

# Relevância da escala inter-municipal na operacionalização de sistemas urbanos policêntricos: exemplificação em territórios de baixa densidade\*

Tema 1: *Desenvolvimento, competitividade e cooperação inter-municipal*

Margarida PEREIRA; Daniel GIL  
e-GEO – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional/UNL

\* No âmbito do Projecto *Territorial Cohesion in Portugal: new insights for spatial planning*. Financiamento Plurianual FCT

### ➤ **Temática Central:**

- O artigo centra-se na análise da **operacionalização de redes de proximidade na estruturação de modelos urbanos policêntricos**. Procura-se demonstrar que a **estratégia subjacente a estas redes urbanas concorrem para os princípios da coesão territorial** e avaliar o seu **grau de sobrevivência após a conclusão do financiamento**.

### ➤ **Problematização:**

- **As redes de cidades como instrumento estratégico do Policentrismo**
- ❖ O **policentrismo é o modelo territorial da Coesão Territorial** ao promover um modelo económico mais competitivo, assente em complementaridades e especializações, e uma redistribuição mais equitativa (assente em complementaridades e na procura de rentabilidade máxima) de equipamentos públicos e de serviços de interesse geral.
- ❖ Três ideias-chave a ter em conta na constituição de redes de cidades:
  - **Desenvolvimento de Sinergias**: cidades próximas podem obter melhores resultados quando articuladas em rede do que agindo individualmente, no pressuposto de uma **interacção eficiente**;
  - **Condições de exequibilidade** : um **projecto territorial** mobilizador dos actores do território (recorrendo ao planeamento estratégico de base territorial), **modelos de governança** (vertical e horizontal) e **redes de concertação** (orientadas para promover complementaridades e evitar concorrências) – Coll e all (2002).
  - **Eficácia da rede** - dependente da qualidade dos **recursos** e das **interacções** (CEMTA, 2006).

- A estruturação do sistema urbano nacional (PNPOT) adopta o policentrismo, mantido e ajustado às especificidades regionais (PROT). No entanto, vários **entraves** se colocam ao funcionamento em rede:
  - ❖ Funcionamento do aparelho de Estado
  - ❖ Organização administrativa do País.
  
- Daí a necessidade de se encontrar novos instrumentos que contrariem aquela prática. É neste contexto que se enquadra um dos instrumentos de política do Programa Polis XXI, designado por **“redes urbanas para a competitividade e a inovação”**.
  
- Os casos de estudo escolhidos têm incidência em **territórios de baixa densidade**, onde a rede urbana assume um papel crucial para assegurar a equidade de acesso a bens e serviços às populações e empresas e, por arrastamento, garantir maior equilíbrio no desenvolvimento.
  
- **Hipóteses de partida:**
  - **os processos de estruturação das redes de proximidade em curso:**
    - ❖ são circunstanciais, não trazendo alterações estruturais futuras ao modo de actuação dos actores e perderão o seu ímpeto com o fim do financiamento;
    - ❖ alteram procedimentos e práticas, constroem um “saber-fazer” potenciando mudança nos comportamentos e ultrapassados os financiamentos no período de referência.

### ■ **Objectivos:**

- ❖ compreender o papel das redes de proximidade em construção na dinamização dos sistemas urbanos regionais;
- ❖ perceber se nas redes de proximidade em estudo as visões adoptadas têm carácter intermunicipal ou se resultam da justaposição de projectos municipais;
- ❖ perceber se a concepção dos Programas Estratégicos está mais influenciada pelos critérios de elegibilidade dos projectos ou pelo ajustamento às especificidades territoriais;

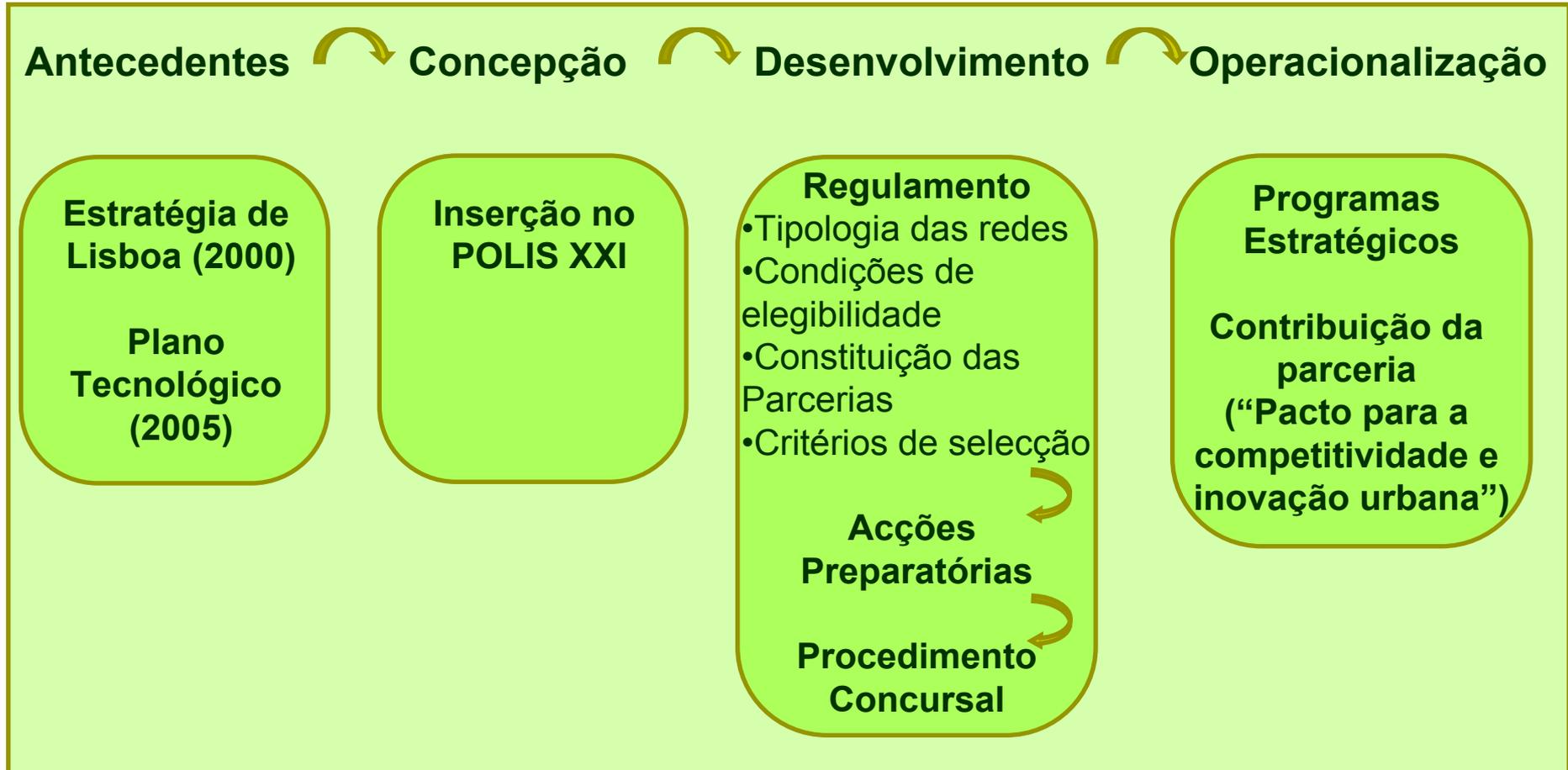
### ■ **Principais etapas metodológicas:**

- ❖ ponderação do posicionamento das redes de proximidade no sistema urbano regional/sub-regional e limitações que se pretendem superar;
- ❖ reconstituição do processo que esteve na génese das candidaturas e da estruturação das redes;
- ❖ sistematização das orientações dos programas estratégicos para a sua viabilização;
- ❖ identificação dos parceiros envolvidos e dos modelos de governança previstos.

### ■ Fontes de informação privilegiadas

- ❖ PROT da região Norte, Centro e Alentejo
- ❖ Programas Estratégicos das redes analisadas.

## O Processo: da concepção do instrumento à selecção das candidaturas



## O Processo: da concepção do instrumento à selecção das candidaturas

### ▪ **Tipologia das redes urbanas:**

- ❖ redes de cidades cooperando numa base territorial (redes de proximidade);
- ❖ redes de cidades que cooperam numa base temática;
- ❖ redes de actores de uma mesma cidade que se proponham trabalhar em conjunto para concretizar uma estratégia inovadora de reforço dos factores de competitividade da cidade.

### ▪ **Condições de elegibilidade:**

- centros urbanos estruturantes do modelo territorial do PNROT (com as alterações introduzidas a nível regional pelos PROT) com mais de 20.000 habitantes
- redes que incluam pelo menos três centros urbanos e que registem cumulativamente mais de 30.000 habitantes.

### ▪ **Processo de candidatura descentralizado:**

- ❖ dependência da capacidade dos actores locais formularem a sua proposta;
- ❖ liderança municipal para a constituição de uma parceria de actores visando a preparação de um Programa Estratégico de candidatura para integrar os projectos a financiar;
- ❖ criação de um protocolo de financiamento (com a obrigatoriedade dos programas serem executados em quatro anos).

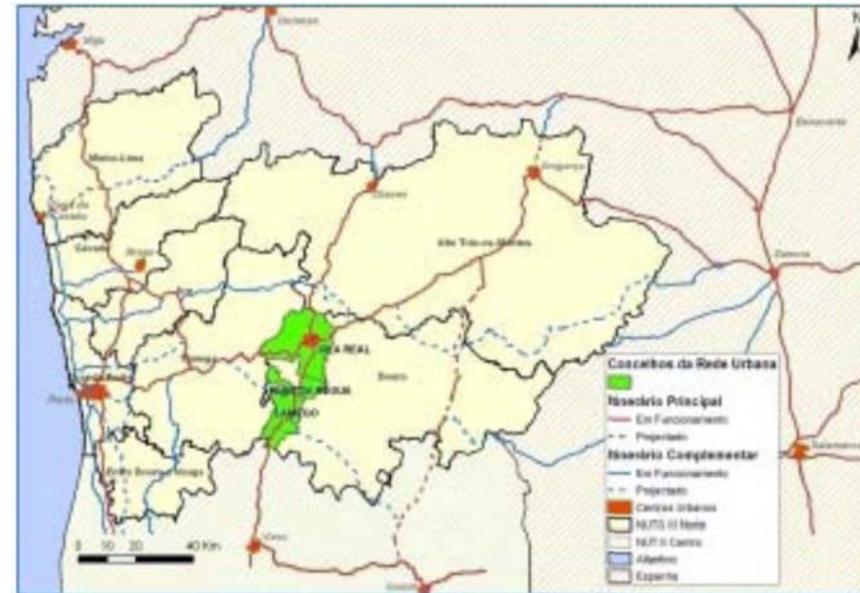
- **Das 18 candidaturas aprovadas, 9 correspondem a redes de proximidade**, o que confirma a sua importância na estratégia pretendida.

## Redes urbanas de proximidade: exemplos de projectos em concretização

Rede Urbana	Promotor	Municípios Envolvidos	Dimensão (habitantes)	Area Temática	Principais actores envolvidos
Douro Alliance – Eixo Urbano do Douro	CM Vila Real	Vila Real Peso da Régua Lamego	51000	Identidade, Sustentabilidade, Competitividade e Inovação	Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Associação Comercial e Industrial de Vila Real, Associação Comercial e Industrial dos Concelhos de Peso da Régua, Santa Marta de Penaguião e Mesão Frio, Associação Empresarial de Lamego e NERVIR
Um Património de Cidades: Rede de Cidades da Beira Interior	CM Castelo Branco	Castelo Branco Covilhã Fundão Guarda	99800	Turismo, Património e identidade territorial	Direcção Regional de Cultura do Centro, Entidade Regional de Turismo do Centro, Universidade da Beira Interior
Corredor Azul	CM Évora	Arraiolos Borba Estremoz Évora Montemor-o-Novo Vendas Novas Vila Viçosa Santiago do Cacém Sines Elvas	194700	Tecnologia, Acolhimento Empresarial, Logística, Produtos Tradicionais, Turismo, Cultura e Património	IEFP, Universidade de Évora, Escola Superior Agrária de Elvas, ADRAL, Centro Tecnológico para o Aproveitamento e Valorização das Rochas Ornamentais e Industriais, Fundação Alentejo/EPRAL, Sociedade do Parque Industrial de Vendas Novas, Administração do Porto de Sines

## Características globais das redes – Douro Alliance

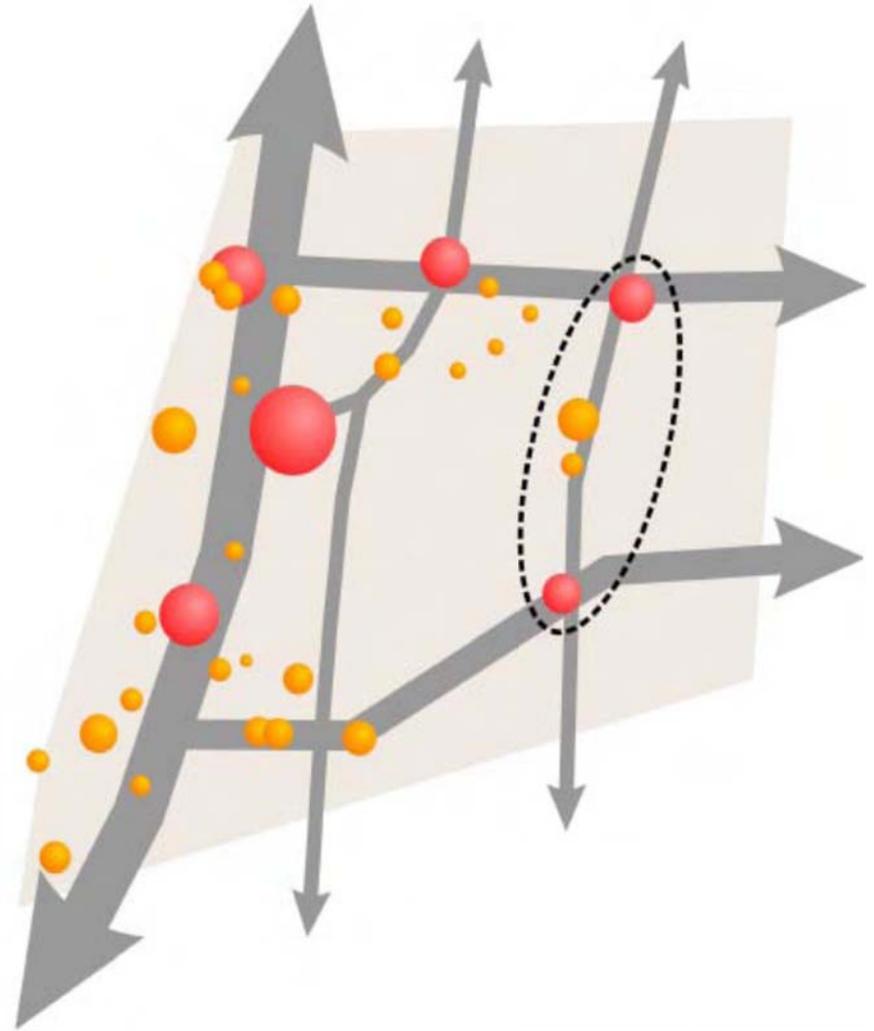
- ❖ Inserida na **Dorsal Interior I** do PNPOT, que o PROT Norte mantém.
- ❖ Retoma do eixo urbano defendido desde os anos 90, mas só com potencial de viabilização após conclusão da A24.
- ❖ Integra 3 municípios.
- ❖ A sua criação é justificada pelo peso deste eixo urbano na NUT III Douro (concentrando a totalidade da oferta nas áreas do ensino superior e serviços hospitalares e cerca de metade das empresas e oferta turística) e na estruturação da NUT II Norte, bem como o potencial de charneira da sua localização.
- ❖ A rede apoiar-se-á na cooperação, através da **construção de complementaridades e interdependências**, atendendo ao **perfil diferenciado** dos municípios:
  - ❖ Vila Real - os equipamentos e funções de nível regional
  - ❖ Peso da Régua - o sector vinícola
  - ❖ Lamego património histórico e potencial turístico.





## Características globais das redes – Beira Interior

- ❖ Inserida na **Dorsal Interior II** do PNPOP, a que o PROT Centro dá consistência.
- ❖ Integra 4 municípios.
- ❖ O **sector turístico** é o mobilizador da rede, encarado como o elemento central da competitividade urbana regional no contexto pós-industrial.
- ❖ O Programa Estratégico assume que os resultados a alcançar devem estar orientados para a **promoção, integrada e complementar, da oferta turística** das respectivas cidades.



# Características globais das redes – Beira Interior

PNPOT

PROT Centro

Figura 9. Perspectiva da Hierarquia da Rede Urbana (PNPOT, 2006)

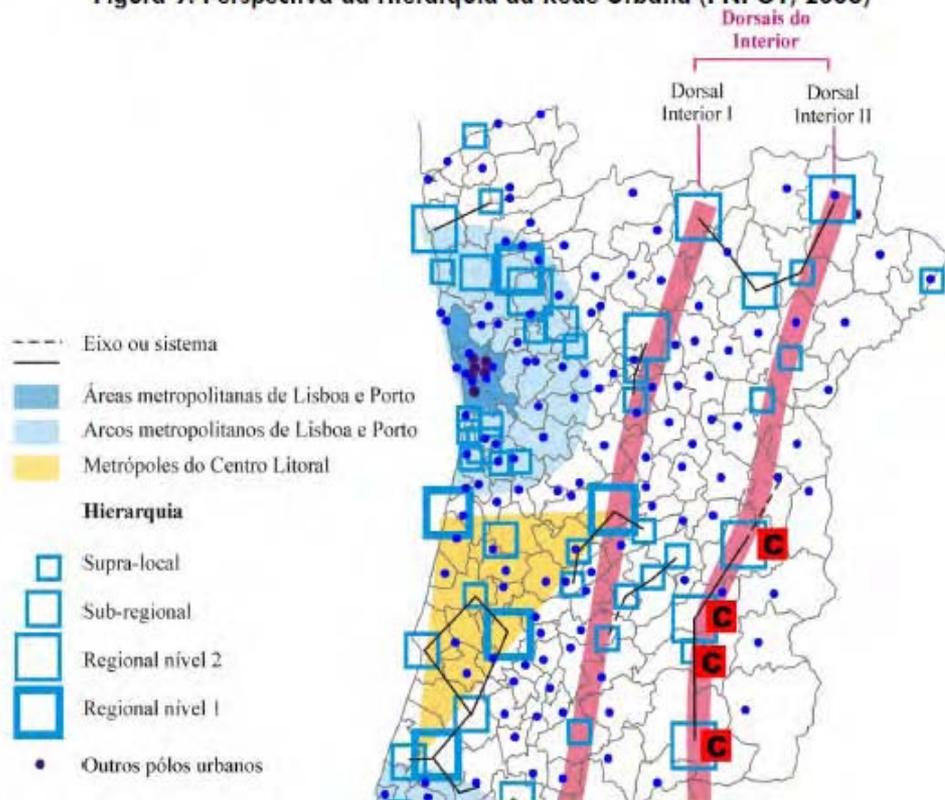
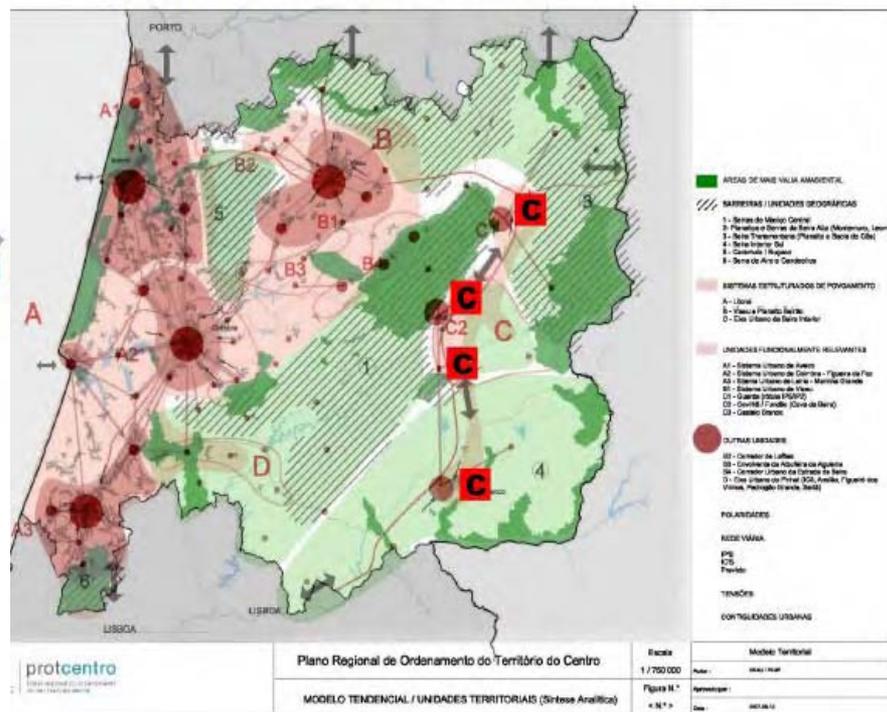


Figura 10. Modelo Tendencial/Unidades Territoriais (PROTC, 2007)



## Características globais das redes – Corredor Azul

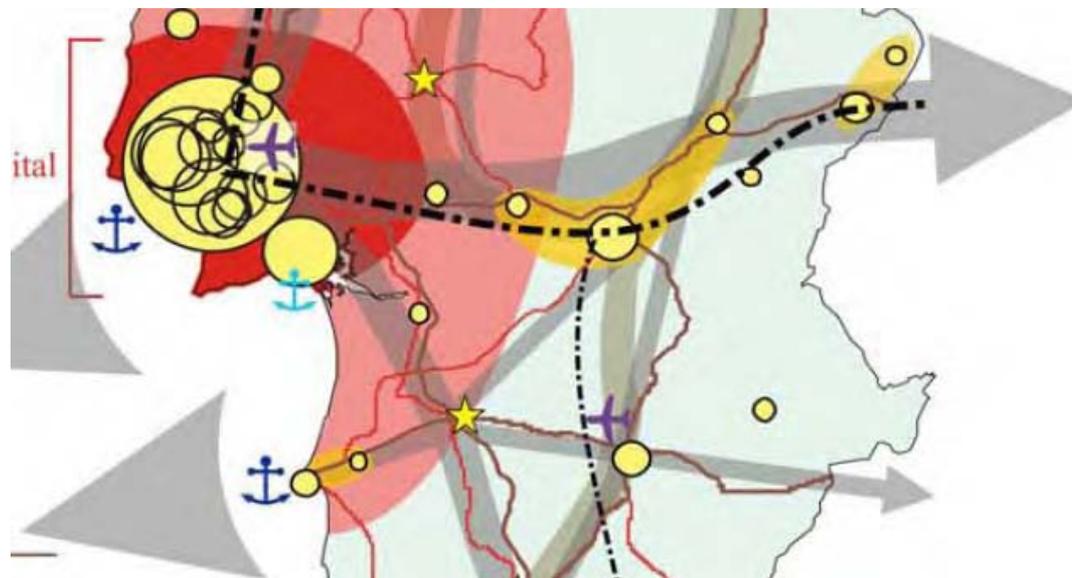
- ❖ Representa 25% da população da NUT II Alentejo.
- ❖ Integra 10 municípios.
- ❖ Localizado entre a Área Metropolitana de Lisboa e Badajoz, este eixo surge no PROT Alentejo como um **corredor de ligação** entre o porto de Sines e Espanha.
- ❖ O Programa Estratégico assume a **conectividade** como o conceito base desta rede urbana.
- ❖ A candidatura procura potenciar as **oportunidades de desenvolvimento** inerentes às grandes infra-estruturas de acessibilidade. O critério de selecção dos municípios constituintes desta rede prende-se com a sua localização adjacente às principais vias de comunicação da NUT II Alentejo, desde a “Porta Atlântica” (Sines) até à “Porta Ibérica” (Elvas). O Programa Estratégico enfatiza que as infra-estruturas de acessibilidades **representam apenas o enquadramento de um desenvolvimento holístico da rede urbana.**

Figura 1. – Municípios Promotores do Corredor Azul

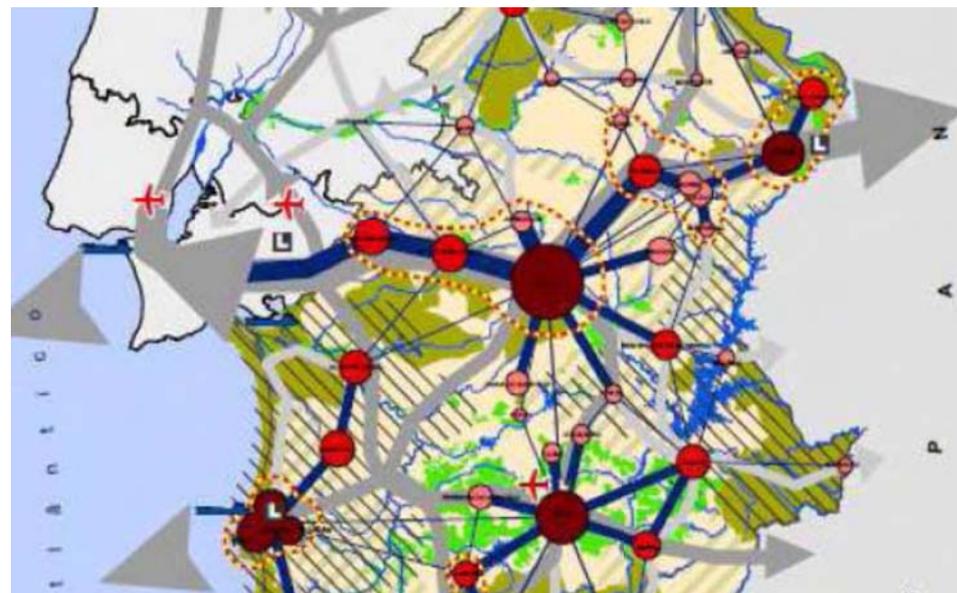


## Características globais das redes – Corredor Azul

PNPOT



PROT Alentejo



## Temática âncora do(s) Programa(s), visão estratégica adoptada e natureza/domínio dos projectos

### Douro Alliance

<b>Temática Âncora</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Criar uma cidade tri-nucleada capaz de liderar a dinâmica de desenvolvimento da região do Douro e de a projectar internacionalmente.</li></ul>
<b>Eixos Estratégicos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Construir e afirmar a identidade do eixo;</li><li>❖ Promover o desenvolvimento sustentável;</li><li>❖ Reforçar a atractividade e a competitividade;</li><li>❖ Promover a criatividade e a inovação no eixo.</li></ul>
<b>Projectos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Equilíbrio do financiamento proposto para os projectos de cada um dos eixos estratégicos;</li><li>❖ Grande parte dos projectos são promovidos pela associação a criar, incluindo assim todos os actores da rede na sua execução;</li><li>❖ Procura-se garantir impactos positivos nos três municípios, a criação de valor ao nível dos serviços públicos, economia e investigação e ainda assegurar condições de durabilidade dos resultados após o fim das operações.</li></ul>

## Temática âncora do(s) Programa(s), visão estratégica adoptada e natureza/domínio dos projectos

“Um Património de Cidades: Rede de Cidades da Beira Interior”

<b>Temática Âncora</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Integrar o património das quatro cidades numa política turística comum como alavanca para o desenvolvimento económico da rede.</li></ul>
<b>Eixos Estratégicos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Reforçar o Sistema Urbano;</li><li>❖ Explorar as relações transfronteiriças;</li><li>❖ Estruturar e qualificar o desenvolvimento turístico;</li><li>❖ Valorizar os factores diferenciadores da competitividade turística;</li><li>❖ Consolidar a reestruturação produtiva das cidades;</li><li>❖ Explorar a nova competitividade urbana.</li></ul>
<b>Projectos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Forte enfoque no sector turístico: a definição dos projectos a financiar não reflectem os eixos estratégicos e não inclui outros sectores que poderiam reforçar e diversificar a dinâmica interna da rede;</li><li>❖ Fraca diversidade de parceiros;</li><li>❖ Grande número de projectos promovidos apenas por um município pode significar uma menor eficácia e dispersão do investimento bem como uma fragilização da visão de conjunto.</li></ul>

## Temática âncora do(s) Programa(s), visão estratégica adoptada e natureza/domínio dos projectos

### Corredor Azul

<b>Temática Âncora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Potenciar as oportunidades criadas pelas infra-estruturas de transporte como factor de atractividade empresarial e de inserção económica Ibérica.</li> </ul>
<b>Eixos Estratégicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Facilitar o Acolhimento Empresarial;</li> <li>❖ Facilitar o acesso das Empresas ao Conhecimento e aos Processos de Inovação;</li> <li>❖ Promover a Criatividade na Atractividade Urbana;</li> <li>❖ Viabilizar a Colaboração com a Racionalização de Esforços e Garantia de Complementaridade.</li> </ul>
<b>Projectos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Enfoque no acolhimento empresarial (parques empresariais em rede) e na inovação (constituição de um tecnopólo regional);</li> <li>❖ Esforço em assegurar o funcionamento do território em rede: todos os eixos definidos colocam ênfase na criação de estruturas que potenciem a cooperação e funcionamento em rede dos actores e criem uma imagem única e uma oferta de serviços integrada;</li> <li>❖ Limitação estratégica: tendo em conta o decréscimo do investimento público no curto-médio prazo, a execução das infra-estruturas que justificam da criação desta rede pode estar comprometida;</li> <li>❖ Gestão da execução dos projectos fragmentada em “áreas temáticas” (cada qual com o seu beneficiário) pode por em causa a visão de conjunto.</li> </ul>

