
- Trejo Nieto, A. (2014). Las ciudades en la nueva era economía global. *Revista de Occidente*. 514. 65-78.
- World Bank (2009). *Sistema de ciudades: La urbanización motor del crecimiento y alivio de la pobreza*. Washington.

Código de descarga da publicação:

