



A dimensão urbana das macrorregiões

1. A política de coesão: um instrumento ao serviço das cidades

Em 2007, os ministros europeus ao cargo da gestão do território aprovavam a Agenda Territorial Europeia, com o fim de fortalecer as relações entre territórios e promover a cooperação a nível transnacional. Também em 2007, reconhecendo que as cidades são o elemento que define a estrutura territorial em Europa e o motor do desenvolvimento sustentável, os mesmos ministros aprovavam um documento de orientações específicas para as cidades: a Carta de Leipzig. Desenvolvendo as ideias presentes noutras propostas, como a Carta de Alborga ou o acordo de Bristol, a Carta de Leipzig propõe um sistema policêntrico urbano, enfatizando a importância das cidades na formulação das futuras políticas. Promovem-se medidas para a criação e preservação da qualidade dos espaços públicos, e para a modernização de redes de infraestruturas, assim como para melhorar a eficiência energética e a promoção de um transporte público eficiente e acessível. Como base de apoio à economia local, devem ser desenvolvidas políticas proativas de inovação e educação. Neste sentido, não se pode esquecer que a perspetiva urbana da luta contra as alterações climáticas se reflete no êxito imediato do Pacto dos Autarcas, ao qual mais de 2700 cidades aderiram até à data de junho 2011.

Tal como consta no Tratado de Lisboa, a coesão territorial, juntamente com a económica e social, deve ocupar o centro das políticas europeias. Como administrações de proximidade e conhecedoras das especificidades às que faz referência o artigo 174 de dito Tratado, as administrações locais constituem o nível mais apropriado quanto a estas metas. Assim, a Estratégia 2020 não só deverá facilitar a saída da crise, como também o desenvolvimento equilibrado dos territórios europeus. A declaração de Toledo de maio 2010 reforça os vínculos entre estas diferentes iniciativas europeias e apela a um maior protagonismo das cidades, ressaltando a “dimensão urbana” na política de coesão, como motor de crescimento da UE. Em consequência, destaca-se a necessidade de promover a *Regeneração Urbana Integrada* como um instrumento estratégico para conseguir um modelo urbano mais inteligente, mais sustentável e socialmente mais inclusivo, e em particular para fazer frente aos desafios urbanos atuais e colocar em prática os objetivos da estratégia Europa 2020 no ambiente construído e nos tecidos urbanos já consolidados.

Estes pontos também são referidos no Quinto relatório sobre a política de coesão, publicado o ano passado. Tal como salientam as várias contribuições, a política de coesão deve promover a adaptação dos vários territórios, favorecendo o desenvolvimento de uma maneira sustentável. Como instrumento fundamental, convém destacar a parceria entre cidades e cidadãos, que deve impulsionar a contribuição *bottom up* às políticas europeias, numa concertação democrática, que facilite um desenvolvimento integrado e coloque as bases de programas e projetos mais ambiciosos, orientados a prioridades e resultados.

2. As macrorregiões: Territorialidade, gradualidade e dinamismo da coesão territorial

Até mesmo se a coesão e a solidariedade territorial são as bases da Política regional europeia face à concorrência inter-regional; a diversidade regional não deve mascarar o aprofundamento nas desigualdades em matéria de desenvolvimento económico. Neste sentido, a dimensão territorial da política de coesão renova a importância, não só quanto à programação dos futuros fundos estruturais, como também especialmente quanto à caracterização dos territórios em relação ao acesso a ditos fundos; e como estes devem combinar-se com as várias políticas setoriais. Assim, o quinto relatório destaca tanto o papel das cidades como os problemas específicos derivados da geografia, orografia e posição de determinados territórios. Uma avaliação *ex ante* das políticas setoriais facilitará que os objetivos de coesão territorial se integrem nas pertinentes políticas europeias e nacionais com impacto territorial, a fim de não ser necessário utilizar os recursos financeiros para compensar os efeitos negativos das políticas setoriais. Uma possível resposta a este desafio pode vir do desenvolvimento atual e futuro das estratégias macrorregionais.

A partir das experiências do Báltico e do Danúbio, define-se as macrorregiões como “*uma área que inclui território de um número de países diferentes ou regiões associadas com uma ou mais características comuns ou desafios*”. Uma vez que se trata de fórmulas flexíveis de cooperação territorial entre unidades diversas, a definição não se limita a uma escala geográfica determinada e facilita a participação de Estados-membros (e vizinhos), regiões, cidades e outras partes interessadas.

A ideia principal é desenvolver uma série de atividades de maneira coordenada, enquadrando-as num intervalo de prioridades bem definido, com o fim de aproveitar as sinergias e promover economias de escala. Destaca-se, então, a integração territorial e não só os aspetos temáticos na programação da cooperação. Tanto as que estão em curso como as macrorregiões propostas demonstram a importância da dimensão territorial da coesão e são um exemplo interessante de coordenação a vários níveis para além das fronteiras.

Como a dimensão territorial deve destinar tanto a escolha de prioridades e o nível de execução, este tipo de estratégias revela-se especialmente benéfico para cidades com características comuns, limitadas na qualidade de vida pela condição geográfica específica (transfronteiriça, periférica, marítima...). Deste modo, garante-se o reconhecimento de que as cidades são o primeiro ponto de contacto com os cidadãos e que, sob os princípios de subsidiariedade e participação, as cidades em rede devem desempenhar um papel chave no processo da cooperação inter-regional, visto que a interação deve surgir desde a base e não criar-se ou impor-se de modo unilateral e *top-down*.

Este objetivo também deve ser tido em conta no desenvolvimento da Estratégia 2020, deve-se reforçar o apoio e a interação com as iniciativas locais e regionais através da política de coesão. No mesmo sentido, o alcance do contrato de parceria e investimento deve considerar o potencial das “estratégias integradas”, visto que estas estão destinadas a recusar a falta de uma definição precisa e quantificada dos objetivos. A consistência das estratégias integrada nas políticas da UE resolve as ineficiências derivadas da falta de coordenação. Através do *benchmarking* de boas práticas locais, os projetos que integram uma estratégia macro regional podem avançar do estado de “estudo e análise” à “implementação de iniciativas”.

Contudo, as macrorregiões não só devem limitar-se à eficiência no uso dos recursos, como também basear a legitimidade no consenso, a abordagem a longo prazo, a definição de projetos concretos e o trabalho colaborativo baseado no princípio de subsidiariedade. Por exemplo, a seleção de prioridades deve fazer-se através do diálogo e a consulta ativa. Na procura de uma maior concentração temática, e portanto um intervalo mais pequeno e

acessível para a posta em prática de iniciativas destinadas a resolver os problemas que estão a afetar a UE, é necessário considerar as associações inter-regionais, transnacionais e transfronteiras; que são capazes de comparar e avaliar prioridades nos territórios europeus, ao mesmo tempo que se facilita uma melhor coordenação entre os níveis nacional e comunitário. A sobreposição e dispersão dos esforços individuais devem ser evitadas.

Como nota convém destacar que as microrregiões não deverão instituir um novo nível na governação, mas sim facilitar a participação das autoridades regionais e sobretudo locais, reduzindo a carga administrativa e tornando mais coerentes os vários mecanismos de financiamento entre si, de modo a favorecer os resultados sobre os procedimentos.

Aproveitando os efeitos da proximidade, a governação deve incluir de maneira efetiva o nível local, especialmente naqueles casos confrontados a especificidades geográficas. Visando a adequada articulação do território, uma verdadeira governação a vários níveis à escala macro regional contribui para melhorar os processos de cooperação a todos os níveis entre os atores públicos e privados, numa lógica que combina a subsidiariedade vertical e a horizontal. Esta meta deveria ser refletida num indicador específico de desenvolvimento: o indicador “governação” proposto pelo CCRE.

3. Desenvolvimento local, desenvolvimento sustentável

O meio ambiente:

Tal como figura no Pacto dos Autarcas, as autoridades locais europeias implicaram-se em políticas de urbanismo sustentável, eficiente energeticamente e que fomente o uso dos transportes públicos. Sendo o nível local o mais efetivo na luta contra as alterações climáticas, as cidades aspiram a ser um exemplo nas iniciativas ambientais. Além de medidas de adaptação e mitigação, as propostas centram-se nas energias renováveis e a eficiência energética em campos como a habitação e o transporte público. Propõe-se um planeamento urbano compacto, que evite um desenvolvimento demasiado expandido da cidade, e facilite a regeneração urbana.

Quanto às cidades com características específicas, muitas delas implicadas em atuais ou futuras estratégias macrorregionais, destaca-se a ambição de levar a cabo iniciativas que tenham em conta a dimensão marítima, a integração urbano-rural, a redução dos efeitos perversos causados pelas fronteiras e até mesmo a procura de soluções através da cooperação transnacional.

Este contexto promove a valorização do ambiente a partir de eco-atividades, o desenvolvimento de energias renováveis, e a análise antecipada necessária às medidas de adaptação e mitigação.

As cidades tratam de se ajustar aos limites ambientais e reduzir a pegada ecológica. Meta que só será efetiva através de ações de conjunto. Propõe-se, no âmbito urbano, medidas dirigidas a uma gestão integrada, melhorada e precoce dos riscos inerentes às alterações climáticas, a instalar sistemas de aquecimento acessíveis em casas mais cómodas, a favorecer negócios locais que controlam os custos em carbono, a criar nichos de emprego nas indústrias verdes e sustentáveis, um sistema de transporte verde e, sobretudo, a segurança energética para a microrregião. Uma atenção especial deve ser prestada aos resíduos porque depois da maximização da reciclagem e da compostagem, ainda ficam desperdícios residuais que não podem ser reciclados. Historicamente, os aterros foram utilizados para gerir estes desperdícios, mas é imprescindível encontrar soluções alternativas.

O crescimento económico:

Desde as autoridades locais entende-se a política de coesão como instrumento fundamental para responder aos *shocks* externos e, assim, garantir um desenvolvimento equilibrado.

Igualmente e devido à diversidade de tamanhos entre as várias cidades europeias, dentro de uma estratégia integrada pretende-se que estas possam alcançar uma massa crítica que lhes permita obter sinergias para um pleno desenvolvimento que por si só não seriam capazes de alcançar. Assim, as estratégias macrorregionais podem ser o vínculo que permita a coordenação estabelecendo um sistema de prioridades por parte de uma ampla gama de fontes.

As cidades são os centros que permitem atrair recursos humanos criativos e inovadores, assim como os investimentos financeiros. Na procura de competitividade e atratividade territorial, a lógica de *cluster* permite, especialmente às cidades medianas ou encravadas, criar economias de escala, pondo em comum os recursos europeus, nacionais, regionais e locais, além do setor privado e as Universidades. A macrorregião revela-se o terreno apropriado para facilitar a entrada das cidades nas atividades de I+D, novas tecnologias (sobretudo a e-administração) e inovação, a formação, o empreendimento e o apoio às PMEs. O Fundo Social Europeu deve encontrar o seu lugar dentro das macrorregiões e integrar igualmente a dimensão urbana.

Quanto a uma integração urbano-rural que facilite a articulação do território macro regional, propõe-se a análise e a implementação de sistemas de economia de proximidade (circuitos curtos) que facilitem os intercâmbios e a criação de riqueza à escala local. As cidades podem e devem ser as organizadoras destes sistemas, tanto adquirindo diretamente os produtos, como atuando como intermediárias ou como desenvolvedoras dos mercados locais, físicos ou *online*.

A mobilidade:

O desenvolvimento da acessibilidade, contactabilidade e mobilidade é imprescindível para garantir os efeitos de uma estratégia macro regional. A acessibilidade define-se como a comunicação entre os grandes centros e as áreas periféricas, de modo a incrementar a conectividade e competitividade europeias. A definição das redes transeuropeias de transporte não deve passar por alto as redes secundárias, nem as cidades como nós de ligação intermodal, nem aquelas iniciativas, como as autoestradas do mar, que facilitam esta acessibilidade.

A contactabilidade faz referência às ligações interiores no seio das macrorregiões. Se cada cidade tem que ser um ator na estratégia integrada, os projetos encaminhados a melhorar os sistemas de transporte devem garantir a ligação eficiente entre ditas cidades. Uma macrorregião efetiva é a que garante modos de comunicação viáveis entre as cidades que a compõem.

Não obstante, a estratégia de transportes macro regional não estará completa se não prestar atenção à mobilidade urbana. Como nós de ligação ineludíveis e de modo a facilitar as estratégias ambientais e de emprego, as cidades devem contar com sistemas de mobilidade efetivos, inclusivos e inteligentes.

As cidades portuárias necessitam uma especial menção visto que, como centro de atividade e como facilitadoras da conectividade com o *hinterland* exterior e com o resto da Europa, são peças chave numa estratégia macro regional, tanto a nível de desenvolvimento económico interior como de competitividade exterior.

A sociedade civil:

O desenho futuro dos fundos de coesão e das macrorregiões devem integrar a Estratégia UE 2020, dando-lhe um rosto humano. As causas e as consequências da crise devem ser tomadas em conta. O desenvolvimento sustentável não é só económico ou ambiental, como também e sobretudo social.

As cidades também exigem, dentro das estratégias macro regionais, garantias que lhes permitam continuar a oferecer serviços públicos e de interesse geral acessíveis e de alta qualidade. Também devido ao envelhecimento da população e ao aumento do desemprego, especialmente feminino, é interessante pensar numa profissionalização do trabalho da mulher. São cidadãs de pleno direito, e o serviço à sociedade deve ser reconhecido e formalizado.

Crisol que reagrupa várias culturas, e da mesma forma que uma cidade é mais do que um município, as cidades europeias são conscientes de que os processos da política local têm um protagonista chave, os cidadãos. Numa estratégia macro regional, o princípio de colaboração e participação dos *stakeholders* locais e dos outros atores deve ser garantido através de uma consulta real e adequada da sociedade civil sobre as prioridades e métodos, desde a fase inicial de negociação até à avaliação, passando pela atribuição dos recursos.

Assim, as macrorregiões devem servir para ampliar a participação das cidades e os cidadãos na política de coesão, através de uma aplicação rigorosa do princípio de subsidiariedade, tal como defende o Tratado de Lisboa. Assim, devem-se definir ferramentas *bottom-up* que garantem a participação direta das cidades e os cidadãos, baseando-se em exemplos como os grupos de ação local dos programas URBACT, LEADER e FARNET.

Identidade e património:

As experiências do Báltico e do Danúbio, assim como as propostas do Atlântico, o Adriático ou o Mar do Norte, demonstram que a convivência histórica entre os vários territórios que compõem as microrregiões é uma entidade viva que torna qualquer iniciativa ineficiente se não for comum, criando oportunidades de forma natural. Não se pode esquecer que a soma de todas estas identidades foi a que criou a União Europeia.

Estas macrorregiões partilham cultura, história e uma longa série de intercâmbios comerciais e económicos que assentaram as bases para uma cooperação ainda mais estreita. Protagonistas essenciais destes processos foram as cidades, objeto, armazém, destino e impulso dos citados intercâmbios. Não se entende a história comum, a herança e a geografia de maneira individual e o património converte-se, assim, numa riqueza comum que é preciso proteger e explorar de maneira colaborativa. Estes intercâmbios ver-se-ão incrementados através de ações encaminhadas a fomentar a mobilidade e o intercâmbio de pessoal entre as diversas administrações, universidades e empresas através da macrorregião.

Deve-se pensar assim nas cidades como fornecedoras de ferramentas conjuntas de promoção de produtos e serviços para fortalecer a identidade e imagem; assim como de indústrias criativas. Deste modo, propõe-se ações encaminhadas a preservar a qualidade dos espaços públicos históricos assim como da paisagem tradicional, através da proteção do património, a criação de espaços verdes, e a regeneração das áreas industriais abandonadas, assim como a integração na cidade.

6. Conclusões

Tal como demonstram os vários documentos “urbanos” europeus desde 2007, a abordagem integrada nas políticas de desenvolvimento das cidades, consiste em considerar a cidade como ponto-chave no alcance dos objetivos, contextualizada no âmbito de uma perspetiva territorial, de regeneração urbana integrada e o potencial estratégico para um desenvolvimento urbano mais inteligente, sustentável e socialmente inclusivo na Europa. As cidades contam com a capacidade necessária para desenvolver planos locais de desenvolvimento coerentes com a estratégia Europeia 2020 por um futuro crescimento sustentável. Entende-se, assim, que o modelo de cidade futura passa pelo trabalho em rede com outras cidades, aproveitando recursos e sinergias comuns nesta época de crise financeira, com o fim de alcançar os meios e conhecimentos necessários para obter o desenvolvimento e poder assim alcançar a cidade sustentável do futuro.

Ao integrar-se numa estratégia macro regional, as cidades europeias, especialmente as confrontadas a características geográficas específicas, visam incentivar as sinergias e a cooperação para contribuir para a emergência de uma área de solidariedade e de desenvolvimento de projetos. Solicita-se, assim, que as instâncias europeias favoreçam um desenvolvimento equilibrado e policêntrico do território. Uma macrorregião deve servir não só para superar fronteiras administrativas e geográficas, como também para conjugar as vontades de vários agentes; sem esquecer os benefícios de uma história partilhada. Uma história que não se compreende sem o papel fundamental das cidades.

E construir este desenvolvimento, através de ações que facilitem o desenvolvimento urbano sustentável e integrando-as em economias de escala. As ações não só devem propulsar a saída da crise, como também estender os benefícios da inclusão social e a participação da cidadania. Deste modo, em torno à dimensão urbana das macrorregiões, propõe-se:

- A plena integração da dimensão urbana na Estratégia Europa 2020, a política de coesão e as macrorregiões, respeitando uma lógica *bottom up* consequente com o princípio de subsidiariedade;
- O uso da Carta de Leipzig e o referencial de desenvolvimento urbano sustentável como roteiro;
- O *benchmarking* de boas práticas locais que sirva à transição de “estado da arte” a projetos de implementação, completado com uma análise do impacto das políticas europeias sobre o território das macrorregiões;
- Facilitar as novas vias para o desenvolvimento económico, como a economia verde, a economia marítima, a economia do conhecimento e a economia de proximidade;
- Favorecer a acessibilidade, a contactabilidade e a mobilidade urbana;
- Garantir a oferta de serviços de interesse geral adequados, extensos e de alta qualidade;
- Estabelecer mecanismos de participação abertos à sociedade civil, os vários níveis de governo e outras partes interessadas;
- Uma construção das iniciativas macrorregionais que tenha em conta a identidade, o património e os valores comuns dos territórios.

As cidades devem ser parte de um processo, o macro regional, que procura desenvolver uma cooperação mais aberta, eficaz e ambiciosa. Tudo isto a partir do desenvolvimento de ações concertadas com centros de investigação, universidades e o setor privado, ampliando o campo de atores implicados, e sem limitar-se ao nível nacional como também ampliando o

campo de cooperação a nível transnacional e a novas formas de cooperação. O objetivo é desenvolver estratégias de desenvolvimento urbano integradas no conjunto de atores competentes a nível europeu, nacional, regional e local. Como método de trabalho, propõe-se:

- O trabalho em rede, criando um espaço de impulso para as cidades, um espaço de acompanhamento das ações realizadas e um ponto de contacto privilegiado para os vários agentes com as instituições europeias e com o resto de cidades da zona.
- A avaliação do desenvolvimento urbano sustentável, influenciado pela crise atual, utilizando as várias Cartas e Declarações como referência, através de uma base de dados que inclua as realidades pertencentes às várias cidades para assim poder elaborar uma estratégia comum. Tudo isso a partir das várias experiências que propiciem o aproveitamento de sinergias e a posta em comum dos recursos existentes nas cidades participantes de uma maneira eficiente e rentável, através de parcerias.
- A participação da cidadania baseada nos princípios de subsidiariedade, coerência e proporcionalidade. Conceder aos cidadãos a oportunidade de participar nas políticas europeias a partir da capacidade de elaborar projetos de desenvolvimento. A macrorregião deve servir de caixa-de-ressonância às necessidades dos cidadãos, mas também como instrumento de comunicação. A estrutura coordenada transmite essas iniciativas e procuras por parte da cidadania, além de converter as pessoas e as entidades locais em agentes ativos, criando uma consciência de projeto comum, e ao mesmo tempo individual e coletivo, permitindo à cidadania apropriar-se dos resultados e sentir-se parte ativa do projeto europeu.