## Estrutura(s) de governança adoptadas

- ❖ Nas redes urbanas analisadas há um modelo com uma **estrutura comum**, composta por:
  - uma **unidade de direcção** (encarregue da gestão das acções de cooperação da rede urbana), apoiada por um gabinete técnico
  - uma **unidade de acompanhamento e monitorização** das acções da rede (constituída por representantes da CCDR, DGOTDU e dos ministérios envolvidos na política de cidades “POLIS XXI”).
- ❖ As **diferenças** entre as três redes prendem-se com os **graus de integração dos parceiros** e dos **municípios** nas respectivas unidades de direcção.

<b>Douro Alliance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Constituição de uma associação de direito público, dotada de meios e capacidades técnicas próprios e assente no princípio básico de equidade entre os membros.</li> <li>❖ Os municípios fazem parte da Comissão de Acompanhamento.</li> <li>❖ Aparentemente, a CCDR Norte não faz parte da estrutura de governação da rede.</li> </ul>
<b>Beira Interior</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ A direcção da rede é composta pelos quatro municípios mais um gestor a nomear por estes.</li> <li>❖ Os parceiros estão fora da direcção e integram a estrutura de acompanhamento e monitorização, coordenada pela CCDR Centro.</li> </ul>
<b>Corredor Azul</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Os organismos regionais detêm um papel importante: o conselho de orientação estratégica, acompanhamento e monitorização (onde estão incluídos os municípios da rede) é coordenado pela CCDR Alentejo e a unidade de direcção é coordenada pela ADRAL e por um gestor a nomear por esta.</li> <li>❖ A unidade de direcção está subordinada ao conselho de orientação estratégica, uma vez que uma das funções da primeira é concretizar as orientações estratégicas que emanam da segunda.</li> </ul>

- A **concretização dos modelos urbanos policêntricos** no sistema urbano nacional assenta necessariamente na **estruturação de redes de proximidade**. No entanto, há que contrariar a falta
- Na concepção das RUCI estiveram presentes **duas ideias-chave**:
  - ❖ obrigar a **visões inter-municipais mobilizadoras e de longo prazo**;
  - ❖ criar um **estímulo financeiro à constituição de parcerias inter-municipais**.
- Os objectivos por trás da criação deste instrumento reflectem o discurso da **Coesão Territorial** e as suas três linhas estratégicas:
  - ❖ **cooperação** (modelos de governança inovadores);
  - ❖ **conexão** (criação de sinergias);
  - ❖ **concentração** (massa crítica).
- Nos casos de estudo analisados, três aspectos são relevantes:
  - ❖ a **adequação da estratégia à inserção da rede no sistema urbano regional**;
  - ❖ a **coerência da visão estratégica e dos projectos** que lhe dão corpo;
  - ❖ a **robustez do modelo de governança adoptado**.
- Destaca-se a diversidade de soluções encontradas e as suas principais características:
  - ❖ **Douro Alliance**: criação de uma associação própria para liderar a rede urbana;
  - ❖ **Beira Interior**: visão ancorada no turismo e modelo de governança dominado pelos municípios envolvidos;
  - ❖ **Corredor Azul**: visão voluntarista, apoiada em investimentos fora da capacidade de controlo dos actores da rede.

- As redes desenvolveram **visões de escala supra-municipal**, num esforço de corresponder às exigências do programa;
- A **hegemonia dos projectos financiáveis** é notória (não existe qualquer projecto sem o co-financiamento dos Fundos Comunitários), o que pode induzir alguma limitação às visões construídas;
- Os passos agora iniciados constituem **avanços expressivos face a práticas tradicionais**, mas não têm tempo de **maturação** suficiente para representar verdadeiras **alterações estruturais**;
- A qualidade dos resultados que vierem a ser alcançados constituirá uma **credibilização do sistema**: se os dividendos forem positivos, esta prática tenderá a repetir-se, mesmo sem o estímulo de financiamentos externos; se os resultados ficarem aquém das expectativas criadas, poderão constituir um desincentivo a novas iniciativas.